

Departamento de Economia

**Municípios, Economia Solidária e Desenvolvimento Local:
caminho possível para um “outro” desenvolvimento**

Pedro Miguel Luz Gouveia

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Economia Social e Solidária

Orientador:
Doutor José Manuel Henriques, Professor Auxiliar,
ISCTE-IUL

Setembro, 2009

Departamento de Economia

**Municípios, Economia Solidária e Desenvolvimento Local:
caminho possível para um “outro” desenvolvimento**

Pedro Miguel Luz Gouveia

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Economia Social e Solidária

Orientador:
Doutor José Manuel Henriques, Professor Auxiliar,
ISCTE-IUL

Setembro, 2009

*Municípios, Economia Solidária e Desenvolvimento Local:
caminho possível para um “outro” desenvolvimento*

Setembro
2009

Resumo

A temática em discussão neste trabalho centra-se no entendimento de como a ‘economia solidária’ se pode realizar através do estabelecimento de projectos políticos públicos de base territorial, que visem o alcançar de um desenvolvimento mais solidário entre os homens e respeitador do meio ambiente. Por conseguinte, tal propósito abraçou o quadro de acção dos Municípios, especificamente no que respeita à “promoção do desenvolvimento”.

Neste sentido, considerou-se que os Municípios, aquando da conceptualização do seu PDM, deveriam optar pela adopção de um paradigma de “desenvolvimento” contrário ao *mainstream* vigente (claramente incapaz de responder eficazmente em torno da satisfação das necessidades humanas muito diferenciadas e localmente específicas), pelo que realizado de forma colectiva (em articulação com os demais actores do território) e segundo uma concepção estratégica que privilegie um conjunto de novos valores como os presentes na ‘economia solidária’.

Conceitos como ‘economia social’, ‘economia solidária’, ‘desenvolvimento regional endógeno’, ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘desenvolvimento local’ são discutidos e, em alguns casos, (re)definidos.

Consequentemente, conclui-se ser possível aos Municípios levarem à prática um “outro” ‘desenvolvimento local (*sustentável e solidário*)’, desde que os respectivos territórios disponham à partida de um mínimo de pré-condições e que de forma cumulativa aqueles consigam consubstanciar a sua acção de promoção local do desenvolvimento em objectivos coincidentes com as características estruturantes da ‘economia solidária’. A saber: “actividade económica plural”; “activação de recursos não convencionais”; “respeito pela capacidade de carga do ambiente natural local”; “promoção da coesão social e solidariedade cultural”; “planeamento estratégico”; “abordagem *bottom-up* da governança local”; “globalização da solidariedade”.

Palavras-chave: desenvolvimento local; economia solidária; plano director municipal; municípios. [JEL Classification System: O21; Z19]

Summary

The objective of this essay is to further understand how a ‘solidarity economy’ may be achieved through the establishment of territorially based public political projects which endeavour to attain solidarity-based development among all people, while equally respecting the environment. As a consequence of this, the aforementioned objective has been inserted into the framework of the Municipalities, namely with respect to the “promotion of development”.

Keeping the above mentioned statements in mind, when conceptualising their Municipal Master Plan, municipalities should opt for the adoption of a “development” paradigm that is contrary to the *mainstream* in force (clearly incapable of effectively responding to highly different and locally specific human needs). Additionally, it should be carried out in a collective manner (in articulation with the bodies of the territory) and in accordance with a strategic design clearly outlining a set of new values, such as those present in the ‘solidarity economy’.

Furthermore, it is worth noting that in this essay, we will be analysing and in certain cases (re)defining concepts such as ‘social economy’, ‘solidarity economy’, ‘regional endogenous development’, ‘sustainable development’ and ‘local development’.

Therefore, we have concluded that it is possible for Municipalities to successfully put into practice “another” type of “*local development*” (*both sustainable and solidarity-based*), as long as the respective territories initially have at their disposal the minimum number of pre-conditions, as well as being able to substantiate in a cumulative manner the local promotion of development initiatives into objectives corresponding to the structuring characteristics of a solidarity economy: namely, “plural economic activities”; “the activation of non-conventional resources”; “respect for the load capacity of the local natural environment”; “the promotion of social cohesion and cultural solidarity”; “strategic planning”; “bottom-up approach in local governance” and “the globalisation of solidarity”.

Key-words: local development; solidarity economy; municipal master plan; municipalities.
[JEL Classification System: O21; Z19]

Agradecimentos

O esforço pessoal colocado pelo autor na realização deste trabalho, que não seria possível levar a cabo sem o devido apoio e incentivo familiar (sua mulher Teresa e queridos filhos – Beatriz, Francisco e Joana, hoje, respectivamente, com 5, 10 e 19 anos), foi sendo acompanhado por um progressivo reforço das competências específicas, uma vez que ao longo do “caminho” houve espaço e tempo para a ocorrência de uma renovação do respectivo quadro teórico-conceptual de suporte, resultado do “*up-grade*” provocado pelas várias actividades e contextos profissionais abraçados, que se foram diversificando e complementando desde que iniciada, em Setembro de 2005, a parte escolar do Mestrado em Economia Social e Solidária, disponibilizado pelo Departamento de Economia do ISCTE.

Neste processo, as experiências profissionais do autor levaram-no a ter um contacto directo (*por dentro*) com a acção local de promoção do desenvolvimento, em particular a empreendida pela Câmara Municipal do Fundão, motivado pelo seu enquadramento, enquanto *consultor social*, na Divisão de Planeamento, Cooperação, Investimento e Desenvolvimento Social. Aliás, a sua proximidade física com a unidade territorial de estudo seleccionada para a concretização da componente empírica do trabalho constitui-se como um dos critérios base, podendo ser vista como uma razão de ordem prática, contribuindo para ter facilidade de apoio na recolha de informação, sobretudo dos dados produzidos sob a égide da autarquia.

Entretanto, outras oportunidades profissionais tiveram lugar ao longo destes últimos anos, todas elas no âmbito de actuação das Organizações da economia social, nas suas múltiplas vertentes: *combate à pobreza e exclusão social* (Projecto de Luta Contra a Pobreza – “Integrar para Desenvolver II”, cuja entidade promotora e gestora foi a Santa Casa da Misericórdia do Fundão); *apoio às pessoas com deficiências ou incapacidade* (Programa “Constelação” – Formação Profissional de Nível I, sob a responsabilidade da Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental do Fundão); *igualdade de oportunidades* (POEFDS, Medida 4.4. “Promover a Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres” – Projecto “Ex-Aequo”, coordenado pela Associação de Desenvolvimento Integrado da Beira Baixa).

Assim, a todos aqueles que possibilitaram ao autor a oportunidade de se integrar profissionalmente nos projectos anteriormente referidos, Dirigentes, Directores Gerais e colegas de trabalho, um simbólico e generalizado agradecimento, mas, em especial, aos vários “clientes sociais” abrangidos pelas Organizações em consideração, pela riqueza humana que foi sendo partilhada, ficando os agradecimentos específicos para serem dirigidos às pessoas

que, de forma e intensidade diferentes, contribuíram para a realização deste trabalho, sendo também intenção referir e valorizar os seus contributos.

Começamos, naturalmente, por um reconhecimento muito especial ao orientador da Dissertação, Professor Doutor José Manuel Henriques, por todo o empenho demonstrado durante a sua realização, sobretudo pelos valiosos contributos científicos que teve o cuidado de nos dar.

Destacamos igualmente, por ser inteiramente justo, a colaboração prestimosa da Dra. Teresa Hermenegildo, no processo de revisão textual que teve o cuidado de empreender.

Gostaríamos ainda de tecer um breve obrigado ao representante do Poder Político (Local) que teve a amabilidade de nos receber aquando da realização da entrevista personalizada. Neste particular, referimo-nos ao Dr. Paulo Fernandes, Vereador da Câmara Municipal do Fundão, responsável pelos Pelouros de Desenvolvimento Local, Promoção do Investimento, Inovação, Cultura, Associativismo, Acção Social e Desporto.

**Municípios, Economia Solidária e Desenvolvimento Local:
Caminho possível para um “outro” desenvolvimento**

Índice

<i>Introdução</i>	1
-------------------------	----------

**PARTE I - ECONOMIA SOCIAL, ECONOMIA SOLIDÁRIA E
DESENVOLVIMENTO LOCAL (SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO)**

<i>Considerações Iniciais</i>	11
-------------------------------------	-----------

CAPÍTULO 1 - ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA

1.1. Do conceito de Economia Social	18
1.1.1. Componentes Organizacionais	19
1.1.2. Ideários Económicos, Sociológicos e Culturais	24
1.2. A Economia Social na Europa dos séculos XIX e XX	26
1.2.1. Da emergência histórica da Revolução Industrial até finais do século XIX	26
1.2.2. Finais do século XIX à década de 60 do século XX	30
1.2.3. Início da década de 70 aos primeiros anos do século XXI	33
1.2.4. Síntese	37
1.3. A Economia Social no contexto português: organizações e respectivo percurso	38
1.3.1. Século XII a finais do século XV	38
1.3.2. Finais do século XV ao século XVIII	39
1.3.3. Finais do século XVIII à primeira República (1926)	40

1.3.4. Entre 1926 e 1974	41
1.3.5. Da Revolução de Abril (1974) aos primeiros anos do século XXI	43
1.3.6. Síntese	44
1.4. Economia Solidária: o “antes” e o “agora”	46
1.4.1. Do conceito de Economia Solidária	46
1.4.2. Economia Solidária no século XXI: síntese teórico-conceptual	52
1.5. Nota Conclusiva	53

CAPÍTULO 2 – DESENVOLVIMENTO(S): REGIONAL ENDÓGENO, SUSTENTÁVEL E LOCAL

2.1. Desenvolvimento Regional Endógeno e a crítica ao conceito de Desenvolvimento Económico	55
2.2. Desenvolvimento Sustentável: características-chave	64
2.3. Desenvolvimento Local: abordagem territorialista (breve <i>introdução</i> ao contexto português)	66

CAPÍTULO 3 – MUNICÍPIOS, ECONOMIA SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: CAMINHOS POSSÍVEIS NO CONTEXTO PORTUGUÊS

3.1. Economia Solidária, Desenvolvimento Local e Políticas Públicas	71
3.2. Desenvolvimento Local Sustentável e Solidário: a questão da construção de parâmetros de referência	74
3.3. Plano Director Municipal: “janela de oportunidade” para a promoção em Portugal (do século XXI) de um Desenvolvimento Local Sustentável e Solidário	76

PARTE II – ESTUDO DE CASO

<i>Nota Introdutória</i>	82
---------------------------------------	-----------

CAPÍTULO 4 – FUNDÃO: TERRITÓRIO DE UM “OUTRO” DESENVOLVIMENTO LOCAL?

4.1. Caracterização Socioeconómica do concelho do Fundão	85
---	-----------

4.2. Pré-condições necessárias para o desencadear de um processo

“alternativo” de desenvolvimento local	96
--	----

4.3. Plano Director Municipal do Fundão e respectivas dimensões de desenvolvimento privilegiadas: aplicação do “Sistema de Categorias de Observação”	98
---	-----------

PARTE III – ECONOMIA SOLIDÁRIA, PLANEAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO

CAPÍTULO 5 – DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO

5.1. “Estilo” alternativo de Política Municipal	107
--	------------

CAPÍTULO 6 – CONCLUSÕES FINAIS

6.1. Reflexões Finais	112
------------------------------------	------------

6.2. Perspectivas de Aprofundamento	115
--	------------

Referências Bibliográficas	117
----------------------------------	-----

Anexos	124
--------------	-----

Índice de quadros e figuras

Quadros

Q.1. Origens das Organizações da Economia Social	20
Q.2. Classificação Internacional do Sector Não Lucrativo	21
Q.3. Características distintivas do Sector da ‘economia social’	23
Q.4. Economia Social: Ideários Sociológicos e Económicos	24
Q.5. Corrente ideológica – Socialista/Socialistas Utópicos -, defensores e influências na Economia Social	25
Q.6. Características estruturantes do conceito de ‘economia solidária’	52
Q.7. PDM/Fundão: dimensão “Ambiente”	98
Q.8. PDM/Fundão: dimensão “Económica”	99
Q.9. PDM/Fundão: dimensão “Património”	100
Q.10. PDM/Fundão: dimensão “Política”	101
Q.11. PDM/Fundão: dimensão “Redes de Infra-estruturas e de Equipamentos e Serviços Colectivos/ Públicos”	102
Q.12. PDM/Fundão: dimensão “Sócio-comunitária”	103

Figuras

F.1. Sistema económico do período de crescimento: a relação “virtuosa” mercado-Estado	49
F.2. Triângulo de “Evers”	49
F.3. Sistema de categorias de referência do Desenvolvimento Local Sustentável e Solidário	76

F.4. Índice de frequência relativa das dimensões de desenvolvimento local privilegiadas no PDM/ Fundão	104
---	-----

Introdução

A legislação autárquica portuguesa reconhece explícitamente a existência de uma dimensão local da problemática do desenvolvimento (já que as comunidades estão sujeitas a mudanças importantes, apesar de igualmente serem “sujeitos” de mudança) cuja promoção recai no âmbito das atribuições e competências municipais - nos Municípios, que, consagrados como Autarquias Locais, são uma das “pessoas colectivas territoriais” que, ao nível de governo, se encontram mais próximas das populações e que por isso desempenham um papel vital na sua mobilização e interlocução com vista ao desenvolvimento (Henriques 1988; Constituição da República Portuguesa¹).

Efectivamente, as abordagens do desenvolvimento (local), não sendo novas, (re)ocupam actualmente um espaço importante no debate sobre as políticas públicas, face a toda uma conjuntura recente de mudança, fruto de pressões sociais, económicas e políticas decorrentes de uma demografia em mutação, reestruturações económicas e alterações tecnológicas (Rodrigues e Stoer 1993).

Neste sentido, aquelas políticas ganham ainda mais força quando um conjunto alargado de Municípios, quer por via de dinâmicas “espontâneas” de auto-decisão política, quer emergindo por impulsos exógenos de iniciativa nacional e europeia, num contexto global em que está empíricamente demonstrado que não basta a aceleração do crescimento económico (perspectiva mecanicista) para o alcançar de melhorias na “qualidade de vida”², passaram a reflectir sobre um “outro” desenvolvimento, entendido (p. ex., na óptica de Manfred Max-Neef) como:

“Desenvolvimento à Escala Humana, em que as necessidades humanas fundamentais, que não são estáticas e que se interrelacionam e interactuam, e que devem ser vistas não apenas como carências mas também e simultaneamente como potencialidades humanas individuais e colectivas, se articulam de forma orgânica com a natureza e a tecnologia, bem como os processos globais com os comportamentos locais, do pessoal com o social, de

¹ Consultar, em particular, artigos 235º e 236º.

² Na linha do desenvolvimento humano - PNUD, significa melhor capital social, humano, ambiental, económico e financeiro. Quanto à expressão de *capital social* de referir que a mesma, na linha do pensamento social contemporâneo, vem sendo utilizada com base nos trabalhos de James Coleman e Robert Putnam, no que diz respeito a “características da organização social”, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as acções coordenadas (Abramovay, 2000 [on-line], disponível em: http://www.econfea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2000/O_capital_social.pdf, [citado em 09-12-2005]).

forma planeada, com autonomia e em articulação com a sociedade civil e com o Estado.” (Max-Neef et al., 1986, pp.14-41)³

Opcões de “desenvolvimento” que na prática, estimuladas e conduzidas, em grande medida, pelos Municípios, assumem perspectivas de intervenção diferenciadas de território para território (ou seja, de concelho para concelho), dando expressão à sua diversidade e, correlativamente, introduzindo no conjunto dos processos de acção novas formas de desenvolvimento desigual, atendendo à sua especificidade e características, aos anseios e aspirações da população presente em cada território, bem como ao potencial do projecto alternativo a protagonizar.

É de salientar o facto de termos bem presente que o conceito de território se estabelece muito para além de uma mera configuração administrativa (território administrativo, dotado de existência e reconhecimento de poder), já que o mesmo pressupõe também a existência de uma identidade (que não é um dado, mas antes uma realidade contextual e em constante transformação), interligada à noção de pertença territorial. O território, segundo Roque Amaro (citado in Quintas 2000)⁴, é um espaço apropriado, organizado e reconhecido de um ponto de vista político, social, económico e ideológico, por um grupo ou classe social em nome da população que nele habita e trabalha e com ele se identifica.

No fundo, um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades, sendo construído de forma subjectiva, uma vez que é produto do reconhecimento, pelos actores (endógenos/ exógenos), das características comuns (identidade); ainda, como nos esclarece Filomena Silvano (1997, p.8), a identidade territorial constrói-se, em grande parte, a partir da relação, baseada nas representações colectivas, que as comunidades (e os indivíduos) estabelecem com o espaço (espaço de pertença e espaço de referência – duas das modalidades através das quais uma comunidade constrói o seu território).

No seguimento, pode-se dar conta de que a par de lugares que, independentemente da sua maior ou menor dimensão social e económica, conseguem obter êxitos duráveis em termos de criação de riqueza e de emprego, encontramos outros, iguais ou aparentemente melhor

³ Nesta Dissertação, todas as citações referentes a versões de obras editadas em língua não portuguesa correspondem a uma tradução livre.

⁴ Amaro, R. 1990, ‘O Puzzle territorial dos anos 90: uma territorialidade flexível e uma nova base para as relações entre nação e regiões’, in *Vértice*.

dotados e situados, que entram em declínio ou se abstêm de agir e de não se desenvolverem (Veiga 2005); é possível então falar de atrasos de desenvolvimento - de “gaps” de desenvolvimento entre territórios, em que aqueles que não investem suficientemente nos esforços de desenvolvimento enfrentam o risco de ficarem para trás, aumentando os seus atrasos, num mundo cada vez mais globalizado (competitivo), por correlação com os territórios mais bem sucedidos (Guth 2005), i.e., dos “territórios com projecto”, que, segundo Ricardo Méndez (2002), podem ser vistos como territórios onde os actores locais (públicos e privados), na base da existência de um clima de confiança – e de uma cultura local solidária, se encontram interessados na mobilização dos recursos territoriais, oferecendo respostas ao desenvolvimento perante os reptoos do presente, a partir da realização de projectos futuros comuns.

A globalização é assim um processo vinculado ao território, daí que se possa falar de competição entre cidades, regiões, países, etc., podendo ser definida, na perspectiva de Mário Murteira (2003, p.45), segundo os seguintes cinco critérios: a transnacionalização das empresas; o comércio internacional cativo e gestão transnacional da produção; a globalização financeira; a globalização cultural; movimentos de pessoas no mercado global.

Globalização que para além de poder ser vista como uma ameaça para as comunidades locais, com fracos activos (específicos/ genéricos), deverá igualmente ser considerada como uma oportunidade, uma vez que o espaço competitivo gerado pelo processo de globalização induz a que os territórios tenham que responder estratégicamente através de iniciativas locais que estimulem os processos de desenvolvimento endógeno (Vázquez-Barquero 2002). Os territórios têm de ser capazes de ajustarem a sua estrutura económica bem como as suas redes sociais e institucionais e programas políticos, no sentido da mudança de condições com vista a aumentar a sua competitividade e qualidade de vida das comunidades numa sociedade globalizada (Benz e Furst 2002).

A globalização hoje corresponde a um novo regime de acumulação do capital ou, dito de uma outra maneira, a uma nova fase do capitalismo (termo que designa o conjunto do sistema de articulação dos modos de produção sob a dominação do capital), visando, por um lado, dessocializar o capital e, por outro lado, submeter a sociedade no seu todo à lei do valor, no pressuposto de que toda a vida social é mais bem organizada sob a forma de mercado, esquecendo que o “capital” é sobretudo humano (Santos 2002), que o “valor” são as pessoas. Este tipo de globalização, apesar de hegemónica, não é única, sendo correntemente confrontada por uma outra forma de globalização, uma globalização “alternativa” (assumida

com especial relevo a partir da realização, em 2001, do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre – Brasil), conduzida pelo conjunto de movimentos e iniciativas que podemos situar como actuando na óptica da ‘economia solidária’, no sentido em que buscam formas alternativas de produção (não capitalista), dentro do *mainstream* económico vigente nas sociedades contemporâneas, pois consideram que só se podem sustentar e expandir na medida em que entram num círculo virtuoso com outras alternativas no campo económico (e em outros campos sociais), articulando estratégias de incorporação ou resistência em escalas regional, nacional ou global (Santos e Rodriguez 2002), agindo segundo os valores civilizadores de: cooperação, solidariedade e compromisso com a vida, com a natureza, com a justiça social (Cattani, 2009, p.8).

Num outro registo de observação, neste mesmo espaço globalizado onde o local é global e o global é local – tudo está em tudo (Melo 2002), assiste-se ao que podemos chamar de “refundação” da ‘economia social’, cooptada pela ideia de que um novo contexto histórico e social vem alterando as respectivas práticas das suas Organizações (na base da apropriação de uma “nova” cultura organizacional), levando ao surgimento de uma corrente de pensamento que visa reposicionar a perspectiva *supra* na linha da ‘economia solidária’ (ver 1.6.), entendendo-a como “uma forma de produzir bens e serviços competitivos à escala mundial, preservando o ambiente e a diversidade cultural, envolvendo as comunidades locais e dinamizando os territórios, e não apenas actividades caritativas e não económicas, no sentido em que se produzem bens e serviços” (Madelino, 2006, p.8).

A perspectiva da “cultura organizacional”, entendida a organização como sistema aberto, é pertinente tendo em atenção a vontade em se estabelecer uma “ponte” para a análise da importância da clarificação dos contextos, quer passados quer actuais, em que surgem as Organizações da economia social, pois que os valores defendidos e perpetuados por elas são fruto de um devir histórico e, simultaneamente, de uma contextualização socioeconómica actual. Neste sentido, é percebido que em períodos de crise económica, como o sentido nos finais dos anos 1970, vivida pelos trabalhadores como desemprego e instabilidade laboral, perda de poder de compra ou endividamento e insuficiências das respostas do Estado-providência, ressurjam formas de organização económica de base local, como resposta da sociedade civil organizada às “falhas” e aos problemas (de forte influência liberalizante e com uma feição cada vez mais global), associadas a novos valores e princípios que se opõem às práticas excludentes, social e ambientalmente predatórias apresentadas pela “economia capitalista” (Amaro 2009; Hespanha e Santos 2009).

Economia solidária que se encontra igualmente ligada às “discussões” sobre os pressupostos de um “outro desenvolvimento” (ver 2.1.), uma vez que no seu âmbito são propostas formas de organização económica alternativas (mais justas e solidárias), em estreita relação (directa ou indirecta) com os mercados locais (ou seja, com o ‘desenvolvimento local’ (ver 2.3.)), baseadas em enclaves de solidariedade, promotoras de iniciativas económicas de cariz colectivo (de propriedade colectiva, gestão solidária, auto-geridas e independentes do estado, etc.) (Santos 2002). Economia solidária que mais tarde se reforça nos mecanismos da globalização, propondo uma outra globalização a partir do local – “glocalização” (Amaro 2009).

Assim, parece ser legítimo que consigamos demonstrar que a ‘economia solidária’ pode apresentar novos “caminhos” para projectos políticos públicos de base local com vista ao alcançar de um “outro” desenvolvimento, mais solidário entre os homens, respeitador do meio ambiente e onde a iniciativa económica (plural) esteja ao serviço da realização de objectivos, mais do que individuais, da comunidade humana.

A presente Dissertação visa então saber:

Como é possível aos Municípios, aquando da sua acção de política pública, materializarem quotidianamente um “outro” desenvolvimento (local)?

Para explorar a pergunta acima colocámos a hipótese de que:

Os Municípios devem garantir no desenho do projecto dos Planos Directores Municipais que a promoção local do desenvolvimento se processe a partir de objectivos estratégicos coincidentes com as características estruturantes da ‘economia solidária’.

Tal formulação coloca-nos, desde logo, o desafio de pensar os *parâmetros de referência* de uma filosofia de intervenção municipal capaz de ir ao encontro de um modelo de ‘desenvolvimento local (sustentável e solidário)’ contrário aos paradigmas dominantes e, por conseguinte, às lógicas reducionistas dos supostos efeitos positivos do crescimento económico, servindo assim, num outro sentido, como suporte à resolução dos problemas sociais contemporâneos, como o desemprego, a pobreza ou a exclusão social, que se manifestam de formas cada vez mais espacialmente diferenciadas e localmente específicas, pelo que requerendo o protagonismo liderante e pró-activo de um agente social de base territorial que apresente as soluções de mudança necessárias aos contextos socioeconómicos onde os problemas das pessoas se exprimem (Henriques, 2007, p.145).

As acções de planeamento territorial visam alcançar uma mudança no futuro, com base num esforço de reflexão prospectiva em ordem a orientar as dinâmicas presentes necessárias para o alcançar do “cenário” idealizado. Neste quadro, os Municípios têm um papel central na introdução de mudanças no contexto local, criando condições para um *thickness* organizacional, sócio-institucional e relacional que levem à assunção de um “outro desenvolvimento” (i.e., diferente do tradicional e central) (Henriques 2006b).

Além disso, o propósito de um novo “estilo” de desenvolvimento local foi anteriormente alvo de estudos teórico-práticos, como é o caso da proposta já trabalhada por José Manuel Henriques e que vai no sentido, com suporte a Aníbal Pinto⁵, de que o conceito de estilo de desenvolvimento pode ser definido como a “modalidade concreta e dinâmica de desenvolvimento de uma sociedade num momento histórico determinado, dentro do contexto estabelecido pelo sistema e pela estrutura existentes e que corresponde aos interesses e decisões das forças sociais predominantes” (1988, p.30). Estilo que poderá conter elementos facilitadores para a mudança socioeconómica, esperada e desejada, de um determinado território.

O quadro teórico da presente Dissertação apresenta-se baseado em conceitos, como: ‘economia social’ e ‘economia solidária’; ‘desenvolvimento regional endógeno’, ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘desenvolvimento local’. De forma faseada são aduzidas as variáveis da sua sistematização, posteriormente vertidas em esquema reflexivo, para utilização quer na avaliação do contexto e práticas locais, quer da política municipal de desenvolvimento adoptada no território em estudo.

Duas prerrogativas (e mais uma terceira) foram entretanto consideradas para servirem como linhas de suporte ao caminho a trilhar ao longo da investigação empírica: clarificar as pré-condições (mínimas) necessárias aos territórios para que seja possível o desencadear de um processo “alternativo” de desenvolvimento; reconhecer que a ‘economia solidária’ terá de ser considerada e apreendida de forma objectiva pelos múltiplos actores sociais do território como uma verdadeira oportunidade para a promoção de um outro “estilo” de desenvolvimento local. A exploração do conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ levou ainda à consideração de que face à importância crescente do Poder Local, por via da progressiva descentralização das políticas do Estado Central, enquadrada num cenário macroeconómico restritivo, é

⁵ Pinto, A. 1978, ‘Estilos de Desarollo: conceitos, opiniones, viabilidad’, in *El Trimestre Economico*.

necessário que nos processos de planeamento territorial a lógica integrada entre justiça social, economia sustentável e sustentabilidade ambiental seja alcançada na sua plenitude.

O objectivo de suportarmos a proposta decorrente da reestruturação conceptual em torno da noção do desenvolvimento local (equacionar os contornos de uma filosofia de intervenção municipal que venha ao encontro de um “outro desenvolvimento”) levou a que tenhamos recorrido à delimitação de uma “unidade territorial de desenvolvimento”. A qual, no caso concreto, se encontra na fase final de reconfiguração do respectivo Plano Director Municipal (PDM).

PDM que, preceituado por lei em 1982 (sendo que em 1988 só três municípios tinham este plano aprovado), na sua nova versão (ou nova oportunidade - a este nível estabelece-se a ideia de uma “segunda geração” de PDM’s, devido à obrigatoriedade que decorre da lei (Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio) de serem revistos decorrido que seja o prazo de 10 anos após a sua entrada em vigor ou após a sua última revisão) abre aos municípios um significativo espaço para o desenho de políticas públicas (alternativas) com vista ao desenvolvimento local.

“O PDM permite (...) a plena autonomia do município no seu território e define os objectivos do desenvolvimento económico e social no quadro local, [para um período de 5 a 12 anos].” (Ruivo e Veneza, 1988, p.13)

Considerou-se então, como método mais adequado, o *estudo de caso*, configurado sobre uma unidade (político-administrativa) central de estudo, fazendo coincidir o concelho, do Fundão, com a área objecto de intervenção do PDM (ratificado pela primeira vez em 10 de Julho de 2000 - Resolução do Conselho de Ministros nº82/2000), já que a intervenção municipal com vista ao desenvolvimento pressupõe uma abordagem centrada na comunidade local, nas necessidades quotidianas de quem lá vive, e que por isso se “confunde” com a “unidade territorial de desenvolvimento” – concelho (Henriques 1988).

De acordo com Adelman (citado in Bell, 1997, pp.22-23)⁶, o *estudo de caso* é um método que permite ao investigador a possibilidade de se concentrar num caso específico ou situação, e de identificar os diversos processos interactivos em curso, através da observação, questionamento e estudo das suas características únicas e específicas, segundo a utilização de outros métodos, uma vez que pode ser definido como um termo global para uma família de

⁶ Adelman, C., Jenkins, D. e Kemmis, S. 1977, ‘Re-thinking case study: notes from the second Cambridge conference’, in *Cambriddge Journal of Education*, Vol.6, pp.139-150.

métodos de investigação que têm em comum concentrarem-se deliberadamente sobre o estudo de um determinado caso.

Quanto à escolha do concelho do Fundão a mesma assentou nos seguintes dois critérios-base:

- i)* o facto de ser considerado como um concelho ainda rural, com um conjunto de características associadas, no quadro do processo de desenvolvimento do nosso país, como o envelhecimento da população, concentração em pólos com menos de 5000 habitantes, relevância do trabalho agrícola (ISSS 2005), bem como por ser um território marcado por uma estrutura económica débil - enquadrável ao nível daquilo que alguns autores consideram de “territórios de baixa densidade”, como é o caso de Maria João Simões (2005), uma vez que traduzem uma realidade de baixa densidade a pelo menos três níveis: demográfico, institucional e relacional (uma tríade inter-relacionada, mas onde é difícil distinguir causas e consequências);
- ii)* o PDM se encontrar, desde 2004, em fase de revisão, carecendo a respectiva proposta de aprovação pela Assembleia Municipal, assumindo a Câmara, ao longo do processo, um papel de envolvimento técnico e financiamento directo, para além de entidade promotora.

Sobre o concelho objecto de estudo, há a referir, a espaços, que o mesmo se integra administrativamente no Distrito de Castelo Branco (DCB), ocupando perto de 10,7% da área territorial total daquele (o DCB abrange 11 concelhos que, no seu conjunto, ocupam uma área territorial de 6.628Km), apresentando como distribuição populacional a terceira maior concentração, uma vez que em 2006 era possível encontrar nele perto de 31.297 residentes.

Em termos de evolução da população, o DCB tem visto a sua população diminuir drasticamente, pois entre 1981 e 2001 perdeu 11,7% da sua população residente; não sendo de estranhar que igualmente o concelho do Fundão tenha na última década visto reduzir a sua população, passando a residir em 2001 menos 205 pessoas do que em 1991 (significativa foi a quebra do número de população residente com menos de 14 anos. Em 1991 encontrávamos menores de 14 anos 5.504 pessoas e em 2001 as mesmas eram de 4.381 - variação da população residente na ordem dos -20,4%).

A ambição que julgamos estar inscrita no nosso objecto de estudo levou à utilização de uma pluralidade metodológica, que combinou vários elementos de análise intensiva, já que o interesse em conhecer empiricamente uma determinada realidade implica a criação de

instrumentos de recolha e análise de informação bem como a sistematização de dados sobre essa mesma realidade.

“Uma investigação empírica é uma investigação em que se fazem observações para compreender melhor o fenómeno a estudar, exigindo a produção de teorias, formadas de conceitos e vias metodológicas capazes de analisar dimensões da realidade sem quebra dos fluxos de dois sentidos entre o conjunto do paradigma de partida e as operações de recolha e tratamento da informação pertinente.” (Almeida e Pinto, 1990, p.63)

Em conformidade, na recolha e análise de informação utilizámos diversos tipos de métodos e técnicas de investigação, com vista a obtermos, sobretudo, aspectos qualitativos, salientando-se:

- i) *entrevista semi-directiva* a informadores privilegiados, que caracterizada pelo seu grau de liberdade na comunicação verbal permite um nível maior de profundidade e riqueza informativa; o modelo utilizado teve por base um quadro de hipóteses sobre temas precisos, levando à construção de um Guião de Entrevista, composto por perguntas-guia;
- ii) *observação participante*, entendida como a que se processa no sentido referido por José Pais (citado in Castro, 1997, p.20)⁷ no seu estudo sobre “Culturas Juvenis”, de observação “passiva” - modelo que permite a observação das comunidades sem que estas se sintam observadas, no quadro normal da sua vida quotidiana, através de sucessivas observações directas que, frequentemente, funcionam como “contra-informação”;
- iii) *análise de conteúdo interpretativa*, numa perspectiva simultaneamente qualitativa e quantitativa (análises dimensional e de ocorrências), como técnica documental de tratamento da informação, utilizada como processo privilegiado quer para estudar o conteúdo dos dados obtidos por entrevista, quer para trabalhar a informação contida em vários estudos socioeconómicos e outros que integram e acompanham a elaboração do PDM, optando-se nestes últimos por sistematizar a informação através da aplicação prévia de um *sistema de categorias de observação*.

⁷ Pais, J. 1993, *Culturas Juvenis*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa.

“Se a interacção entre o quadro teórico de partida do analista, os problemas concretos que pretende estudar e o seu plano de hipóteses permitem a formulação de um sistema de categorias e o que lhe importa é a detecção da presença ou da ausência dessas categoriais no *corpus*, então o analista optará por categorias definidas *a priori*.” (Vala, 1990, p.111)

Para tanto, as opções metodológicas assumidas pretenderam, por um lado, perceber no quadro de uma nova oportunidade de elaboração dos PDM's qual a tendência no que respeita às dimensões de desenvolvimento privilegiadas (em particular, pelo Município do Fundão); por outro, considerar de forma transversal, face a essas mesmas dimensões (e suas principais estratégias de acção), qual poderá ser o caminho alternativo a realizar pelos Municípios, bem como as pré-condições necessárias aos seus territórios, no sentido do seu comprometimento com a proposta de um ‘*desenvolvimento local sustentável e solidário*’.

O percurso seguido na realização da presente Dissertação, mantido na síntese expositiva a seguir, encontra-se dividido em três partes: uma de pesquisa teórica, bibliográfica, outra de recolha empírica, estudo de caso, e uma terceira de natureza conclusiva.

Na **Parte I**, *Economia Social, Economia Solidária e Desenvolvimento Local (Sustentável e Solidário)*, estabelece-se o quadro teórico, tendo-se para o efeito introduzido três capítulos, onde se reflectem conceitos e debates teóricos.

A **Parte II**, *Estudo de Caso*, engloba um capítulo onde são aprofundadas as dinâmicas dos fenómenos que ocorrem no “caso” seleccionado, caracterizando-se o concelho alvo de estudo com recurso a dados primários e secundários e ainda com base na utilização de um referencial de categorias de princípios, que por sua vez suportam a hipótese de partida.

Na **Parte III**, *Economia Solidária, Planeamento Territorial e Desenvolvimento Local Sustentável e Solidário*, são apresentadas as conclusões finais a partir da retrospectiva das grandes linhas do procedimento seguido no processo de “validação” da hipótese de partida, no sentido dos resultados alcançados, evidenciando novos conhecimentos e respectivas consequências práticas e ainda sugerindo alguns apontamentos para reflexão e de investigação para o futuro.

No final, apresenta-se a bibliografia, as fontes documentais utilizadas e os anexos.

PARTE I | ECONOMIA SOCIAL, ECONOMIA SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL (SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO)

Considerações Iniciais

No **capítulo 1, Economia Social e Solidária**, os dois primeiros *sub-capítulos* clarificam o conceito de ‘economia social’, segundo o percurso em que o ponto central de partida são as características específicas da abordagem europeia ao Sector (apelidado de Terceiro Sistema), com base na concepção metodológica desenvolvida pelo Centro Internacional de Pesquisa e de Informação sobre Economia Pública, Social e Cooperativa, radicada na exploração dos seguintes três eixos (CIRIEC 2000): tipo de organizações envolvidas; natureza intermediária do Terceiro Sistema no quadro de um “welfare pluralism” (“pluralismo de bem-estar” – ideia surgida na década de 80 do século XX, no contexto europeu da “crise” do Estado-Providência. Esta discussão refocalizava-se no papel das organizações não lucrativas e era simultânea e articulada com o questionamento do papel proeminente do Estado como financiador, regulador e fornecedor de bens e serviços sociais. Afirmava ainda que as necessidades de bem-estar podiam ser satisfeitas a partir dos sistemas estatal, comunitário, voluntário e comercial (Ferreira 2000)); dimensão sociopolítica de que é portador.

Uma verdadeira abordagem aos elementos constitutivos do Terceiro Sistema, conforme evidencia Jordi Estivill (1999), implica então uma interpretação histórica e dinâmica ao nível, quer das sociedades europeias, ou numa visão mais ampla – transnacional, quer de cada país onde o mesmo se desenvolve. Neste sentido, uma das possibilidades de “desenhar” os contornos da ‘economia social’ fundamenta-se na interligação prévia com as várias formas de organização social colectiva que foram surgindo ao longo dos séculos na Europa (desde as expressões associativas que remontam ao século VII), em simultâneo com a aferição dos ideais assumidos (e muitas vezes experimentados) por um conjunto de pensadores, sobretudo desde meados do século XVIII até ao século XIX, altura em que a ‘economia social’, como conceito e como prática, é reconhecida na Europa (Coutinho 2003; Amaro 2005a).

A perspectiva referida remete pois para uma análise aos contextos de “cultura organizacional”, já que partidária da ideia de que as organizações não estão imunes às mudanças ocorridas no espaço (contexto) em que se situam, uma vez que da sua adaptação à “turbulência” do ambiente externo e interno está dependente a sua viabilidade e o seu processo de desenvolvimento (que é por natureza dinâmico e não linear) (Gomes 2000);

significando assim que as organizações (da economia social) não são um dado mas uma construção (social) ou um processo em construção permanente, dependente, quer das interacções estabelecidas entre os seus vários *stakeholders*⁸, quer da cultura prevalecente na sociedade onde as mesmas se encontram inseridas.

De seguida, depois de termos procedido a uma reflexão sobre o quadro das expressões organizativas, princípios normativos e constitutivos, dogmas morais, cívicos e políticos, centrámo-nos nos contextos históricos e sociais da ‘economia social’, a partir da estruturação de três momentos fundamentais, aos quais fizemos corresponder as seguintes secções:

i) aborda-se a emergência histórica da revolução industrial até finais do século XIX, conectada com as ideologias liberais, do valor trabalho e das trocas de mercado. Neste período, a ‘economia social’ surge como reacção às regras dominantes de funcionamento da actividade económica, aparecendo as práticas associativas de tipo cooperativo (ou pré-mutualista) como incubação de uma outra perspectiva de organização produtiva. É igualmente um período em que as Organizações da economia social (OES) se substituem ao Estado, no domínio daquilo que hoje conhecemos por protecção social.

ii) assinala-se a época da criação de seguros sociais obrigatórios, como aconteceu na Alemanha de Bismarck (Chanceler que fez criar por parte do Estado, a partir de 1880, um conjunto de seguros contra acidentes, doença e velhice). Segundo Álvaro Matias (2000, pp.7-8), o tipo de sistema de protecção social pública (e outros que se lhe seguiram) de cariz “bismarckiano” consubstanciava-se numa concepção “comutativa” de intervenção do Estado, porque sem uma preocupação de universalidade na protecção (apenas dirigida a um segmento da sociedade que possuía emprego por conta de outrem), foi então posteriormente substituído por uma outra, dando origem à concepção “distributiva” - garantia de uma protecção mínima para todos os cidadãos, assumida a sua origem a partir da publicação em Inglaterra (1942) do que ficou então conhecido como *Relatório Beveridge* (nome do seu autor, Sir William Beveridge). As OES, neste contexto, reforçam a sua intervenção a partir do complemento que fazem à ação do Estado, na subsequente operacionalização dos mecanismos de protecção social pública.

⁸ Freeman (citado in Brown, 2002, p.371), define Stakeholders como “any group or individual who can affect or is affected by the achievements of the organization’s objectives” – Freeman, R. 1984, *Strategic Management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston.

iii) reflecte-se sobre o início da década de 70 do século XX, decorrente da era da globalização (e da sociedade do saber) até aos nossos dias, caracterizada pela “refundação” do papel da ‘economia social’. As OES, que integram as que se situam não apenas no sector não-mercantil mas igualmente as do sector mercantil, respondem de forma diferente aos problemas da sociedade actual. Funcionando como “empresas”, o seu objectivo central não é a rendibilização do capital investido, mas sim a promoção do desenvolvimento integral da pessoa como um fim em si mesmo, convertendo-se o capital num instrumento (Melo 2005).

Num outro *sub-capítulo* é tomado o conceito de ‘**economia solidária**’, na base, primeiramente, do “mosaico” socioeconómico em que se assiste a uma revalorização do Sector da economia social e, consequentemente, com recurso à visão panorâmica de um conjunto de autores, com incidência para o início da (re)construção do conceito às décadas de 80/90 do século XX, e, posteriormente, à definição das suas características estruturantes, a partir do esforço de síntese conceptual do autor da presente Dissertação.

De entre os autores acima revisitados, torna-se pertinente salientar:

- i) Jean-Louis Laville e Genauto França Filho*, em que ambos assumem uma tendência mais recente na abordagem às novas práticas de ‘economia social’, situando-as nos anos 90, centradas num certo número de experiências, que podem ser vistas ligadas a um projecto originário de ‘economia solidária’, com a criação de iniciativas locais, a que chamam de “serviços de proximidade”;
- ii) Roque Amaro e Francisco Madelino*, para os quais o conceito de ‘economia solidária’ começou a ser utilizado nos anos 80 do século XX, sobretudo, no quadro europeu francófono, para designar:

“as novas formas de economia social que estão relacionadas com o desafio da solidariedade decorrente do agravamento da pobreza e da exclusão social, sobretudo nas últimas décadas do século XX (...) a expressão corresponde à constatação de que é preciso renovar as experiências e os caminhos da velha economia social, que já se destinava, em grande parte, a responder a problemas sociais.” (Amaro, 2005b, pp.4-5)

Por fim, um último *sub-capítulo* comprehende a abordagem da ‘economia social’ *no contexto português*, dando-se conta que a mesma se encontra na Constituição da República Portuguesa (CRP) a par do sector público e privado. A CRP de 1976 refere o *Terceiro Sector*, apelidado no actual texto constitucional de “sector cooperativo e social”. Para Manuel Canaveira

Campos (1991, p.12), tal significa que o Sector pretende englobar não apenas as cooperativas mas todas as outras possibilidades e reais formas associativas e mutualistas, que claramente não se integram nem no sector público nem no sector privado lucrativo. É precisamente naquele que estão integradas as pessoas colectivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objectivo a solidariedade social (Namorado e Oliveira 2001).

Como na Europa do Século XIX, também em Portugal se assistiu, neste período, ao desenvolvimento de formas não lucrativas de cooperação, podendo descontar-se diversos empreendimentos desse tipo, como é o caso do “sector cooperativo” que assume à época uma expressão muito significativa (bem como actualmente), salientando-se a aprovação em 1867, por Andrade Corvo (Ministro das Obras Públicas Comércio e Indústria) da célebre Lei Basilar do Cooperativismo.

De qualquer forma, pode-se considerar, numa observância lata, que o Sector da economia social remonta à data da fundação de Portugal (Estado-Nação - 1143), já que movimentos (organizações) de caridade existiam anteriormente no território português, inspirados na sua grande maioria pela doutrina da Igreja Católica Romana, no sentido do cumprimento da sublime divisa da caridade cristã: “ama o teu próximo como a ti mesmo”.

Efectivamente, a influência da Igreja Católica faz-se sentir na prática da assistência - ligada particularmente às áreas social e saúde, marcada por um forte carácter “paternalista” e “assistencialista” - aos mais necessitados, atingindo a sua expressão máxima com a instituição das Misericórdias nos finais do século XV. No entanto, esta é igualmente uma época em que paralelamente se assiste ao surgimento de outras perspectivas de assistência (social), como é o caso da corporização, por via do impulso dos próprios necessitados, de instituições mutualistas, de solidariedade e de entre-ajuda, as quais são entretanto revisitadas ao longo de cinco secções, correspondendo a cada um determinado contexto histórico e social específico de análise, na base do estudo desenvolvido sobre a coordenação de Raquel Campos Franco (2005)⁹ e ainda com suporte em Fernando Ferreira Costa (1991), Manuel Canaveira Campos (1991) e Helena Mouro (2001).

⁹ Independentemente da sua observância não ser integralmente coincidente com a perspectiva desenvolvida a partir da ideia de Terceiro Sistema (mais europeia), uma vez que deixa de fora da análise às OES algumas das suas expressões, ao centrar a sua abordagem no critério da não redistribuição de lucros (é excluído um conjunto alargado de ramos cooperativos - num total de dez, sendo apenas contemplados os de Solidariedade Social e os de Construção e Habitação); quanto às mutualidades, é feita uma distinção entre mútuas e associações mutualistas, ficando de fora das análises as mutualidades (consideradas como organizações similares a bancos ou companhias de seguros), e integrando as associações mutualistas (que providenciam benefícios, mas que não distribuem lucros). Complementarmente, o estudo *supra* faz referência a mais sete tipos de classes de organizações sem fins lucrativos: associações; fundações; associações de desenvolvimento local; misericórdias; museus; organizações não governamentais; instituições particulares de solidariedade social.

No **capítulo 2, Desenvolvimento(s): Regional Endógeno, Sustentável e Local**, ocorrem algumas interpretações em respeito à expressão “desenvolvimento” (palavra que não se refere apenas a um conceito único, mas sim a diferentes “tipos” de desenvolvimento), havendo a necessidade de falar nas suas diferentes lógicas, enquadrando-as num determinado quadro teórico de referencia (Franco 1995).

O início da reflexão abrange os anos 70/80 do século XX, altura em que na Europa foram tentados alguns modelos de descentralização política e experiências locais de “desenvolvimento alternativo”, que significaram a vanguarda “de baixo” (Novy e Becker 1998), ou, como refere Walter Stohr (1981, pp.39-72), de desenvolvimento “from below”, que vai muito para além do nível a que as decisões são tomadas, em que se introduzem igualmente critérios alternativos de alocação de recursos ajustados a diferentes culturas, e, partindo de territórios culturais, mudando os critérios das trocas comerciais e as formas específicas de organização económica e social (enfatizando a perspectiva territorial em detrimento da função organizacional); por conseguinte, implicando uma mudança do conceito básico de “desenvolvimento”, contrariando a perspectiva monolítica da visão “centre-down”, definida por critérios económicos, comportamento competitivo e mecanismos de redistribuição a larga escala, ao pretender alcançar objectivos sociais, pelos comportamentos cooperativos e por motivações endógenas.

Assim, como uma das expressões do desenvolvimento “from below”, fruto da falência (insatisfação com os resultados) da abordagem “funcionalista”, surge o conceito de **‘desenvolvimento regional endógeno’**, que, na sua vertente mais recente (anos 80) pode ser visto como o modo através do qual o desenvolvimento de um país se processa com o território, partindo do pressuposto que as regiões são sempre interdependentes/ sistémicas (mas realizado a partir de todos os processos do desenvolvimento local), materializando-se fortemente, quer na satisfação das necessidades humanas fundamentais (que não são alcançáveis de “cima para baixo”, devendo emanar da acção, das expectativas e da criação e perspectiva crítica dos próprios protagonistas - “empowerment”), quer na criação de emprego de base territorial (surgindo como resposta às especificidades locais de fenómenos como a pobreza e a exclusão social) (Henriques 2006a; Henriques 2006b).

Em continuidade, a dimensão económica do desenvolvimento não é entendida apenas na sua perspectiva tradicional, mas aliando aquilo a que os economistas chamam de “valor uso” - formas de organização da produção na óptica individual (produção agrícola de pequena escala para auto-consumo, criação das próprias roupas e mobiliário para a casa, etc.), bem

como na óptica colectiva (associações de saúde comunitária, manutenção colectiva de edifícios, etc.) (Henriques, 2006b, pp.107-108).

De seguida, a década de 70 do século XX foi de novo abordada, coincidindo com o começo da preocupação mundial com o impacto “ambiental” do desenvolvimento económico (pese embora a noção com a preocupação pelos processos de desenvolvimento sustentável não ser inteiramente uma questão nova, já que em 1798 Malthus havia publicado “Ensaio sobre o Princípio da População e o seu Efeito no Desenvolvimento Futuro das Sociedades”) (Santos 2005). Porém, pode-se considerar que a expressão “sustentabilidade” ganha àquela época (em 1971 é criado o programa da ONU para o ambiente e em 1972, com a Conferência de Estocolmo, começa a construir-se o conceito de ‘desenvolvimento sustentável’, então sob a designação de “Ecodesenvolvimento”), efectiva importância, num contexto ambiental (ecologia) decorrente da crise do petróleo e, em particular, fruto dos trabalhos iniciados pelo *Clube de Roma*, que apoiando-se no *Relatório Meadows* denuncia a impossibilidade de prosseguir indefinidamente qualquer crescimento num mundo por si só esgotado.

Posteriormente, este tema da “sustentabilidade” (ou, perspectiva sustentável de desenvolvimento) cai um pouco em desuso (apesar de em 1983 ter sido constituída a Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, formada por proposta da Assembleia-Geral das Nações Unidas, presidida por M^{me} Brundtland, enquanto primeira-ministra da Noruega), até ao momento em que é publicado, em 1987, pela World Commission on Environment and Development, o *Relatório Brundtland* – “O Nosso Futuro Comum” (dando conta das graves agressões contra o ambiente a nível mundial e da importância do seu respeito nos processos de desenvolvimento), altura em que é explicitamente apresentado o conceito de **‘desenvolvimento sustentável’**: “é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações vindouras satisfazerem as suas próprias necessidades”.

Neste capítulo é ainda feita referência ao conceito de **‘desenvolvimento local’**, em estreita correlação com a noção de “território” (e com as dinâmicas de intervenção dos Municípios), uma vez que este é um elemento activo de desenvolvimento - o “espaço” não pode ser alvo passivo de medidas ou investimentos, mas antes tem de ser encarado como um “território com projecto” (Méndez 2002).

Desenvolvimento (local) que pode significar, na linha da abordagem apresentada por Roque Amaro (2003, pp.36-68), a partir de um jogo de semântica que a própria palavra

encerra (em várias línguas), a libertação dos “invólucros”, “envolvimentos” e “embrulhos”, que impedem a libertação e a realização das sementes e das potencialidades “embrulhadas” nos indivíduos, nos grupos sociais e nas sociedades. Com base numa analogia prossegue com a imagem da semente lançada à terra e “envolvida” por esta, que vai realizar um processo esforçado de “des-envolvimento”, rompendo com os vários obstáculos, até se conseguir libertar para o exterior, tornando-se Planta, Flor ou Fruto, de acordo com as suas potencialidades.

O capítulo 3, Municípios, Economia Solidária e Desenvolvimento Local: Caminhos Possíveis no Contexto Português, encontra-se, por sua vez, configurado em três *sub-capítulos*:

- i)* discorremos sobre a proposta de que o ‘desenvolvimento local’ baseado nas iniciativas dos actores locais e em formas de organização da economia solidária cataliza como característica principal a perspectiva integrada, multidisciplinar e participada dos problemas do desenvolvimento económico e social de um determinado território. Neste sentido, a ‘economia solidária’ deve ser assumida pelo Poder Local como aliada de um “outro” desenvolvimento;
- ii)* tivemos em conta a intenção de avançar com a proposta de um ‘*desenvolvimento local sustentável e solidário*’, pelo que esboçámos um conjunto de parâmetros de referência (*Matriz*) de modo a possibilitar a sua operacionalização pelos Municípios portugueses (a quem cabe a responsabilidade charneira pelo seu impulso, se bem que em estreita articulação com os demais agentes sociais do território);
- iii)* procedemos a uma breve explanação de um dos principais mecanismos de planeamento e intervenção local que os Municípios dispõem, há já algumas décadas, como é o caso do *plano director municipal*, que, considerado juridicamente regulamento de natureza administrativa, deve ser visto como um importante instrumento para a consecução de uma perspectiva *integradora, endógena e sistémica* do desenvolvimento.

CAPÍTULO 1

ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA

1.1. Do conceito de Economia Social

A ‘economia social’ pode ser conhecida por vários termos, consoante os contextos históricos e socioculturais em que se insere e evolui. São então usuais as referências: Economia Social, Terceiro Sector e Terceiro Sistema (comuns na União Europeia); Sector Não Lucrativo (ou Nonprofit Organizations, utilizada nos países anglo-saxónicos, sobretudo nos E.U.A.); Economia da Sociedade Civil (Itália); Economia do Povo (Alemanha); Economia Comunitária (Canadá); Economia Popular e Solidária (Brasil); Economia Solidária (utilizada correntemente nos países latinos da América do Sul e, recentemente, na Europa, em particular em França, e, de alguma forma, em Portugal) (Nunes et al., 2001, p.20).

Independentemente da sua expressão, a ‘economia social’ constitui, de certo modo, um paradoxo conceptual, uma vez que a economia faz parte da dimensão social das sociedades (“economia”, entendida como actividade de transformação da natureza visando satisfazer as necessidades dos homens), e assim, ela própria deveria ser “economia social”, na medida que deveria estar subordinada a objectivos ligados ao bem-estar colectivo (Campos 1992).

No entanto, a contradição *supra* tem sentido em sociedades cuja actividade qualificada de “economia” se diferenciou de forma significativa de outros aspectos da existência; é o caso de sociedades como a nossa em que a troca, nomeadamente a troca monetária, ocupa um lugar importante. Neste quadro, importa, todavia, não considerar a “economia” como um domínio isolado do conjunto da vida social e assim tentar encaixar a ética económica na ética social (Arnsperger e Parijs, 2004, pp.7-8).

De qualquer forma, a expressão “social” pode ser uma síntese feliz pelo facto de enquadrar actividades que se preocupam com problemas de natureza social no seu sentido mais estrito e, ao mesmo tempo, usar recursos da economia para o seu desempenho (Dias 2005). Ora, independentemente da designação que se utilize, devemos consciencializar-nos que as suas organizações possuem uma *missão* diferente da que é própria das empresas com fins lucrativos ou do governo (Drucker 1997).

Por exemplo, os belgas do conselho Valão da Economia Social adoptam a seguinte definição: “a Economia Social é composta por actividades económicas do tipo associativo, fundada sobre os valores da solidariedade, da autonomia e da cidadania” (Jeantet, 2003, p.34).

Já Charles Gide, referido por Manuela Coutinho (2003, p.47), utilizava a expressão de ‘economia social’, definindo-a como “conjunto formado por diversas organizações, como cooperativas, ou outras, que incorporam critérios de funcionamento solidário”.

Ainda, segundo Thierry Jeantet (2003), a ‘economia social’ pode ser vista como uma forma privada de propriedade assente num contrato democrático de acções, sempre com dimensão social, podendo ter objectivos económicos, financeiros ou culturais e desportivos.

Em resumo, podemos concluir que a “economia social é um sector económico privado com objectivos públicos, sociais ou colectivos” (Vidal, 2001, p.144), já que as suas “empresas” pertencem ao campo económico, pois exercem actividades produtivas pela afectação de recursos à satisfação de necessidades, grande parte delas não solventes pelas organizações da economia *mainstream* (Defourny et al. 1990).

1.1.1. Componentes Organizacionais

Com recurso a João Estêvão (1997, p.31), é possível compreendermos as causas do crescimento e evolução da ‘economia social’ a partir da combinação de duas linhas explicativas complementares:

- i) a *microeconómica* (afectação de recursos, organização e comportamento do mercado) - aponta para a identificação (por parte das OES), em cada momento, das falhas do mercado não satisfeitas pelo sector público;
- ii) a *macroeconómica* (evolução tecnológica e socio-organizacional, crises, erosão dos mecanismos de regulação) - radica, fundamentalmente, na explicação da dinâmica do Sector para o campo das respostas da Sociedade Civil a fases do ciclo económico em que o menor desenvolvimento (económico e social) não proporciona a satisfação de certas necessidades sociais a certos grupos de cidadãos.

Em concomitância, a ‘economia social’ é, por assim dizer, constituída por um conjunto de entidades de carácter privado, dotadas de responsabilidade própria e objectivos sociais, independentemente das actividades desenvolvidas. A essência que as distingue resulta do facto das suas actividades se subordinarem, bem como os recursos por elas colectados, a uma lógica de prossecução de valores sociais assentes na abordagem dos problemas com essa índole e utilizando, para esse efeito, os recursos disponíveis (Dias 2005).

Muitas das organizações sem fins lucrativos de hoje emergiram de instituições de fraternidade e de solidariedade, com objectivos de entre-ajuda; ou seja, muitos movimentos

no passado constituíram-se como verdadeiros suportes sociais, garantes do desenvolvimento das comunidades, pondo em marcha espaços que séculos mais tarde se considerou fazerem parte do domínio da ‘economia social’ (Coutinho, 2003, p.17).

Quadro 1. - Origens das Organizações da Economia Social

Guildas Século VII	Surgidas no Norte da Europa eram associações de defesa mútua e religiosa que prosseguiam fins de assistência mútua em caso de doença, incêndio, etc.
Confrarias Século VII	Eram associações destinadas a incrementar o culto público, sem exclusão das obras de caridade. Designavam-se de várias formas como: irmandades, congregações, uniões ou associações.
Compagnonnage Século XI	Foi um dos primeiros compromissos assumidos por grupos profissionais – “fraternidades operárias” -, tendentes à criação de espaços de solidariedade para proteção mútua e desenvolvimento. Constituídas por operários artistas tinham por missão construir obras de arte, em especial catedrais e edifícios religiosos. Deram origem à Maçonaria (“maçom”, o que construía as catedrais), aparecendo como os primeiros humanistas. Criavam círculos de “iniciação”, onde transmitiam os seus conhecimentos (em segredo).
Consórcios Século XII	Organizavam-se como “irmãos”, formando vários consórcios, como os “Consórcios da Morte” – cuidavam dos funerais dos “irmãos”.
Corporações de Ofícios e Confrarias Século XII	As Corporações, surgidas no século XII, tornaram-se organizadas como associação profissional de cariz laico (civil) no século XIII (como p. ex. dos sapateiros), com a chegada dos ofícios (“métiers”) à direcção das cidades e sequente criação de manufacturas. Os membros tinham apoios sociais, como na doença e na morte, chegando a ter um sistema de monopólio do mercado de trabalho, uma vez que qualquer novo artesão precisava de autorização da corporação para exercer o ofício. Quanto às Confrarias, estas eram corporações com conteúdo religioso (com o seu santo, o seu estandarte, as suas procissões – sob o domínio da Igreja), com regulamentos muito “fortes”, funcionando como socorros mútuos.
Montes de Pietá Século XV	Surgiram na Itália (Ascoli), em 1458, como uma obra de carácter estritamente religioso e social inspirada na caridade cristã e promovida pelos franciscanos.

Fonte: Adaptado de: Coutinho 2003; Estivill 2005.

Por influência da Revolução Francesa a grande maioria das instituições acima vai perdendo força, como aconteceu em França com a lei “Lechapelier” (1791) que suprime o direito associativo com o argumento de que os homens são iguais perante a lei e o que as instituições fazem é criar um sistema de privilégios (direitos ligados a algumas pessoas – aristocracia) (Gueslin 1987), ressurgindo depois em força com o desenrolar do processo de industrialização, como é exemplo o sindicalismo (1845) abraçado pelos trabalhadores que se viram forçados a unir-se de novo perante a crise do trabalho que então se registou (buscando na “associação” um compromisso para a solução dos seus problemas) (Coutinho, 2003, p.31).

Actualmente, segundo Mário Caldeira Dias (2004, p.171), é de considerar a actuação das Organizações da economia social em dois vectores essenciais (em simultâneo ou “*de per si*”):

- i) o da acção social concreta, dirigida a grupos desfavorecidos ou excluídos* - uma parte das Organizações que actuam neste domínio acaba por se constituir como “prolongamentos” do Estado na área social, através do sistema de “contracting out” (transferência da provisão de bens e serviços quase-públicos do Estado para as OES).
- ii) o que considera formas alternativas de estar no mercado, cuja finalidade primária não é o lucro* - o carácter lucrativo ou não lucrativo das organizações que actuam no mercado, distingue-as, no sentido de que as primeiras assumem um critério de viabilidade e as segundas de sustentabilidade (não é posta de parte a realização de lucros, mas sim o destino que se dá à aplicação desse excedente; uma vez que ele é conseguido no mercado, deverá reverter para uma utilização com fins e objectivos sociais).

De acordo com a definição Internacional do Sector Não Lucrativo (ICNPO)¹⁰ as organizações que nele se integram exercem como principais funções as estabelecidas no (**Quadro 2.:**)

Classificação Internacional do Sector Não Lucrativo

Grupo 1	Cultura e Recreio
Grupo 2	Instrução e Investigação Científica
Grupo 3	Saúde
Grupo 4	Serviços Sociais
Grupo 5	Ambiente
Grupo 6	Promoção da Comunidade Local, Tutela de Inquilinos e Desenvolvimento do Património Habitacional
Grupo 7	Promoção e Tutela de Direitos Civis
Grupo 8	Intermediação Filantrópica e Promoção do Voluntariado
Grupo 9	Actividade Internacional
Grupo 10	Congregações Religiosas
Grupo 11	Organizações Empreendedoras, Profissionais e Sindicais
Grupo 12	Sem Classificação

Fonte: Adaptado de Barros 1997.

¹⁰ Sistema de classificação internacional estruturado em doze grupos primários, baseado na actividade económica desenvolvida pelas entidades, que assume como suporte o *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities – Ver.3*, publicado pelas Nações Unidas em 1989.

Funções que podem ainda ser agrupadas em duas grandes categorias (Franco et al., s.d., pp.14-16):

- i) “*service functions*” - realização de serviços directos, ao nível: educação, serviços sociais, saúde, promoção da comunidade local, etc.;
- ii) “*expressive functions*” - desenvolvimento de actividades que providenciam a realização de expressões culturais, espirituais, profissionais, ou outras, centradas em crenças e valores específicos, como: cultura e recreio, ambiente, promoção e tutela de direitos civis, organizações empreendedoras, profissionais e sindicais, etc..

Consensualmente é tido que as Cooperativas, as Mutualidades e as Associações formam o Sector dito da ‘economia social’. O seu reconhecimento pela União Europeia começou em meados da década de 80 do século XX, com uma primeira tentativa de inventário (elaboração de um relatório sobre o Sector - *Relatório Fontaine*) e a criação de uma “unidade de economia social” integrada no campo de acção da Direcção-Geral XXIII (designada no seu seio como Terceiro Sistema).

Mais tarde (por volta de 1997) a ‘economia social’ foi reconhecida no tratado de Amesterdão pelo seu contributo no desenvolvimento da solidariedade, tendo as diferentes famílias das suas componentes organizacionais sido agrupadas sob a designação de CMAF - Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações.

Na abordagem *supra* (europeia – *Terceiro Sistema*), no estatuto legal das organizações, o factor determinante não é a sua natureza sem fins lucrativos, mas sim o facto de serem impostos limites aos interesses materiais dos investidores. Assim, a fronteira não é demarcada entre organizações com e sem fins lucrativos, mas entre “organizações capitalistas” e “organizações da economia social” (que privilegiam a constituição de um património colectivo em vez de retorno sobre o investimento individual) (Laville 2006).

De acordo com o que tem sido escrito pelo CIRIEC (2000), as acções das OES foram a partir do fim do século XIX e no decurso do século XX progressivamente reconhecidas pelas autoridades públicas, conduzindo ao desenvolvimento de quadros legais de ‘economia social’ que lhes conferiram uma existência legal (em que todas as diferentes disposições jurídicas continham limites às organizações). A compartmentalização jurídica e as formas de integração económica contribuíram então para a multiplicação e fragmentação daquelas organizações, levando ao surgimento de um conjunto de expressões que hoje se encontram agrupadas no *sector* das CMAF.

As considerações anteriores impõem que se clarifique ser a abordagem “americana” (a que o Projecto Johns Hopkins dá corpo) contrária à “europeia”, uma vez que exclui na análise às OES as cooperativas e as mutualidades, devido ao facto destas poderem distribuir alguns dos seus lucros aos membros (Demoustier 2001).

Na definição de *Terceiro Sistema* as numerosas especificidades nacionais são enquadradas, pelo que se torna substancialmente diferente da concepção americana, em particular, porque (CIRIEC, 2000, p.20): limita a sua análise às organizações que remuneram o trabalho; não faz a cobertura de organizações cuja natureza é considerada parapública; inclui todas as Organizações da economia social que obtêm uma parte significativa dos seus recursos no mercado.

Na abordagem “europeia”, de acordo com Danièle Demoustier (2001, pp.98-99), a ênfase é colocada na evolução da dimensão económica das associações (via *analítica/institucionalista* - clarificadora das tipologias e das evoluções no seio das associações, que inclui todas as organizações com estatutos que restringem a apropriação privada dos resultados) enquanto na “americana” (via *sintética/utilitarista*) o enfoque assenta numa interpretação estatística da importância de um Sector constituído pelo conjunto de organizações sem fins lucrativos (o critério da não redistribuição de lucros faz excluir as cooperativas e as mutualidades)¹¹.

As características comuns das OES residem então numa análise socioeconómica de cariz europeísta, mais do que na regra de não distribuição dos lucros gerados na actividade, no desenvolvimento de actividades de proximidade que prosseguem como fim último o bem-estar social dos indivíduos e respectivas comunidades, caracterizando-se, algumas delas, pela oferta de bens e serviços quase-públicos ou quase-privados (Barros, 1997, p.14). No entanto, é igualmente possível apontar, segundo os estudos recentemente conduzidos em diferentes países, um crescimento da produção de bens e serviços nas OES, para além de não ser de excluir o seu trabalho na representação de interesses, na reivindicação ou na sensibilização da opinião pública sobre certas causas.

Assim, num primeiro momento, podemos elencar como *Características distintivas do Sector da ‘economia social’ (Quadro 3.)*, as seguintes:

¹¹ Na linha do Projecto Johns Hopkins, numa perspectiva internacional, as organizações sem fins lucrativos para serem consideradas como fazendo parte do sector não lucrativo tem de estar “conectadas” com os seguintes cinco critérios: *organizadas* (até certo ponto institucionalizadas); *privadas* (institucionalmente separadas do governo); *não distribuidoras de lucros*; *auto-governadas*; *voluntárias* (envolvendo um grau apreciável de participação voluntária) (Salamon et al. 2000).

Valores	democracia; igualdade; solidariedade; sustentabilidade; subsidiariedade; partilha; proximidade; co-responsabilidade; transparência
Princípio	as práticas devem ser coerentes com os valores proclamados
Missão	satisfação das necessidades inerentes ao Desenvolvimento Social local
Fontes de Financiamento	as OES: podem receber fundos de diversas origens e ter uma função de “redistribuição”; podem e devem gerar resultados operacionais positivos, com receitas próprias (provenientes da produção de bens e serviços vendidos no mercado) que financiem a concretização dos seus objectivos

Fonte: Adaptado das conclusões do Workshop “Economia Social: Solidária, Qualificada e Inovadora”, realizado em 2002 na cidade do Fundão.

1.1.2. Ideários Económicos, Sociológicos e Culturais

A propósito dos fundamentos “doutrinários” da ‘economia social’ enquanto disciplina científica, os mesmos podem ser procurados, primeiro, nas obras dos chamados “utópicos”, como Saint-Simon e Proudhon, em França, e de Robert Owen, no Reino Unido, e, mais tarde, por economistas como Le Play e Charles Gide, que inscreveram nos seus ideários filosóficos a recusa à noção do “*Homo Economicus*” (Gueslin 1987; Coutinho 2003; Jeantet 2003; Estivill 2005).

De “socialistas utópicos” a “revolucionários” e a “reformistas”, passando por “éticos” sonhadores e por homens pragmáticos preocupados com o “bem comum” e o “interesse geral”, de todos um pouco a ‘economia social’ aprendeu e incorporou contributos preciosos (Queiroz, 1989, p.143).

Quadro 4. – Economia Social: Ideários Sociológicos e Económicos

Autores	Ideários
Sismondi (1773-1842)	Em 1819 publicou os “Nouveaux principes d’économie politique”, onde privilegia a repartição equitativa da riqueza. Como contraproposta às teorias da “mão invisível” avança com fundamentos de uma política económica ao serviço do bem-estar colectivo.
Le Play (1808-1882)	Engenheiro, economista, sociólogo, conselheiro de estado, foi responsável pelo início da via de uma economia social “católica” que tenta conciliar comunidade, propriedade e patronato. Defendia as sociedades de socorros mútuos, as associações operárias e, simultaneamente, a hierarquia da obediência aos “chefes naturais”.
Charles Gide (1847-1932)	Economista que nas suas intervenções e nas suas obras consagra a própria expressão de “economia social”. Desenvolve o princípio do cooperativismo, impulsionando-o como movimento à escala mundial a partir da Escola Cooperativista de Nîmes, que fundou. Utiliza o conceito de economia, enquanto ciência das necessidades do homem e da sua satisfação. Foi responsável, em 1900, pela organização do pavilhão sobre Economia Social, na Exposição Universal de Paris.

Fonte: Adaptado de: Coutinho 2003; Jeantet 2003; Estivill 2005.

Quadro 5. – Corrente ideológica – Socialista/Socialistas Utópicos -, defensores e influências na Economia Social

Autores	Filosofia
Saint-Simon (1760-1825)	Aristocrata, matemático, foi um pensador do industrialismo, considerando que uma nação deve ser gerida como uma empresa, cabendo ao Estado – administrador – o papel de coordenador do esforço do progresso – indústria. Todas as pessoas tinham que trabalhar e tinham que ser remuneradas segundo as suas capacidades. Apenas os velhos, os doentes e as crianças é que não trabalhavam. Preconizou a associação como meio de socialização dos cidadãos (os cidadãos deviam agrupar-se e organizar-se em função de produzir e ter interesses comuns).
C. Fourier (1772-1837)	Engenheiro, caixeiro-viajante e mercador é igualmente um promotor do associativismo, mas mais no sentido dos falenstérios – faz desenho de um projecto produtivo e social, criando em 1832, perto de Paris, o primeiro falenstério (associação de pessoas livres, aproximadamente 1.500, onde todos tinham que trabalhar, atribuindo a cada um uma tarefa e um tempo de trabalho, remunerado de acordo com a agradabilidade do mesmo). Critica o sistema capitalista, de assalariados sem direitos, acreditando numa sociedade de harmonia (amor, amizade, paixão, atração – junta prazer e interesse).
Robert Owen (1771-1858)	Inventor de máquinas, empresário de uma grande fábrica têxtil (New Lamark, Glasgow, Reino Unido), desenvolveu uma política social inovadora, protectora no seio da sua empresa (os filhos dos trabalhadores deviam ir para a escola; garantir trabalho em tempo de crise; ideia de descanso ao Domingo; cuidado e descanso às mulheres grávidas). Tentou criar uma comunidade nos Estados Unidos (New Harmony); com a sua ação e visão, lançou as bases de uma cooperação comunitária (com a ideia das aldeias de interesse de produção comunitária), e chamou a atenção para a noção de circuitos económicos curtos (pondo em causa os intermediários), bem como para a necessidade da busca do “preço justo”. Defendia a criação de cooperativas e não concordava com a ideia de que os recursos fossem ilimitados.
Cabet (1788-1858)	Dizia-se comunista e defensor do pensamento igualitário – todas as pessoas são iguais e a sociedade devia basear-se nessa perspectiva. Idealizou uma sociedade “Hicária”, que duraria 50 anos a ser estruturada, a partir do fomento de diversas medidas, funcionando como uma espécie de república colectiva, onde todos viveriam e tudo seria igual (comida, vestuário, formação, etc.).
Buchez (1796-1865)	Católico, matemático, médico, defendia que a economia capitalista trata o homem como uma mercadoria, o que é uma perspectiva contrária aos valores cristãos, daí a necessidade de se pensar outro tipo de sistema, numa sociedade formada a partir do trabalho e da cooperação entre os homens. Em 1834 cria uma espécie de cooperativa (grupo de artesãos de jóias que se constituem como associação de facto, comprando matérias-primas em conjunto, constituição de um fundo de reserva e espaço que lhes pudesse valer nas suas dificuldades).
Proudhon (1809-1869)	Defendia a capacidade dos homens para se organizarem a partir de baixo para cima; preconizava, pois, uma revolução social, a sociedade progressiva. Pensava que o melhor caminho para lá chegar era o mutualismo (com base na troca de bens) – imaginou um banco de troca que assentasse no crédito mútuo e gratuito e que organizasse a circulação da riqueza (em 1849 operacionaliza o seu projecto fundando o “Banque du Peuple P.J. Proudhon et Cie”). Defendia igualmente uma “economia de auto-determinação”, “economia de dupla qualidade” (na qual o indivíduo era reconhecido como “consumidor e produtor, comprador e vendedor, empregador e empregado”), uma economia não governamental, ou seja, uma economia libertária – “anarquista” (a sociedade não precisa de um controlo – Estado – funcionando de forma comunal, de responsabilidade colectiva e individual, associando-se as pessoas para produzirem em conjunto).

Fonte: Adaptado de: Coutinho 2003; Jeantet 2003; Estivill 2005.

Da análise acima ressalta que naquele tempo os debates entre correntes socialistas, liberais (autores como Stuart Mill e Léon Walras), solidaristas (autores como Charles Gide e Léon Bourgeois) e de social cristianismo (como é, p. ex., a linha seguida por Le Play), vieram afirmar diferentes modos de abordagem da ‘economia social’ (Gueslin 1987).

Todos aqueles pensadores ajudaram a desenhar os contornos da ‘economia social’: a procura da felicidade, do desenvolvimento da pessoa humana; o domínio da economia e do mercado em proveito do homem; a democracia interna, a procura do preço justo, o estabelecimento de circuitos curtos, o sistema da dupla qualidade de produtor-cooperante, consumidor-sócio (Jeantet, 2003, p.25).

1.2. A Economia Social na Europa dos séculos XIX e XX

“O presente se liga com o passado e prepara o futuro.” Andrade Corvo (citado in Costa, 1999, p.19)

1.2.1. Da emergência histórica da Revolução Industrial até finais do século XIX

A ‘economia social’, no seu percurso histórico, surge primeiramente como “contra corrente” ao modelo de desenvolvimento capitalista, assente nas teorias liberais clássicas, o que nos leva a considerar que a sua “paternidade” radica na Europa do século XIX em contraponto com a Ciência Económica – Economia Política, numa altura em que se afirmavam as sociedades industriais modernas. Além disso, em 1830 Charles Dunoyer publicou “Nouveau Traité d’économie social”, levando a que André Gueslin tenha considerado que desde esse tempo até ao final do século, a ‘economia social’ (corrente alternativa, de “rebeldia”) se tenha assumido como uma outra forma de fazer “economia política”, criticando os custos humanos terríveis da Revolução Industrial e a prevalência económica do desenvolvimento, ao ignorar a sua dimensão social (Defourny 1992).

Por aquela altura, a “economia política” torna-se a corrente principal do pensamento económico ao ganhar direitos de cidadania científica, sobretudo a partir da publicação, por Adam Smith (professor de Filosofia Moral ou Ética, de origem escocesa), daquele que é considerado o primeiro manual de Ciência Económica – “Um Inquérito à Natureza e às Causas da Riqueza das Nações” (escrito em 1776), em que analisa aquilo que hoje os economistas correntemente chamam de “crescimento económico”, procurando demonstrar

que a riqueza das nações resulta do trabalho dos indivíduos que, seguindo os seus interesses particulares, promovem, no conjunto, a ordem e o progresso da nação (Amaro, 2005a, p.11).

Ao longo do século XIX o industrialismo foi-se implementando por toda a Europa, tornando-se o “sector lucrativo” motor da expansão económica, suportado *conceptualmente* pela “economia política”, contribuindo para as chamadas *condições subjectivas* das sociedades industriais, ou seja, fornecendo-lhe os valores, os princípios morais e as correntes filosóficas que as justificam e caracterizam (Amaro, 2005a, p.9).

Economia política que vai então trilhar duas grandes vias radicalmente opostas, assumindo-se ambas, segundo Roque Amaro (2005a, pp.15-16), como as correntes que vão dominar a Ciência Económica até à Segunda Guerra Mundial (1939-1945):

i) “*Escola Marginalista e Liberal*” - também conhecida por “*neo-clássica*”, ligada a Adam Smith e ao pensamento do tipo matemático (análise dos ganhos e perdas, apologeta do capitalismo liberal). A Revolução Industrial consolidou a sociedade burguesa liberal capitalista, baseada na igualdade jurídica entre os homens, na livre iniciativa e na empresa privada. Entretanto, ao lado do aumento da riqueza e da prosperidade da burguesia, dona do capital, cresceu a pobreza entre aqueles que perderam os seus antigos direitos de uso da terra e que, para sobreviver, se transformaram em trabalhadores assalariados, no campo e na cidade¹². Parafraseando Peter Drucker (1993, p.33), até 1700 o saber era especializado (*techné*), detido pelos “mesteres”, inacessível a quem quer que não o tivesse aprendido com um mestre e, desse modo, sido ensinado pelo exemplo. Com a Revolução Industrial surge a tecnologia - palavra que combina “*techné*”, i.e., o mester exercido pela aptidão para um ofício, com “*logy*”, que significa saber organizado e sistemático.

Nas políticas liberais de Adam Smith a ideia de desenvolvimento e crescimento económico assenta numa economia de mercado, onde o interesse na maximização do rendimento é, necessariamente, a força motriz de toda a actividade económica. Adam Smith revê-se no modelo mercantilista do século XVII, nas trocas comerciais, se bem que critique a acção e a intervenção do Estado naquele modelo. As funções do Estado seriam garantir a lei, a segurança e a propriedade, além de proteger a saúde e incentivar a educação. Esta ideia de um Estado “mínimo” era justificável pela não

¹²A Revolução Industrial, sistema da máquina e da fábrica, faz consolidar o sistema capitalista, baseado no Capital (sob a forma de terras, dinheiro, lojas, máquinas ou crédito) e no Trabalho Assalariado (os que não possuem capital vendem a sua força de trabalho por um salário) (“O Liberalismo Económico: A Escola Clássica Inglesa” [on-line], disponível em: <http://www.hystoria.hpg.ig.com.br/libcas.html>, [citado em 09-12-2005].

necessidade de o Estado intervir na economia, pois ela era guiada por uma “mão invisível” (pelos leis naturais do mercado). Assim, o próprio mercado regulamentava a economia, trazendo a harmonia social, sem a necessidade de intervenção da autoridade pública. Neste modelo de mercado sem imperfeições no sistema de preços, sem externalidades, e em que os direitos de propriedade sobre os bens estão claramente definidos e atribuídos, os consumidores e as empresas são racionais e encontram-se no mercado com o objectivo de maximizarem as respectivas utilidades individuais, daí resultando uma afectação de recursos eficiente à *Pareto* tendo em vista a produção do conjunto desejado de bens e serviços (Matias, 2000, p.11).

ii) “Marxismo” - corrente defendida pelos socialistas científicos, destacando-se autores como Friedrich Engels e Karl Marx, baseada na teoria do valor, defendendo o socialismo como transição para o comunismo, mas esquecendo a liberdade (o Estado é regulador/dominador). São duras as críticas feitas às condições sociais dos trabalhadores nas fábricas e nas urbes industriais, pelo que se opunha à lógica capitalista (acusando-a de exploração e desumanismo), propondo uma sociedade mais justa e equitativa, em que os trabalhadores teriam o poder, acabando com a exploração da burguesia e o domínio do capital, e construindo, com o seu Partido Único e o seu Estado (dos operários), uma sociedade sem classes onde tudo seria propriedade de todos – o comunismo.

Em síntese, podemos referir que é no contexto histórico de afirmação das sociedades industriais, marcado por uma discussão teórica dual (por um lado, o forte *liberalismo individualista*, de natureza economicista, por outro, a crítica violenta de *natureza socialista* a essas posições), que vão nascer as experiências e o conceito de ‘economia social’ (em particular em França, uma vez que a ‘economia política’, no seu início, é basicamente inglesa) (Amaro, 2005a, p.17). Por esta altura, a ‘economia social’ passa a falar em *Acção Colectiva* (associativa), segundo o princípio sagrado de autonomia face ao Estado, não propondo uma nova forma de construção da sociedade, mas sim apresentar novas formas de desenvolvimento (económico, mas igualmente social, ambiental, etc.) dentro do capitalismo.

Para a ‘economia social’, os problemas sociais decorrentes do processo de industrialização emergiam claramente como uma questão central a ser resolvida (“Questão Social” - condições penosas dos trabalhadores nas fábricas, com muitas horas de trabalho, ausência de condições de segurança e de protecção perante acidentes de trabalho, habitações sem higiene e conforto, trabalho infantil, etc.), ao contrário da visão da ‘economia política’

que considerava que não era preciso intervir porque a ordem natural das coisas acabaria por resolver os vários problemas (sociais, económicos, ambientais, etc.).

No entanto, efectivamente, os problemas sociais existiam, pois não se verificavam mecanismos de regulação social. Enquanto a ideia de um Estado Liberal, impedido de intervir para bem da eficiência, ia vingando, os trabalhadores e os mais pobres uniam esforços e organizavam formas de entreajuda e solidariedade, na defesa dos seus interesses e na satisfação das suas necessidades. Com base numa acção colectiva, os cidadãos iam-se organizando (na forma associativa), em grande parte, a partir das empresas cooperativas e das associações sem fins lucrativos (em paralelo aos sindicatos) (Amaro, 2005a, p.18).

A valorização do bem-estar dos cidadãos e a atribuição de tarefas ao Estado nesse sentido surgiram episodicamente somente nos finais do século XIX e nos princípios do século XX (em 1848 aparecem as primeiras regulamentações do trabalho; em 1880 Bismarck implementa os seguros contra acidentes, doença e velhice; em 1884 a autorização para a constituição de sindicatos; a partir de 1893 a protecção das condições de trabalho; em 1908, no Reino Unido, a Lei das Pensões de Velhice), como resposta aos problemas sociais provocados pelas sociedades industriais, mas só se vão consolidar depois da Grande Depressão (em Outubro de 1929, com a súbita quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, deu-se uma grave crise económica e social, que se estendeu até 1932) e, sobretudo, depois da Segunda Guerra Mundial (Amaro, 2005a, pp.23-27).

No século XIX afirmou-se, pois, o princípio da *solidariedade* que visava ultrapassar progressivamente a alternativa entre “liberalismo” e “estatismo”. Tendo por base uma abordagem lata e polivalente da *solidariedade* é possível considerar que, à época, aquele princípio é fonte das duas principais linhas de orientação das Organizações da economia social: a primeira fonte é a organização criada por outros, em que os promotores criam uma *organização de interesse geral* no benefício de uma categoria de beneficiários distintos deles próprios (promotores); a segunda fonte é a auto-organização, em que os promotores criam as *organizações de interesse mútuo* para fornecer serviços a eles próprios (CIRIEC 2000).

Descontinam-se então, tomando por referência a ideia de cooperação (que significa operar conjuntamente de acordo com determinados princípios orientadores), diversos empreendimentos dos tipos já referidos, em que, embora cada um deles tenha a sua expressão organizativa, como já salientado, as cooperativas são talvez das mais significativas.

Tanto assim é que o modelo cooperativo é tradicionalmente visto como uma das expressões do Sector da economia social, remontando a primeira experiência cooperativa com sucesso a 1831, fundada em França, por 8 trabalhadores - “The Association of Operative Jewellers”. Com a criação das “Association Alimentaire” (1865), o movimento cooperativo em França teve um interessante crescimento, a par de Inglaterra, onde em 1856 estavam registadas na “Industrial and Provident Societies Act” 33 associações (17 como sociedades industriais e 16 como cooperativas) (Mill, 1848, pp.774-783).

Como exemplo paradigmático é usualmente referida a experiência da “Rochdale Society of Equitable Pioneers”, que mostra a capacidade de acção dos “mais fracos”, quando unidos, e cooperando para objectivos comuns – em 1844 tinha uma pequena loja que fornecia produtos alimentares para consumo das próprias famílias, sem ficarem sujeitas aos preços especulativos do mercado (Mill, 1848, pp.784-785).

Esta sociedade (cooperativa) distinguia-se das outras sociedades existentes na altura por alguns princípios que caracterizavam o seu funcionamento¹³. Desses primeiros princípios, dois tornaram-se mais conhecidos: a igualdade de voto por membro (um homem, um voto), independentemente da participação no capital; a distribuição dos excedentes gerados em função das operações que cada associado tivesse realizado com a cooperativa.

Desde a Sociedade dos Equitativos Pioneiros de Rochdale (considerada como a primeira cooperativa dos tempos modernos) as cooperativas foram em todo o mundo afirmando a sua identidade e desenvolvendo a sua actividade nos mais diversos Sectores.

1.2.2. Finais do século XIX à década de 60 do século XX

A partir dos anos 30 e durante a II Grande Guerra o Estado começa a intervir no âmbito da protecção social, passando-se de um Estado Liberal para um Estado Social, considerando-se que o mesmo surge como resposta às “questões sociais”, traduzido, primeiramente, no Estado Socialista e, posteriormente, no Estado-Providência das sociedades capitalistas, na sequência dos dois modelos distintos perfilhados pela “economia política” (Amaro 2005a).

De facto, a mudança de um Estado para o outro ocorre quando o “credo” no liberalismo económico começa a perder terreno, associada ao aparecimento de um novo

¹³ Em 1995, os princípios que caracterizam as cooperativas, na linha dos princípios dos pioneiros de Rochdale, foram assumidos, pela Aliança Cooperativa Internacional, da seguinte forma: liberdade de adesão; gestão democrática; participação económica; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação; interesse pela comunidade (INSCOOP 2002).

conjunto alargado de problemas sociais e, em particular, com a crise socioeconómica do início do século XX acompanhada pelo surgimento de uma nova “doutrina” fortemente influenciada pelo modelo económico de Keynes (com a publicação da “Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda”, em 1936, há uma alteração do paradigma económico fundamental, abandonando-se progressivamente o “classicismo”).

A extensão e a profundidade da crise de 1929 fez com que as teorias conhecidas até essa altura - as denominadas “clássicas”, não-marxistas - se mostrassem impotentes em resolvê-la. Na mentalidade liberal “ortodoxa” então vigente, as crises eram entendidas como uma coisa temporária, simples “ajustes de mercado”, sem grandes consequências.

Os impactos provocados pela existência de uma “nova” categoria social, incubada durante o século XIX - a dos trabalhadores assalariados (dispondo apenas da sua força de trabalho), sem emprego ou com emprego precário que não conseguindo “vender” a sua força de trabalho e sem uma efectiva protecção social, se viam a viver reais situações de precariedade social - marcam fortemente a necessidade de um Estado responsável pelas condições sociais dos cidadãos. No passado, apenas o possuidor de uma reserva de propriedade (individual) se encontrava socialmente protegido (como na doença ou na velhice). Este modelo de protecção social, existente até ao século XIX e que assentava na protecção aos riscos sociais mais básicos, era suportado pelo conceito de “propriedade”, sendo a segurança associada à independência material (a base da protecção consubstanciava-se na posse de riqueza), à capacidade que o indivíduo (proprietário) tinha de se proteger a si próprio, mais do que o Estado ou algum tipo de instituição especializada, contra determinados infortúnios da vida. Ao Estado cabia o papel de salvaguardar os direitos de propriedade aos seus detentores contra qualquer tipo de ameaça exterior (Matias, 2000, p.5).

A organização social era então fundada na lei que protegia a propriedade privada (protecção patriarcal - senhorial), que regulava o que era possível ser ou não feito, levando à anemia da classe trabalhadora (no tempo em que o “factor trabalho” se sobrevalorizou ao “factor terra”).

O desenvolvimento que a protecção social pública conhece com o apogeu dos “30 gloriosos anos” (1940/1970), conduz àquilo que ainda hoje se considera como Segurança Social (com o Plano William Beveridge surgiu o primeiro sistema completo de Segurança Social, pilar do Estado de Bem-Estar - Educação, Seguro Nacional e Serviço Nacional de Saúde), ou, de uma

forma mais lata, ao aparecimento do chamado “welfare state” (com os seus diferentes modelos de implementação prática).

De acordo com Mário Murteira (2003, pp.31-38), a trajectória da economia mundial na segunda metade do século XX é percorrida por um período de grande amplitude que, na altura, representa um tempo de prosperidade económica sem precedentes. É ainda a época em que, na Europa, partidos trabalhistas ou social-democratas mais se empenham na construção do *Welfare State*, no sentido da protecção dos cidadãos na doença, no desemprego e na procura de maior justiça na repartição do rendimento nacional. Trata-se aparentemente de uma “época feliz” em que a economia de mercado parece capaz de assegurar ao mesmo tempo, harmoniosamente, pleno emprego, crescimento económico e progresso social.

Por altura da transição para o século XX, as funções meramente arbitrais que caracterizavam a presença do Estado na economia, começam a revelar-se insuficientes, por via da crise económica latente desde o início do século, o que, de resto, motivaria uma alteração de paradigma económico, como já salientado - será o nascimento da “economia Keynesiana” (o Estado passa a desempenhar um papel significativamente mais activo, enquanto, complementarmente, se assiste a uma erosão das funções reguladoras do mercado livre). Keynes interpretava a crise como resultado da recusa dos capitalistas em investir (em “clima” de recessão ninguém queria investir). Nestas circunstâncias caberia ao Estado tomar as rédeas do investimento (estimular a procura), já que o mercado por si só não o fazia. Ao encomendar grandes obras públicas, ao estimular determinados projectos de impacto, o Estado fazia com que o sector privado voltasse a ter “vida”. Ao雇用 pessoas nas obras públicas rompia com a bolsa de desemprego¹⁴.

Como das trocas competitivas não resulta uma afectação de recursos eficiente, podemos falar de falhas de mercado. É nestas situações que o Estado deve intervir, tomando medidas para que os mercados (actuando directamente também o estado no mercado, como agente económico de bens e serviços públicos) possam dispor dos bens e serviços cujo provisionamento não foi conseguido na base da iniciativa privada.

Com a intervenção do Estado na regulação da actividade económica, o mesmo passa a assumir como uma das suas formas centrais a “redistribuição” (as outras duas clássicas funções económicas do Estado são a “produção” e a “regulação”) que, segundo Karl Polanyi

¹⁴ “As Teorias da Crise Económica: Keynes e a superação da crise” [on-line], disponível em: http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/crise_economia6.htm, [citado em 09-12-2005].

(1944), integra um conjunto de relações económicas de duplo sentido: relações de apropriação em relação a um centro (Estado) e relações de redistribuição do centro para fora.

Nos mecanismos de “redistribuição” são pois importantes duas dimensões (Estêvão, 1997, p.37): por um lado, a que se prende com a intervenção do Estado, e, por outro, a que respeita à acção das associações e organizações que actuam no âmbito da economia social.

Naturalmente que existem algumas diferenças entre o papel que cabe ao Estado, visto enquanto organização, e as OES, sendo uma dessas diferenças a que reside no facto de que os bens ou serviços fornecidos pelo governo (bens públicos, como a defesa, a electricidade, etc.) se destinarem a todos, ou praticamente todos os cidadãos da nação (Olson 1998).

No modelo de “sistema económico misto” (em que se verifica a partilha de responsabilidades entre o Estado e o mercado), não é então de estranhar que uma das expressões mais notórias da ‘economia social’ se tenha centrado ao nível daquilo a que muitos autores designam de “complementaridade” do Estado na prestação dos regimes de protecção social pública, através das acções das suas diferentes componentes organizacionais. Tal legitimidade reside a propósito de o Estado ter como uma das suas funções a “redistribuição” da riqueza produzida pelas sociedades e de um conjunto alargado de organizações de base colectiva terem vindo a servir como “agentes intermediários” da acção redistributiva do Estado, porquanto este actua de uma forma universal; já as OES, pelo contrário, actuam a uma escala micro/local (solução interessante), pelo que conhecem melhor as pessoas carenciadas e, por conseguinte, têm uma melhor capacidade na identificação dos destinatários da actuação redistributiva (Hespanha et al. 2000).

1.2.3. Início da década de 70 aos primeiros anos do século XXI

As tendências mais recentes das OES dão conta de que um conjunto alargado das mesmas tem vindo a actuar de forma diferente perante os problemas da sociedade actual, uma vez que experimentam novas práticas e assumem novos compromissos (sociais, económicos, culturais, ambientais, etc.), se bem que continuando a assentar num quadro de valores fundamentais característico das lógicas “clássicas”, como sejam: gestão privada e independente; não prosseguir como objectivo primário das suas actividades fins lucrativos, orientando-se segundo a primazia das pessoas e do trabalho sobre o capital na divisão e distribuição dos rendimentos; ter um propósito público expresso e identificável (ter em vista o bem-estar ou o equilíbrio social).

Na visão moderna das sociedades europeias pontificam as concepções “neo-liberais”, que poderão ser entendidas como uma nova aplicação do liberalismo clássico, sobretudo como resultado da crise de petróleo de 1973 e consequente profunda recessão (dando origem a baixas taxas de crescimento económico e a altas taxas de inflação); ou seja, é o assumir, como “cartilha” económica da generalidade dos países, dos preceitos liberais do século XIX consagrados num novo contexto histórico (identificado como o da “falência” do Estado Social, da globalização – ou da transnacionalização das empresas e dos mercados financeiros, e do colapso do Estado Socialista – e correspondente adesão à economia de mercado), daí se poder proceder ao prefixo “neo” (liberalismo) (Dias 1999).

Neste sentido, é de relembrar que históricamente o *neoliberalismo* nasceu logo depois da II Guerra Mundial, como reacção teórica e política contra o “Estado de Bem-Estar”, destacando-se como um dos representantes máximos deste movimento, na base da teoria política e económica, Friedrich Hayek (liberal que se integra na continuidade da Escola Austríaca, representando os teóricos de um novo dogmatismo económico, apresentado, com a falência das sociedades comunistas, como a única racionalidade económica), ao publicar em 1944 “The Road to Serfdom”, onde defende a necessidade de contrariar a tendência para qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, pois a intervenção deste é uma ameaça à liberdade individual (económica e política).

Não é pois de estranhar que num novo contexto socioeconómico e político as OES, já existentes ou novas (utilizando formas jurídicas diversas), apareçam como uma resposta de integração aos desafios de competitividade, solidariedade e sustentabilidade, ao renovarem a apresentação de soluções diferentes das que são (ou não) oferecidas pelo mercado ou pelo Estado, impondo-se paralelamente e dando conta, por sua vez, da possibilidade de uma sociedade contemporânea onde o capitalismo (dominante) já não pode ser visto como o único modo de produção, pois, segundo Paul Singer (2004, pp.5-9), ao seu lado existem:

- i) a *produção simples de mercadorias* - unidades autónomas de produção, individuais ou familiares;
- ii) a *economia pública* - em que o estado presta serviços ou fornece bens;
- iii) a *economia doméstica* - actividades produtivas e distributivas realizadas no espaço doméstico e familiar, visando o auto-consumo dos seus membros;
- iv) a *economia solidária* - formada por empreendimentos vários de auto-gestão;
- v) a *economia da dádiva* - reciprocidade, que não se distingue pelas relações de produção, mas pelas relações de solidariedade que tece e reproduz.

Estas OES criam novos modelos empresariais, desenvolvem novas áreas de actividade e reforçam a sua autonomia face ao Estado.

“O avanço desta ‘contra corrente’ leva, assim, a falar num terceiro sector rentável e dotado de autonomia financeira: que realize excedentes (...) que procure gerir de forma eficiente e profissional o seu produto (...) que contratualize os serviços a prestar à comunidade com o Estado (...) que oriente os seus produtos para o mercado.” (Coutinho, 2003, p.103)

Numa época em que o materialismo e a atomização parecem favorecer a tendência para o egoísmo do “cada um por si” e a indiferença perante as condições dos outros, é importante o recrudescimento das OES, já que proporcionam a vivência em comunidade, abrindo oportunidade à intervenção dos cidadãos na solução dos problemas que os afectam, a si directamente ou à sociedade em que vivem (Apolinário, 2002, p.7).

Assim se percebe que a União Europeia (EU, a vinte e cinco) terá entre 2 a 3 milhões de associações declaradas, sendo um sector que tem ganho uma importância económica crescente, atingindo cerca de 4% do PIB global da EU, enquanto desempenha uma função fundamental de cidadania, dado que cerca de 50% dos europeus são membros de uma associação (Melo, 2005, p.12).

A linha de reflexão até aqui apresentada é pois contrária à ideia que considera muitas vezes a ‘economia social’ como aquele tipo de Sector que na actualidade tenta trazer para o trabalho pessoas excluídas, intervindo como uma espécie de “círculo de recuperação” (apesar de numerosas OES combaterem a exclusão social) e, nesse sentido, promoverem a integração socioprofissional de desempregados de longa duração, pessoas com baixas qualificações, ex-toxicodependentes, etc. (A’REDE, 1996, pp.3-5).

A perspectiva de “refundação” da ‘economia social’ pode então ser melhor clarificada, com suporte a Roque Amaro (2005a, pp.54-55), a partir:

i) da ideia de que as OES surgem num novo contexto - na sequência de vários fenómenos, como o da “crise” do Estado-Providência, da crise económica, do desemprego, da tomada de consciência pelo agravamento das questões ambientais, dos novos fenómenos de exclusão social (existência de uma nova “Questão Social”), da discussão sobre a ideia do “Welfare Pluralism”; ou seja, segundo muitos autores, numa “época marcada pelo fenómeno da globalização, em que de certa forma, a desigualdade e os dramas sociais seriam um mal necessário de um processo no

conjunto positivo e, em última instância (e a longo prazo), gerador de prosperidade” (Dowbor, 2001, p.19). No entanto, este tipo de “pacto” está hoje desfeito, já que, ultrapassando uma visão estreita de crítica antiliberal, se tornou evidente que é um sistema que sabe produzir mas não sabe distribuir (i.e., não é socialmente justo - a teoria da justiça social (re)assume especial expressão na década de 90, podendo ser encarada numa perspectiva ética “como o conjunto dos princípios que regem a definição e a repartição equitativa dos direitos e dos deveres entre os membros da sociedade” (Arnsperger e Parijs, 2004, p.11)).

ii) das novas práticas de intervenção com que as OES se apresentam - novas tendências e experiências, tendo por base características como:

- a) uma melhor base económica, permitindo-lhe ser mais rentável e aumentar a sua viabilidade e autonomia financeira;
- b) desenvolvimento de novas áreas de actividade, com incidência particular ao nível local (serviços que aparecem pela existência de novas necessidades ou de novos públicos; iniciativas de inserção através da actividade económica, visando a integração na economia de pessoas que, de outra forma, seriam excluídas do mercado de trabalho, realizando serviços e produzindo produtos no e para o mercado);
- c) primazia dos objectivos sociais, culturais, ambientais, turísticos e de desenvolvimento das comunidades, em detrimento dos económicos;
- d) utilização de uma maior variedade de fórmulas jurídicas e institucionais;
- e) aplicação de novos modelos de decisão e de gestão de recursos humanos;
- f) manutenção, ou mesmo reforço, do princípio da autonomia face ao Estado;
- g) reivindicação de maior protagonismo na sociedade global, ao lado do Estado e do Sector Privado Lucrativo.

De forma resumida é possível considerar que muitas das OES actuam hoje para além das formas “tradicionalis” de ‘economia social’, passando o seu crescimento a centrar-se mais na criação e desenvolvimento de empresas sociais activas no mercado concorrencial do que no desenvolvimento de OES cujo perfil de intervenção assume apenas um carácter principalmente caritativo (assistencial). Esta é, aliás, uma das tendências mais recentes das OES (anos 70); o seu desenvolvimento coloca a ‘economia social’ como um sector criador de riqueza e bem-estar situado no circuito económico, uma vez que as OES produzem bens e serviços para o mercado – iniciativas empresariais que tratam de integrar o económico e o

social e que surgem no mercado como organizações produtivas com a finalidade de resolver um problema social, colectivo, seja este de emprego, qualidade de vida, consumo, educação, habitação, etc. (Tegeiro e Campos, 1990, pp.5-6).

Contrariamente à tendência anterior (apelidada de “*inovadora/não clássica*”), o objectivo das formas mais “tradicionalis” de ‘economia social’ é predominantemente de natureza social e a dimensão económica reduz-se quase em exclusivo à procura de bens ou, mais frequente, de prestação de serviços (de natureza social). As OES actuam sobretudo naquilo que se chama de sector não mercantil. O “não mercado” é a esfera de bens e de serviços oferecidos ao “utente”, gratuitamente, ou a um preço sem relação com o custo de produção, pois o seu real custo é recuperado junto de todos os beneficiários através das contribuições obrigatórias (Amaro 2001).

Conjugando ou não a perspectiva “tradicional” de actuação, é notório o surgimento por toda a Europa de exemplos de OES que promovem uma intervenção social “inovadora” através da sua presença dinâmica e alargada no “normal funcionamento das lógicas” de mercado.

1.2.4. Síntese

Se no *primeiro momento* (contexto) histórico considerado, a ‘economia social’ pode ser vista como “contra corrente” do *mainstream* vigente no século XIX – liberalismo económico, no *segundo momento* ela assume uma perspectiva de “complementaridade” do Estado, principalmente na prestação dos regimes de protecção social pública.

Já quanto à “nova” ‘economia social’, *terceiro momento* de abordagem histórica, esta pretende conjugar uma melhor eficiência económica, com uma eficácia social mais alargada (integrando objectivos sociais, culturais, ambientais, turísticos e de desenvolvimento), uma maior autonomia face ao Estado, um protagonismo mais activo e reconhecido na sociedade, no caminho do desenvolvimento local, da reinserção pelo económico e na luta contra a exclusão social (Coutinho 2003; Amaro 2005a).

Esta última abordagem é igualmente visível nas propostas de vários autores, ao defenderem que os novos desafios colocados às sociedades do século XXI podem ser enfrentados segundo a ideia de um cenário “globutópico”, que vise globalizar o conhecimento e sustentar a solidariedade – assente na ideia de que é possível estabelecer um caminho a percorrer em obediência a certos princípios, contrários aos propostos pela globalização de cariz *neoliberal*, como sejam a transparência, a solidariedade, a subsidiariedade, o pleno

desenvolvimento humano e o direito ao conhecimento, fazendo aprofundar, ou reinventar, o conceito de democracia (Lachapelle 2000; Santos e Rodriguez 2002; Murteira 2003; Laville e Filho 2004).

Ainda a propósito das novas formas de ‘economia social’, que remetem invariavelmente para a consideração dos empreendimentos da ‘economia solidária’ (ver 1.4.), é *mister* definir os cinco grandes traços que as caracterizam (Laville e Filho, 2004, pp.167-169):

- i) pluralidade de recursos com vista à sustentabilidade* (entre o mercado, através da venda ou prestação de serviços, os poderes públicos, através de várias formas de subsídios, e os recursos provenientes das práticas reciprocitárias como o trabalho voluntário);
- ii) autonomia institucional* (independência das organizações em relação ao controlo por parte de outras instituições);
- iii) democratização dos processos de decisão* (as organizações perfilam mecanismos de decisão interna baseados em ideais de participação dos seus membros);
- iv) sociabilidade comunitária-pública* (as organizações desenvolvem um modo de sociabilidade próprio, ao misturarem padrões comunitários de organização e relações sociais com práticas profissionais);
- v) finalidade multidimensional* (ao lado da dimensão económica as organizações têm outros fins, como a dimensão social, cultural, ecológica e política; o económico serve como meio para a realização de outros objectivos - sociais, políticos, ecológicos, etc.).

1.3. A Economia Social no contexto português: organizações e respectivo percurso

1.3.1. Século XII a finais do século XV

À época, a Igreja Católica Romana foi um pilar fundamental na formação da identidade nacional do Estado, tendo o cristianismo (ideais cristãos) um papel importante no campo da “filantropia” social, corporizado “institucionalmente” com as “Obras de Misericórdia”.

As políticas de assistência social eram por aquela altura praticamente inexistentes, sendo prestadas de modo informal aos mais necessitados pela sociedade civil (muitas das vezes não organizada), onde pontificavam, para além de um conjunto lato de organizações ligadas à Igreja, as Confrarias e as Corporações de Mestres.

Com os Descobrimentos e as mudanças socioeconómicas daí decorrentes emergem em Portugal um outro tipo de organizações e modelos de protecção social, casos dos Compromissos Marítimos, das Confrarias dos Mareantes e das Misericórdias.

1.3.2. Finais do século XV ao século XVIII

É um período onde ocorrem fortes mudanças sociais provocadas quer pela partida dos homens (marinheiros), deixando muitas mulheres e crianças sozinhas, a maioria das vezes em situações sociais e económicas muito precárias, quer pelo aumento das migrações de pessoas (do “mundo rural”) para os centros urbanos, enfrentando situações de desemprego - com os vários problemas sociais daí decorrentes.

Neste cenário, a necessidade de políticas públicas de assistência era notória, não sendo já suficiente a cobertura social resultante da mobilização das estruturas ligadas à Igreja Católica. Algumas responsabilidades passam a ser assumidas pela Monarquia e outras pela mobilização dos cidadãos que inspirados pelos ideais Franciscanos e Dominicanos (“a acumulação de riqueza é aceitável se for usada para tomar conta daqueles que são necessitados”) se envolvem no desenvolvimento de iniciativas de cariz social.

Assim foram criadas as Misericórdias, bem como outros três tipos de instituições de solidariedade social, as quais, focadas em preocupações económicas (celeiros comuns; associações de crédito mútuo; Casa dos Vinte e Quatro), emergem na tentativa de providenciarem meios às pessoas para enfrentarem desastres naturais, contingências profissionais, e, ao mesmo tempo, promoverem a solidariedade entre aquelas que exercem a mesma actividade profissional.

Quanto às Misericórdias (habitualmente referidas como as instituições da economia social mais antigas de Portugal), que passaram a entrelaçar as ópticas “socorrista” (actuação social no auxílio aos pobres – “irmadade”) e “mutualista” (auxílio mútuo – “confraria”), de referir que nascem pela mão da rainha D. Leonor e do Frei Miguel Contreiras, no mesmo ano em que o navegador Português Vasco da Gama descobre o caminho marítimo para a Índia.

Em 1484, D. Leonor fundou o Hospital das Caldas, dedicado aos pobres, na igreja onde instituiu uma confraria de caridade, sendo este um prenúncio da Misericórdia. Alguns anos mais tarde foi então assumido o compromisso de se dedicarem à prática das 14 Obras de Misericórdia, momento em que surge a Irmandade da N.ª S.ª da Misericórdia de Lisboa (génese de todas as que lhe seguiram até aos nossos dias), com a aprovação do rei D. Manuel,

que a toma sob a sua protecção em 1498. À morte de D. Leonor (em 1525) já existiam perto de 60 irmandades da Misericórdia (Eiras 2002).

1.3.3. Finais do século XVIII à primeira República (1926)

No novo contexto de emergência socioeconómica, com a “Questão Social” que a Revolução Industrial (que chega a Portugal mais tarde do que nos restantes países europeus - por volta do fim do primeiro quartel do século XIX) transporta para o seio da sociedade portuguesa, a ausência de instituições públicas que assegurassem a defesa dos direitos da “classe trabalhadora” fez com que tenham surgido “associações de trabalhadores” auto-organizadas, providenciando apoio nas situações de desemprego, doença, morte e incapacidade profissional.

Em consequência, floresce, no segundo quartel do século XIX, um novo tipo de movimento mutualista – Associações de Socorro Mútuo, a par de outras instituições com fins “mutualistas”, como p. ex.: as mútuas agrícolas e os sindicatos agrícolas (ambas ligadas à classe agrícola); as associações humanitárias de bombeiros voluntários (cobrindo todo o país no combate aos incêndios). Igualmente, naquele período, os “homens de negócio” e os “capitalistas” auto-organizam-se com vista à defesa dos seus interesses, criando “associações de negócios”, como a Associação Comercial de Lisboa e a Associação Comercial do Porto, ambas fundadas em 1834.

Por volta de 1840 o movimento cooperativo começa a ganhar expressão, sendo ainda um pouco frágil, se bem que objecto de suporte do Estado.

As condições legais e as conturbações políticas vividas então (entre 1832-34 ocorre uma guerra civil opondo de um lado os liberais e do outro os defensores do Antigo Regime) são no entanto fonte de alguma fraqueza e mesmo fracasso de muitas daquelas associações. Somente em 1891 foi criada legislação que possibilita a criação das chamadas “associações de classe” (constituídas por mais de 20 pessoas pertencentes à mesma profissão ou a profissões correlacionadas, com o propósito de defenderem os seus interesses económicos, industriais, comerciais ou agrícolas) bem como a integração das associações em movimentos de maior amplitude (uniões e federações). Não se pode negar que a partir da vitória das forças liberais se inicia um novo ciclo da ‘economia social’ portuguesa, ao atingir uma expressão mais significativa acompanhada de um novo “equacionamento intelectual”, destacando-se como maiores expoentes, para além de Andrade Corvo, os nomes de Silvestre Pinheiro Ferreira (em

1834 dá à estampa o seu “Projecto de um Banco de Socorro e Seguro Mútuo”), Alexandre Herculano (em 1844 no seu discurso acerca “Das Caixas Económicas” faz um forte apelo à organização associativa do crédito popular) e de António Alves Martins (bispo de Viseu, que versou, igualmente em 1844, sobre as “Grandes Questões da Economia Social”).

Os primeiros anos do século XX seriam os últimos do regime monárquico português. O fracasso do rotativismo dos partidos políticos (regime da monarquia constitucional apartidária) e a ditadura de João Franco conferiram à monarquia uma imagem negativa, agravada pelos escândalos sucessivos que envolviam a Casa Real. A situação favorecia os opositores ao regime, nomeadamente o Partido Republicano Português, que por essa altura acentuou a ofensiva contra o sistema (Alípio 2001).

A época de duração da República (1910-1926) é um percurso frágil, de regimes políticos várias vezes “refundados”, sem apoios externos significativos, continuando a deixar ao “liberalismo económico” as responsabilidades do crescimento e do seu equilíbrio.

“São os abalos da transição de um tipo de regime típico da Europa do século XIX para um outro, característico da Europa desenvolvida do século XX (...) [a exigir] da ‘democracia de massas’, condições sociais, económicas e de mentalidade inexistente no Portugal de começos do século XX.” (Telo, 1998, p.15)

Porém, é no âmago deste quadro político que são criados os primeiros seguros sociais obrigatórios (em 1911, a cargo das entidades patronais e seguradoras) na doença, invalidez e velhice, destinados a proteger todos os profissionais com mais de 15 anos e menos de 75, cujos rendimentos não excedessem certos limites.

1.3.4. Entre 1926 e 1974

Durante as duas primeiras décadas do século XX a instabilidade política desencadeia um golpe de estado militar (28 de Maio de 1926) com o qual é abolida a Primeira República. A subida de António de Oliveira Salazar a Presidente do Conselho de Ministros vai dar início a um longo consulado (1932 a 1968) que se institucionalizou no “Estado-Novo”: “regime autoritário corporativo, regido pela constituição política de 1933 (...) estabelecido numa base largamente pessoal, fundado em convicções doutrinais fortes e claras e num pragmatismo manobrador” (Franco, 2004, pp.249-252).

Foi então uma época marcada por 48 anos de autoritarismo – salazarismo, em que se assiste à estagnação e mesmo declínio do movimento associativo. A liberdade de associação era vista como contrária aos interesses nacionais e por isso proibida, não se estranhando pois que neste período tenha ocorrido um decréscimo no número de OES em geral e, de uma forma particular, do movimento mutualista (um dos outros factores associado ao declínio do movimento associativo deu-se com a introdução compulsória do sistema de segurança social, cobrindo os risco de doença, incapacidades profissionais, morte e apoio à sobrevivência).

Um dos traços característicos do regime baseou-se na estatização e controlo governamental de todas as instituições públicas e sociais, das universidades aos sindicatos. Neste sentido, o regime necessitava de criar instrumentos de conciliação forçada dos conflitos económico-sociais, passando a Constituição a considerar os organismos corporativos como os “elementos estruturais da Nação”, cabendo ao Estado a criação de uma “economia nacional e corporativa”, baseada na cooperação e solidariedade da propriedade, do capital e do trabalho (Franco 2004).

O “corporativismo de Estado” prevaleceu sobre o “corporativismo de associação”, e em vez de ser um instrumento de auto-direcção da economia e das relações de trabalho, a organização corporativa foi essencialmente um instrumento de regulação estadual da economia e de submissão da organização dos trabalhadores. O Código Administrativo de 1936-40 submeteu a total controlo governamental as “pessoas colectivas de utilidade pública administrativa” (misericórdias, bombeiros e outras associações humanitárias).

Por junto, em 1933 foi dado início à estrutura corporativa do Estado-Novo e ao mesmo tempo à destruição do sindicalismo livre anterior (que passou a ser de “corporativismo sindical” – enquadramento dos trabalhadores no espartilho dos sindicatos nacionais únicos, constituídos por profissões, com base distrital, sem meios e submetidos ao controlo do Estado) e implementação, primeiramente, dos “grémios obrigatórios”, “sindicatos” e “casas do povo”, e, posteriormente, dos “grémios facultativos” e “grémios da lavoura” (1934), das “casas dos pescadores” (1937) e das “corporações” (1938).

Paralelamente, as “cooperativas” eram estimuladas, especialmente as de cariz agrícola, mas constantemente “vigiadas” pelo Estado.

Só nos finais dos anos 60 com a conquista de vários sindicatos importantes por trabalhadores independentes do poder, é que os mesmos passaram a funcionar como verdadeiros instrumentos de luta dos trabalhadores.

É igualmente por esta altura, depois de 1965, que o declínio do movimento mutualista começa a ser “estancado”, com as tentativas políticas de oposição ao regime autoritário e, em particular, após a morte de Salazar e a consequente subida à “liderança” do país de Marcelo Caetano – durante a sua governação a criação de associações era tolerada, desde que não prosseguissem fins políticos.

1.3.5. Da Revolução de Abril (1974) aos primeiros anos do século XXI

Com a Revolução de Abril de 1974, Portugal vê abrir-se um novo ciclo na sua história, sendo o mesmo acompanhado pela introdução na ordem jurídica portuguesa da legalidade da criação de associações, permitindo então (potenciando até) a rápida expansão dos movimentos e instituições de defesa de direitos e de representação política, bem como das associações (associações de moradores, associações de pais, associações de apoio à criança, etc.); é assim com o Decreto-Lei n.º594/74, de 7 de Novembro, que clarifica o Direito de Associação: “o direito à livre associação constitui uma garantia básica de realização pessoal dos indivíduos na vida em sociedade. O Estado de Direito, respeitador da pessoa, não pode impor limites à livre constituição de associações”

No início deste ciclo o governo Português encontrava-se impelido, muito por pressão da sociedade civil emergente, a resolver um conjunto de problemas enfrentados pela sociedade em geral, tentando criar nesse sentido medidas (e políticas) de “Bem-Estar”.

Boaventura Sousa Santos (1993), sugere que a sociedade civil portuguesa é uma forte sociedade do “bem-estar” (welfare society) uma vez que é suportada pelos laços familiares e comunitários; o que faz de Portugal uma “welfare society” é que o apoio às pessoas necessitadas provém a maioria das vezes da família e da comunidade, sem a intermediação das OES (e muito menos do Estado).

Apesar desta visão (que não deixa de ser, em parte, verdadeira), Portugal é visto como sendo a “welfare state”, uma vez que faz a cobertura de toda a população (universalização) ao nível da segurança social, saúde e educação (entre as características do Estado-Providência Português é de realçar a grande polarização em termos de níveis de protecção/segurança social, ao assentar no desenvolvimento desigual da área previdencial - regimes contributivos - e da área assistencial - regimes não contributivos e acção social).

A partir dos anos 80 o Estado passou a ser menos um produtor de “bem-estar” e de protecção social para se tornar uma entidade financiadora do “bem-estar” produzido pela iniciativa privada, quer no âmbito do mercado quer no âmbito da solidariedade social (“*contracting out*”); daí que se considere que a tendência actual é a da instauração de um sistema de “pluralismo assistencial no qual a sociedade civil e o Estado partilham mais responsabilidades no domínio da protecção social, reassumindo a primeira algumas responsabilidades de que o Estado-Providência [inicial] a tinha aliviado” (Hespanha et al., 2000, p.14).

Em concomitância, não é de estranhar que um grande número de OES “denuncie” uma origem muito dependente da acção estatal ou, quando assim não é, uma progressiva subordinação das actividades por si desenvolvidas às directivas rationalizadoras e planificadoras da tutela (leia-se Estado) (Hespanha et al., 2000, pp.17-18).

No entanto, a par daquelas, encontramos o surgimento de outras organizações, menos, ou quase nada dependentes dos apoios estatais, incubadas uma grande parte pelo acesso aos Fundos Estruturais, como são exemplo as ONG’s e as ADL’s, actuando segundo lógicas diferenciadas das anteriormente consideradas e, por conseguinte, desenvolvendo actividades que vão muito além da previdência e assistência social; bem como o ressurgimento das “tradicionais” Cooperativas e Mutualidades (estas últimas a um ritmo substancialmente mais lento do que as primeiras) e a “recriação” de outras que se conseguiram adaptar graças à sua flexibilidade, e estão de novo pujantes, como é o caso das Misericórdias.

1.3.6. Síntese

Em Portugal, as primeiras OES assumiram uma orientação “*solidarista*”, promovidas quer por pessoas individuais quer colectivas com poder económico para ajudar outros mais desprotegidos, as quais inspiradas pelo socorristmo cristão criavam instituições “desinteressadas” em que os participantes não eram normalmente os utentes beneficiários.

Mais tarde, desenvolve-se um “*associativismo*” caracterizado por associações populares, com uma gama lata de objectivos, onde já se verifica a coincidência entre as funções de participante e de utente, mantendo-se todavia a característica “desinteressada”, e, simultaneamente, o “*mutualismo*” visando essencialmente a ajuda ou a solidariedade mútua da providência, passando a manter-se a função coincidente de participante-beneficiário, assumindo, no entanto, uma perspectiva “interessada”, i.e., diferente da do “solidarismo”, ao pretender criar um sistema de mútua segurança, por meio da angariação de “pequenas” somas financeiras.

Posteriormente, começa a exponenciação das cooperativas, que podem ser entendidas como empresas económicas cujo sujeito é a associação (e não o capital).

É de considerar que históricamente todos aqueles movimentos representavam formas diversas de uma resposta de base voluntária e, na generalidade, colectiva, aos problemas predominantes de cada época.

Actualmente, muitas daquelas organizações ainda se encontram em funcionamento, assumindo algumas um cariz mais “tradicionalista” e outras mais “inovador”, a par do aparecimento de novas, com fins semelhantes ou diferentes, mas sendo sempre todas fruto daquilo a que Ferreira da Costa (1991, p.109) apelida de “sociedades participativas”:

“os participantes aderem voluntariamente a um projecto comum, o qual não visa [em primeira instância] gerar lucros, mas serviços. Estes agrupamentos voluntários, actuando na vida comunitária, não podiam deixar de ter os seus reflexos económicos, sendo por esse motivo apelidados de organismos da Economia Social.”

Sobre o peso actual do Sector da economia social em Portugal é possível aferir, com base no estudo “The Portuguese Nonprofit Sector in Comparative Perspective” (Franco et al., s/d, pp.17-21), e sequente análise a um conjunto das suas características gerais¹⁵, que:

- i) é uma força económica significativa:* contribui com aproximadamente 4,2% do PIB nacional; absorve a energia de 227 mil trabalhadores a “full-time”, 70% dos quais remunerados, o que representa 4% da população economicamente activa do país;
- ii) é forte a presença das actividades de serviços (60%) nas organizações:* das várias funções que exercem na sociedade, os serviços sociais são os mais proeminentes, como p. ex.: serviços de apoio às crianças, juventude e família; serviços de apoio às pessoas com deficiência; serviços de apoio às pessoas de maior idade;
- iii) são variadas as fontes de financiamento* (agrupadas em três categoriais, expressam-se da seguinte forma): “receitas particulares” (vendas, participações dos “clientes”, quotizações, etc. – 48%); “recursos públicos” (estatais – 40%); “doações particulares” (provenientes de pessoas, empresas, fundações, etc. - 12%).

¹⁵ Para uma perspectiva mais abrangente (mas não comparativa) da Economia Social em Portugal, consultar, p. ex. – (Nunes et al. 2001); bem como sobre a análise da evolução do movimento cooperativo em Portugal entre 1955-1997 e sua representatividade em termos do Sector – (Barros, 1999, pp.39-48). De lembrar que o estudo em referência não abrange um número significativo de cooperativas e de mutualidades, pelo que, se consideradas estas expressões organizacionais, se possa vir a inferir ainda um maior peso da Economia Social em Portugal.

A finalizar (e para concluir), na esteira de Jacques Defourny (s.d.), referir que a economia social em Portugal (mas não só) se inscreve numa tentativa, mais do que secular, de criar uma esfera de actividades económicas autónomas e eficazes cujos objectivos e processos de funcionamento se baseiam nos valores da “solidariedade” e “democracia”; i.e., triplamente *solidária* - nas suas características originais: na “procura”, com a “sociedade” e no “emprego” (Foucauld 1994) - e cada vez mais participada, implicando o reforço da articulação entre “democracia representativa” e “democracia participativa”, ajustada a um campo político radicalmente redefinido e ampliado (Santos 1994), buscando: o exercício da cidadania para além do voto; o estabelecimento de mecanismos e canais permanentes de participação social; o fomento de novas parcerias institucionais; a criação de oportunidades de capacitação e informação para que a população assuma o seu próprio processo de auto-organização; etc.

1.4. Economia Solidária: o “antes” e o “agora”

1.4.1. Do conceito de Economia Solidária

“É necessário opôr aos princípios de uma economia baseada na rentabilidade do capital financeiro critérios de investimento e de troca baseados nos imperativos do desenvolvimento dos indivíduos e das sociedades - rentabilidade de natureza social, manifestando-se através de efeitos indirectos de longo prazo sobre o desenvolvimento da colectividade (...). Concordamos com a existência legítima de uma racionalidade individual mercante. O que é importante é não reduzir a realidade económica a esta vertente (...) daí as orientações de uma acção política visando recolocar a economia no seu lugar, i.e., ao serviço da comunidade humana” (Passet, 2001, pp.12-13)

Para Jean-Louis Laville (2002, pp.25-34; 2004; 2005, pp.47-74) e Genauto França Filho (2002, pp.9-19; 2004), a ‘economia solidária’ surge na Europa à época da Revolução Industrial, numa altura em que se afirmava em Inglaterra a *solidariedade*, vista no sentido do “dever moral” (filantropia/caridade) dos mais ricos em relação aos mais pobres, como condição para a sua cidadania; enquanto em França a ênfase dada à *solidariedade* se processava sobre as formas de “auto-organização” (p. ex. operárias), assentando na ideia da solidariedade entre cidadãos considerados livres e iguais (no direito). A *solidariedade* era então, naquela altura, entendida numa dupla óptica, se comparados os contextos sociográficos de enraizamento da expressão: em Inglaterra - “solidariedade externa” (filantropia, dos mais ricos para os mais pobres); em França - “solidariedade interna” (solidariedade, entre membros, p. ex. de uma profissão, organizados de forma colectiva).

Assim se esboçava em França, no início do século XIX, um projecto de economia a partir da solidariedade – “economia solidária”, progressivamente abandonado (até aos anos 80/90 do século XX), e até mesmo reprimido, dando lugar a uma ‘economia social’, altamente institucionalizada, confinada por dois pilares complementares:

- i)* hegemonia da economia de mercado, fazendo com que as cooperativas se envolvam necessariamente com ele, obedecendo aos seus ditames e lógicas;
- ii)* o Estado é quem deve cumprir o desígnio da solidariedade, completando as lacunas deixadas pelo mercado, apoiado nas OES (vistas como uma espécie de “apêndice” do aparelho do Estado).

A ‘economia social’, na *teoria*, abandona a “produção” para a exclusividade da “economia política”, uma vez que as cooperativas se inserem amplamente na economia “mercantil”, ocupando principalmente aqueles sectores de actividade nos quais a intensidade capitalista permanecia fraca, em proveito da “distribuição”, em que as organizações mutualistas são quase que integralmente incorporadas na “economia não-mercantil” praticada pelo Estado; como *prática*, submete-se à dispersão induzida pelos seus vários estatutos, que sendo muito diversificados reflectem a tendência das organizações se isolarem em função dos que lhe são respectivos.

Em contraponto, a ‘economia solidária’ ressurge em força somente nos anos 1990, como resposta à crise do paradigma *fordista*, do estado de “Bem-Estar Social” e dos serviços marcados pela terceriarização das actividades económicas. O agravamento da crise do trabalho (desde os anos 80) e o desinvestimento do Estado no sistema público de segurança social, leva a que a problemática da ‘economia solidária’ tenha aparecido amplamente articulada à realidade da chamada nova “questão social”, passando a responder com o desenvolvimento de actividades socioeconómicas, a partir de iniciativas locais, fruto da acção voluntária, tratando colectivamente problemas quotidianos na esfera pública, apelidadas de *serviços de proximidade* (a actividade é baseada na interacção directa e complexa entre prestador de serviço e destinatário - híbrido formado por actividades recíprocas desenvolvidas por voluntários, actividades de mercado desenvolvidas por profissionais e actividades financiadas por subsídios estatais). O espírito empreendedor dos actores locais não é movido pela rentabilidade do capital investido, distinguindo-se o que é da ordem da “produção” e da “distribuição”, combinado associação para exercer uma profissão em comum e ajuda mútua.

As novas formas de solidariedade que reivindica a ‘economia solidária’ centram-se na iniciativa cidadã, por oposição, quer às formas abstractas de solidariedade praticadas historicamente pelo Estado, quer às formas tradicionais de solidariedade marcadas pelo carácter comunitário; ou seja, é a perspectiva de uma nova solidariedade que encontra na sua relação estreita (é indissociável) com a democracia moderna, constituindo, desde a sua emergência, um paradigma alternativo ao individualismo contratualista e à ideia estrita de caridade, remetendo ao mesmo tempo para um vínculo social e para uma dívida social entre os cidadãos (Eme et al. 2001).

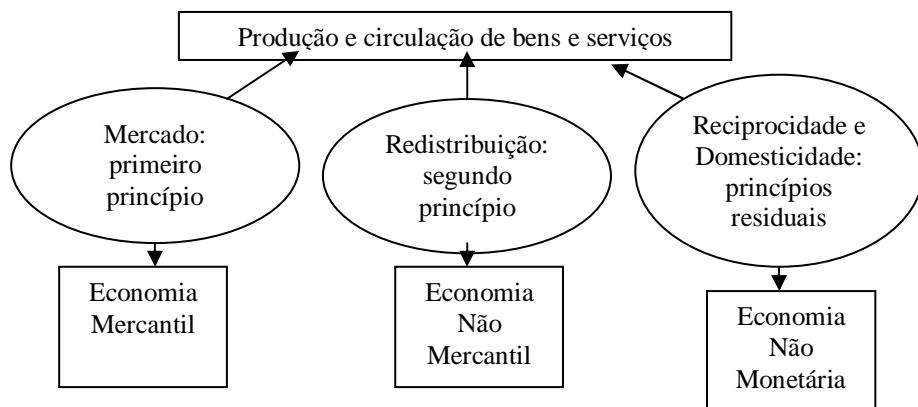
Na linha conceptual defendida pelos autores em referência, bem como na esteira de Karl Polanyi (1944) que na sua abordagem sobre as relações entre economia e sociedade faz a distinção entre quatro princípios de comportamento económico (*domesticidade, reciprocidade, redistribuição e mercado*), é tempo de se desenhar um outro sistema económico contrário ao reducionismo económico do pensamento “neo-liberal”, reivindicado pelo movimento da ‘economia solidária’, que ao combinar os quatro princípios *supra* dá conta da importância de uma economia contemporânea estruturada em três pólos inter-conexos:

- i) esfera “*não-monetária da economia*” - organizada segundo os princípios de “domesticidade” e “reciprocidade”, em que as transferências de bens e serviços não dão lugar a pagamentos;
- ii) esfera “*não-mercantil da economia*” - organizada segundo o princípio da “redistribuição” (a produção e a distribuição são realizadas por meio de pagamentos monetários, mas não constituem compras e vendas em mercados);
- iii) esfera “*mercantil da economia*” - organizada segundo o princípio de “mercado” (ou seja, a troca de bens e serviços é feita em competição num espaço comum – mercado).

Retomando a análise de Karl Polanyi (1944), suportada em Jean-Louis Laville (1994) e Alcides Monteiro (2004), pode-se considerar que até ao século XIX os sistemas económicos se definiram a partir da centralidade de princípios como os da “reciprocidade”, da “redistribuição”, da “domesticidade” ou de uma combinação dos três; com o advento da Revolução Industrial e, mais tarde, do reforço dos processos do capitalismo, os mesmos passaram a constituir-se, ao longo de mais de cento e cinquenta anos, à escala mundial, segundo um modelo fundado sobre uma relação (“virtuosa”) entre mercado-Estado, passando o “mercado” a ser considerado como o primeiro dos princípios, a “redistribuição” como um

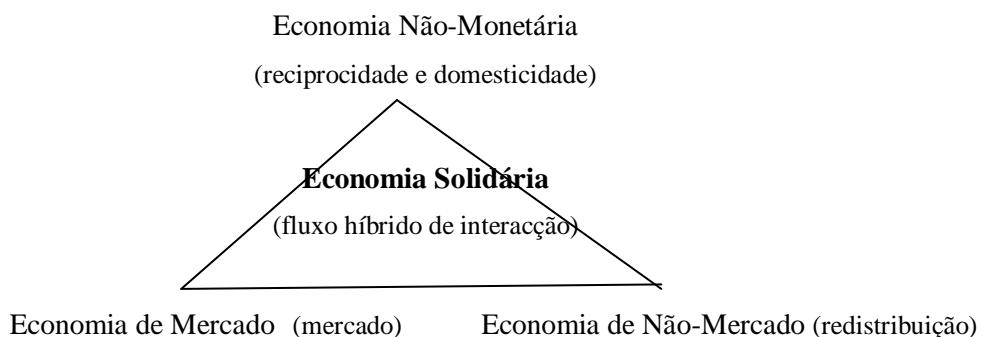
princípio supletivo, a “reciprocidade” e a “domesticidade” como princípios residuais (figura 1.).

Figura 1. – Sistema económico do período de crescimento: a relação “virtuosa” mercado-Estado



Fonte: esquema adaptado de Jean-Louis Laville (1994).

É, pois, no sentido da reconversão das prioridades dentro do sistema económico vigente, que a ‘economia solidária’ avança com a proposta da necessidade de se instituir um reequilíbrio entre aqueles quatro princípios, dando origem ao conceito de “*economia plural*” - (**Figura 2. – Triângulo de “Evers”**):



Fonte: esquema adaptado de Danièle Demoustier (2001).

Do acima exposto decorre que com vista à sustentabilidade dos seus multi-projectos, a ‘economia solidária’ articule “*diferentes recursos*”, sendo que a realização de actividades económicas vai assim para além da produção e distribuição de riqueza; é portanto “*solidária*”, no sentido da acção voluntária das pessoas (que organizando-se colectivamente realizam actividades económicas), projectando-se sobre um espaço público de proximidade.

É a dimensão pública da acção solidária, i.e., de um agir no espaço público de proximidade, que confere à ‘economia solidária’ uma “*dimensão política*”, no sentido de

pensar “outras” formas de agir no espaço público em função dos problemas concretos que são levantados na sua prática. Um agir que busca encontrar novas formas de solidariedade que se projectem em espaços públicos de proximidade.

Apresentação síntese das características distintivas da ‘economia solidária’, segundo Jean-Louis Laville (op. cit.) e Genauto França Filho (op. cit.)

- Inscrição das suas actividades (produção de bens e serviços multidimensionais) na perspectiva híbrida de conexão entre as esferas económicas: não-monetária, de não-mercado e de mercado.
- Articulação (usufruto) de diferentes fontes de financiamento com vista à sustentabilidade dos seus projectos.
- Existência de uma dimensão pública (de proximidade) da acção solidária dos indivíduos mediante o impacto da mesma no contexto local.
- Ser local, significando que as actividades que realiza nascem num determinado espaço territorial tentando responder às necessidades aí existentes.
- Os serviços de proximidade serem disponibilizados a partir do envolvimento de diferentes partes interessadas no serviço (profissionais, utilizadores, voluntários e financiadores).
- Assentar na organização associativa, com uma multiplicidade de estatutos e, por isso, com autonomia institucional.
- Assumir na realização das suas actividades o compromisso da solidariedade (assente no princípio de comportamento económico de cariz reciprocitário).
- Perceber que a sua acção, ao experimentar outros valores e lógicas associadas ao trabalho económico, se torna numa forma de acção política, estruturada particularmente na ideia da construção colectiva democrática – democracia de proximidade.

Avançando agora nas percepções perfilhadas por Roque Amaro (2004; 2005b, pp.4-5) e Francisco Madelino (2004; 2006, pp.6-9), constata-se que a via seguida é assumida num sentido “ofensivo, ousado e ambicioso”, uma vez que colocam o conceito de ‘economia solidária’ perante o cenário das principais ameaças e desafios que o Mundo actual enfrenta:

- i) o desafio da competitividade* (basicamente assumido na sua vertente económica);
- ii) o desafio da coesão social* (formulado essencialmente na sua vertente social estrita);
- iii) o desafio da sustentabilidade* (reconhecido principalmente na sua vertente ambiental);

- iv) o desafio da *diversidade* (associado sobretudo à sua dimensão cultural);
- v) o desafio da *governância* (essencialmente de natureza política, visando a organização e gestão de uma solução integrada para os quatro desafios anteriores, devendo ser colocado à escala mundial pela necessidade de se encontrarem modelos de regulação que comprometam todos os países, mas também a todas as escalas onde os problemas globais se concretizam e têm de ser respondidos – nacional, regional, local, organizacional e individual).

No seguimento, os autores salientam ainda a importância de se terem em conta os “velhos” princípios da “*solidariedade e coesão sociais*” bem como outros elementos, casos da “*sustentabilidade*”, do “*meio ambiente*”, da “*diversidade cultural*” e do “*desenvolvimento local*”, a par de aspectos como a “*eficiência*”, a “*governância*” e a “*competitividade*”, sem nunca deixar de lado a importância de construir sociedades cada vez mais produtivas.

A “nova” ‘economia solidária’, que se apresenta assim como uma resposta aos cinco desafios atrás descritos, é, antes de tudo, *solidária* - percebida em sentido *sistémico*, em interdependência e integração com todas as dimensões em que a vida se exprime, incluindo na relação com os outros seres vivos.

“A ‘economia solidária’ é uma forma de economia que consegue ser económica sem, ao mesmo tempo, pôr em causa a relação com outros seres vivos e formas de cultura.” (Amaro, 2005b, pp.4-5)

Apresentação síntese das características distintivas da Economia Solidária, segundo Roque Amaro (op. cit.) e Francisco Madelino (op. cit.)

- Como actividade económica, produz e distribui bens e serviços, cria empregos, gera rendimentos e satisfaz necessidades, através dos consumos que viabiliza.
- Desenvolve actividades (muitas de cariz económico) orientadas pelo objectivo de que as sociedades se devem organizar com coesão (integração) social – potenciadora de novas oportunidades difundidas por toda a sociedade: integrando pessoas desfavorecidas, quer pelo lado do emprego e do rendimento, quer pelo lado dos consumos; contribui para a igualdade de género e para uma cidadania mais activa; promove o desenvolvimento local numa base territorial (tem um espaço de intervenção marcadamente local, pelas características das actividades desenvolvidas e do envolvimento dos seus agentes).

- No desenvolvimento das suas actividades tem em conta a preservação dos equilíbrios ecológicos, dos recursos naturais e o reencontro com a vida (reabilitando e valorizando o ambiente).
- Respeita e valoriza a diversidade cultural (identidades, valores étnicos e diálogo multicultural). Não visa a destruição das culturas em nome de uma globalização ou uniformização cultural.
- As actividades desenvolvidas têm que ser sustentáveis económicamente, o que obriga a uma gestão eficiente na utilização dos recursos e eficaz nos resultados globais (ao nível económico, social, ambiental e cultural). Consequentemente, abarca a ideia de governância (competitividade integrada entre aqueles quatro níveis), assente em princípios como: participação na gestão, parceria, integração de objectivos e processos e territorialização.
- As actividades desenvolvidas devem ser permanentemente alvo de processos de acompanhamento e avaliação (conjugando constantemente teoria e prática e a dedução e a indução), não só para a manutenção dos processos cooperativos, de eficiência e de prossecução dos objectivos para que foi criada a organização, mas também para a adaptação às alterações de contexto e à procura de novos produtos e serviços.

1.4.2. Economia Solidária no século XXI: síntese teórico-conceptual

Com recurso à literatura revisitada ao longo deste Capítulo é altura de explorarmos, de forma prospectiva (século XXI), as *Características estruturantes do conceito de ‘economia solidária’* (Quadro 6.):

Características	Linhas Centrais de Clarificação
<i>i) Actividade económica plural, promotora de projectos multidimensionais, desenvolvida num espírito de cooperação solidária (interna e externa) e de gestão eficiente:</i>	uma forma de produção e distribuição de bens e serviços, de criação de empregos, de geração de rendimentos e de satisfação de necessidades (locais e não solventes), através dos consumos que viabiliza; cada vez melhor gerida, articulando a eficiência económica – meio – com a eficácia social – resultado; promotora de actividades de cariz reciprocitário (economia doméstica/dádiva); na realização das suas actividades envolve voluntários, profissionais, utilizadores e financiadores.
<i>ii) Recurso a diferentes fontes de financiamento com vista à sustentabilidade dos seus multi-projectos:</i>	acesso à riqueza existente (a partir de fontes públicas - candidaturas a subsídios públicos ou da UE - e privadas); criação de riqueza (através dos mecanismos do mercado: acções dirigidas para o mercado e fundos de reserva); capitalização de recursos não financeiros (trabalho voluntário e mecenato social).
<i>iii) Parceira de um “outro” desenvolvimento local:</i>	visão integrada do desenvolvimento (capaz de abraçar um conjunto lato de dimensões, como: política; económica; cultural; social; institucional; ambiental; solidária); o território é o “locus” do desenvolvimento (o desenvolvimento se faz no e a partir do território – de forma endógena e socialmente colectiva, maximizando os seus vários recursos e potencialidades); nos processos de

	desenvolvimento a perspectiva sistémica é fundamental, no sentido da necessidade de se articular os níveis local, regional e nacional.
iv) <i>Mobilizadora do capital social endógeno:</i>	por um lado, transformando a sociedade civil e, por outro, desenvolvendo as chaves do crescimento socioeconómico pelas redes de relações recíprocas baseadas em grande confiança.
v) <i>Aliada de novas formas de governação (local):</i>	democracia deliberativa (mobilização das populações e das suas organizações, através do desenvolvimento de instrumentos de “governança partilhada”) / empowerment comunitário (no sentido da construção de poder, participação e cidadania no que diz respeito aos sujeitos e às comunidades envolvidas); subsidiariedade horizontal (partilha de poder ao nível de cada instância territorial relativamente às organizações, tanto públicas como privadas e sociais, que intervêm à mesma escala).
vi) <i>Defensora da coesão social e da solidariedade (cultural):</i>	realiza actividades económicas ao mesmo tempo que reforça a coesão social por meio de novas relações sociais de solidariedade e reciprocidade; promove a igualdade de oportunidades e o consumo crítico, bem como valoriza a cidadania e o fomento do consumo solidário; satisfaz simultaneamente as necessidades e aspirações das populações presentes (solidariedade sincrónica) sem comprometer o bem-estar das gerações futuras (solidariedade diacrónica); é contraposta à cultura do individualismo (inversão de valores da competição para os da cooperação e da possibilidade de acções colectivas e solidárias).
vii) <i>Organização associativa de base local, com diferentes formas jurídicas:</i>	assume a multiplicidade de expressões organizativas em que, no estatuto legal das organizações, o factor determinante não é a sua natureza sem fins lucrativos, mas sim o facto de serem impostos limites aos interesses materiais dos investidores; as suas expressões associativas nascem num determinado contexto local tentando responder às necessidades aí existentes – problemáticas expressas localmente.
viii) <i>Globalização da solidariedade:</i>	adepta de um cenário “globutópico”, que vise globalizar o conhecimento e sustentar a solidariedade sistémica (social, ecológica/ambiental, cultural e política); globalização a partir da base, solidária, não hierárquica (interagindo em parceria, respeitando a qualidade ambiental e todos os seres vivos), com a característica de ser uma rede estratégica entre sociedades locais - pensar global agir local (agir “glocalmente”).
ix) <i>Investigação-acção:</i>	assume-se como um processo de aprendizagem, o que lhe permite constantemente rever-se e avaliar-se (renovação de conhecimentos); prossegue os seus objectivos mediante uma capacidade de adaptação às alterações de contexto e à procura de novos produtos e serviços.

Fonte: quadro elaborado pelo autor da presente Dissertação.

1.5. Nota Conclusiva

Não sendo uma via fácil, nem isenta de críticas e contraposições, apresentámos no presente Capítulo a ideia de que é possível repensar o conceito de ‘economia social’ e, à luz dos novos quadros conceptuais, das novas práticas de intervenção e dos desafios e ameaças que se colocam actualmente à generalidade das sociedades europeias, “refundá-lo”, com base na apresentação de uma nova perspectiva, sob a égide da ‘economia solidária’. Tal desiderato leva a que, num primeiro momento, seja necessário manter entre ambos os conceitos uma base de “co-existência”, já que os referenciais daquela última ainda não se encontram

suficientemente consensualizados (por todos aqueles que directa ou indirectamente actuam de forma dinâmica neste grande Sector), para, num segundo momento, e de forma progressiva, se ir processando na teoria e na prática a “edificação” das características estruturantes assumidas no Quadro síntese apresentado (ver 1.4.2.), altura em que se consolidará a “nova” ‘economia solidária’.

CAPÍTULO 2

DESENVOLVIMENTO(S): REGIONAL ENDÓGENO, SUSTENTÁVEL E LOCAL

2.1. Desenvolvimento Regional Endógeno e a crítica ao conceito de Desenvolvimento Económico

A noção de “desenvolvimento” ressurge em força no discurso político após a Segunda Guerra Mundial, coincidindo com a tomada de consciência do profundo atraso económico de muitos países e do fosso que separava os “países industrializados” (também considerados como “países desenvolvidos”, ora orientados para o mercado ora de planeamento central) dos “países do terceiro mundo” (apelidos igualmente de “países menos desenvolvidos” ou de “países em vias de desenvolvimento”).

Por aquela altura formulam-se numerosas definições de “desenvolvimento”. Na sua polissemia, a que trata da necessidade de superar o “sub-desenvolvimento económico” assume um carácter de maior importância (reforço da noção de ‘desenvolvimento económico’ - visão economicista/ “growth-centred”, ou seja, apostando em indicadores do tipo do rendimento per capita e na ideia de que o desenvolvimento económico e social é um objectivo a medir pelo crescimento económico - a partir do produto nacional bruto); mais tarde, assumem-no, as que visam a transformação das estruturas sociais, políticas, culturais e institucionais, seguindo-se as que promovem a valorização global das pessoas e das sociedades (Condesso 2005).

De facto, os graves problemas económicos com que os países que estiveram envolvidos no esforço da guerra se confrontaram fez com que o debate em torno das políticas públicas se tenha centrado sobretudo ao nível da “antiga” ideia de crescimento económico (produção de riquezas), como motor do seu desenvolvimento.

No entanto, a par de uma visão mais “economicista” do desenvolvimento outras fileiras teóricas foram progressivamente ganhando força, por via:

i) quer da *falência* do próprio modelo dentro dos “países desenvolvidos” - tornou-se perceptível a existência de falhas sistémicas no modelo de desenvolvimento económico vigente: por um lado, *sobre-desenvolvimento* (no centro – cidades) e, por outro lado, *sub-desenvolvimento* (nas periferias). Enquanto se assistiam a índices notórios de crescimento económico (“30 gloriosos anos” - entendidos como de

prosperidade económica), surgiam associados novos problemas sociais (novas condições de vida).

ii) quer da *transferência* dos modelos de desenvolvimento experimentados nos “países desenvolvidos” para os “países em vias de desenvolvimento” - no processo *imitativo*, no qual os “países menos desenvolvidos” alcançariam pouco a pouco as “qualidades” das nações mais industrializadas, o modelo quase sempre transportava valores culturais “eurocêntricos” (Milando 2005), bem como transferências financeiras, entendidas, na sua generalidade, como investimentos, e quando vistas como efectivas doações, servindo para suportar processos produtivos capazes de produzirem o que o sistema internacional necessitava e não o que os países apoiados precisavam - o desenvolvimento resultaria então da sua integração no “sistema económico mundial”. Os “países em vias de desenvolvimento” passaram a acumular avultadas dívidas, num quadro realístico de um lento crescimento económico, provocando continuadas dificuldades no que diz respeito à sua solvência, assim como o agravamento das condições de vida das pessoas em situação de pobreza e exclusão social.

Para tanto, num primeiro momento, aparecem as noções de “desenvolvimento comunitário” (anos 50/60), “desenvolvimento endógeno” e “ecodesenvolvimento” (anos 70), “desenvolvimento local” e “desenvolvimento territorial” (anos 80) e, posteriormente, de “desenvolvimento participativo” e “desenvolvimento sustentável” (anos 80 e 90), “desenvolvimento humano” e “desenvolvimento social” (anos 90).

Todos aqueles conceitos têm como origem as críticas a modelos de “desenvolvimento” que valorizavam sobremaneira o crescimento económico e cuja promoção e planificação se fazia de “cima para baixo”, imperando uma visão “funcionalista” do desenvolvimento no território, em que se supunha que um nível de crescimento económico satisfatório, alcançado por determinadas regiões, seria o motor da generalização do bem-estar e da prosperidade noutras regiões.

As várias abordagens anteriores dão-nos conta da necessidade de inscrever a noção de “desenvolvimento” numa perspectiva dinâmica, no sentido da sua integração num contínuo teórico em movimento, traduzindo processos face ao seu oposto – o de “sub-desenvolvimento”, numa evolução que não tem vindo a ser linear ou consensual.

Neste contexto, tomando p. ex. o conceito de ‘desenvolvimento social’ é possível constatar que o mesmo adquiriu maior visibilidade e um sentido de concretização prática,

desde 1995, com a realização da Cimeira Mundial do Desenvolvimento Humano (Copenhaga)¹⁶, inserida num ciclo de conferências patrocinadas pela ONU, iniciado em 1992 com a Cimeira do Ambiente e terminado em 1996 com a Conferência dos Estabelecimentos Humanos (Habitat III). Com esta iniciativa, as Nações Unidas pretendiam chamar a atenção Mundial para a necessidade de uma profunda alteração das políticas e comportamentos que contrariassem a ênfase excessiva no crescimento económico, a persistência da utilização desmedida dos recursos naturais e o aumento de situações de miséria e exclusão social que tinha marcado as décadas passadas. Para tal, afirmaram a noção de ‘desenvolvimento social’, como aquele tipo de desenvolvimento que contempla a capacidade de vir a proporcionar a erradicação dessas situações (Castro, 2000, p.26).

As bases do ‘desenvolvimento social’ foram assim, segundo José Luís Castro (2000, p.27) definidas em torno de um conjunto de princípios e metas visando a erradicação da pobreza, em parte por via da promoção do emprego (universalizando o direito ao trabalho) e de uma progressiva e consistente integração social (sociedades mais justas, fundadas na defesa dos direitos humanos, na diversidade, igualdade e solidariedade) e, também, adoptando a noção de ‘desenvolvimento sustentável’, ao promover as dimensões económica, social e ambiental e a participação activa e concertada dos actores interessados, resultando na criação de transparência nas formas de administração¹⁷.

Porém, já vinte anos antes, num sistema global de “*deep crisis of development*” (sobretudo, de cariz económico)¹⁸, foi pensada, por ocasião da 7ª Sessão Especial da Assembleia-geral das Nações Unidas (Nova Iorque, 1975), a melhor forma de se encontrar um ponto de viragem, na esperança de que um melhor futuro pudesse emergir, com base num outro paradigma em que

¹⁶ Com vista a operacionalizar a definição do *desenvolvimento humano*, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) construiu quatro indicadores de base: esperança média de vida à nascença; taxa de alfabetização de adultos; duração média da escolaridade para a população com mais de 25 anos; rendimento per capita corrigido. O desenvolvimento humano passou a ser definido como um processo conduzindo à realização de três condições essenciais: viver longamente e de boa saúde; adquirir saber e ter acesso aos recursos necessários para gozar de um nível de vida conveniente.

¹⁷ Em ordem a operacionalizar este quadro de valores, foi lançado em Portugal, no ano de 1997, o Programa da Rede Social (criado pela resolução do Conselho de Ministros n.º197/97) visando a concretização dos processos de desenvolvimento social, em particular ao nível da luta contra a pobreza e a exclusão social, sobretudo por via das dinâmicas de desenvolvimento local (concertando junto dos actores locais e das populações soluções para superar os seus problemas concretos, apoiando-se nas redes locais e nas forças endógenas que estas consubstanciam).

¹⁸ Relembrar que é neste mesmo quadro de crise (sinteticamente descrito como resultante do choque petrolífero de 1973, da tomada de consciência da finitude dos recursos naturais e da crise de desemprego e do Estado-Providência - o ciclo virtuoso do modelo de crescimento económico mecanicista deixou de ser visto como eterno), que (re)surgem as iniciativas económicas de base colectiva e local, aliadas da proposta de um “*outro desenvolvimento*”. Mais à frente (ver *capítulo 3*) daremos conta da importância da estreita articulação entre economia solidária e os novos processos (estratégias) de desenvolvimento local.

assentar os processos de desenvolvimento dos países (na sua generalidade e, em particular, dos mais “pobres”).

Os partidários da visão acima propunham-se a redefinir orgânicamente o conceito e a dinâmica do “desenvolvimento” (os valores em que o mesmo deveria assentar) e a reordenar as relações internacionais entre os “*povos da casa comum*” – “only one earth”. A este propósito, José Manuel Henriques (2006b, p.124) dá-nos conta da existência de um número relevante de contributos no sentido da reestruturação do próprio conceito de “desenvolvimento” (a chamada via do “*alternative development*”) quer antes quer depois da publicação do documento “*What Now? another development*”: Dudley Seers (1969); Stockholm Conference on Human Environment (1972); Cocoyoc Declaration (1974); report “*Catastrophe or New Society? A Latin America World Model*”; report “*Building Blocks for an Alternative Development Strategy*” (1980).

Por aquela altura (anos 1970), a proposta de um “*desenvolvimento alternativo*” passou a enfatizar a importância da sua apropriação por todos os homens e mulheres e não apenas na óptica estrita do *crescimento económico* - das condições materiais/ quantitativas, que somente deveriam ser percepcionadas como um meio para atingir a satisfação de um outro conjunto de necessidades (segurança, expressão, convívio, criatividade, etc.). O “desenvolvimento” é então abordado como um todo, ou seja, como um processo integrado nas suas várias dimensões (cultural, económico, social, ambiental, etc.), sem que exista uma fórmula universal aplicada indiscriminadamente a todos os países (aliás, é na especificidade de cada experiência de desenvolvimento que radica a sua força, respondendo às particularidades de cada país, sejam elas de natureza social, produtiva, consumo, ambiental, etc.), assegurando que as acções que desencadeiam o seu processo são estabelecidas com base na compatibilidade com a capacidade de carga do meio ambiente, centrado nas pessoas, mais do que nos produtos e no lucro, reconhecendo as diferentes escalas territoriais em que pode ocorrer (destacando o “*espaço local*” como o mais significativo, já que concretamente relacionado com as necessidades diárias das pessoas) (Henriques 2006b).

Na sequência, é oportuno considerar, conforme nos dá conta Henriques (2006b, p.125), que o conceito de ‘desenvolvimento local’ (ver 2.3.) está intimamente ligado, i.e., baseia-se na abordagem de “*alternative development*” (cf. *parágrafos seguintes*), significando, na prática, que os seus processos (valores, concepção, metodologias de acção, etc.) se podem (e devem) basear em modelos de intervenção “from below”.

Quanto à proposta de “Another Development”, assume capital importância destacar o trabalho realizado pela Dag Hammarskjold Foundation (“*What Now? another development; the 1975 Dag Hammarskjold Report*” - relatório que marca uma posição, fortemente ancorada na perspectiva geral da necessidade de uma nova ordem internacional, implicando reformas no sistema de organização das Nações Unidas), ao conferir a noção de que o “desenvolvimento” é: “ecológico, cultural, social, económico e político; dimensões estas que só podem ser percebidas na sua inter-relação sistémica e na sua acção integrada” (DEVELOPMENT DIALOGUE, 1985, pp.87-94).

Partindo de uma metodologia de “criatividade colectiva” (entendida no sentido da troca e integração de perspectivas e experiências com vista à procura de alternativas e ao aumento das possibilidades de actuação), a ONG sueca estruturou a proposta de “Another Development” à volta de seis grandes pilares (DEVELOPMENT DIALOGUE 1975; Max-Neef 1986):

- i) orientado para “*satisfazer de forma sistémica as necessidades humanas*” (quer materiais quer não-materiais), sendo o ponto central de todo o processo a erradicação da pobreza (garantindo a satisfação das necessidades básicas);
- ii) “*endógeno*”, pois é resultado do esforço de cada sociedade, na mobilização das suas forças e recursos, em particular a partir da utilização dos “recursos não convencionais”, entendidos como aquele tipo de recursos alocados na comunidade que se perdem somente na medida em que não são utilizados (capital de saber prático gerado pelas próprias comunidades, recursos sociais, memória colectiva, identidade cultural, etc.), em contraponto com a ênfase dada aos “recursos convencionais”, que se esgotam à medida que se utilizam (recursos económicos, etc.), definindo uma visão de futuro, cooperando com outras sociedades que partilham os mesmos problemas e aspirações;
- iii) “*auto-determinação*”, no sentido da participação das comunidades locais – pessoas, como sujeitos e como objecto do desenvolvimento (“*empowerment comunitário*”), na capacidade para se auto-organizarem com vista à acção, seja ela estabelecida ao nível local, nacional ou internacional;
- iv) realizado em “*harmonia com o meio ambiente (eco-desenvolvimento)*”, garantindo a sustentabilidade de cada ecossistema local - consciencialização dos limites da actividade humana (da interacção entre as relações sociais e os sistemas naturais

globais, pelo que a acção terá de ser entendida na óptica da solidariedade com a sobrevivência das futuras gerações);

v) requer “*transformações nas estruturas sociais, económicas e políticas*”, devendo assentar numa abordagem de co-responsabilização (face ao desafio comum de ampliar a eficácia das mesmas sobre um determinado território, assumindo significativa importância as Organizações Não Governamentais, funcionando como intermediárias entre o Estado e a sociedade civil) e de dialogo permanente entre os diferentes níveis territoriais – local, regional e até internacional, criando condições para que cada nível possa assumir responsabilidades pelas suas decisões e por aquelas que serão uma melhor solução do que as estabelecidas e levadas a cabo de forma centralizada. Implica mudanças nos contextos onde existem, p. ex., dominações baseadas em questões de género/ etnicidade e de não democratização do poder (descentralizar de forma a garantir a democratização da política e da decisão económica) ou necessidades de reformas em estruturas como as agrárias, urbanas e económicas (a este último nível, avançando com novas formas de organização económica – alternativas de produção não capitalista – baseadas em iniciativas colectivas);

vi) faz uso da “*tecnologia*”, que terá de fazer a melhor utilização dos recursos específicos de cada ecossistema local, passando inclusivé a ter de ser considerada como um “bem social” (cuja orientação e administração se encontra inteiramente ajustada a objectivos sociais/ “controlo social da tecnologia” – p. ex.: aumento da capacidade produtiva aos níveis local, regional e nacional, contribuindo para assegurar as necessidades básicas de alimentação das populações de cada país).

No âmago das propostas conceptuais anteriores, é igualmente importante inscrever o conceito de ‘desenvolvimento regional endógeno’ (anos 1980), porquanto na sua concepção se encontra integrada, a par da perspectiva “bottom-up” do desenvolvimento (contrária aos processos de difusão do espaço - das regiões mais dinâmicas para as menos, i.e., passagem da noção de “difusão espacial” para a de “ancoragem territorial”), a ideia da capacidade, iniciativa e mobilização integral de todos os recursos disponíveis nos territórios. Por conseguinte, importa dizer que o interesse crescente pelas abordagens do “desenvolvimento regional” deveu-se, primeiramente, à tentativa de organização do espaço a partir do aproveitamento absoluto ou “racional” dos recursos naturais, centrado nas preocupações do crescimento (perspectiva “quantitativa”), pelo que, num período de fulgor económico na

generalidade dos “países desenvolvidos”, os instrumentos de política regional tradicional (anos 1950/60) foram tendo relativo sucesso (Lopes 1995; Henriques 2006b).

Somente mais tarde chegam as preocupações gerais com as assimetrias regionais à escala dos países, e, de uma forma particular, no interior de cada um - “raro será o país que não se debate com a existência de regiões-problema” (Lopes, 1995, pp.6-8). Assim, na década seguinte, os fracos resultados do modelo tradicional anterior, primeiro motivados por um quadro global de mudanças ao nível da “divisão internacional do trabalho” e depois de alterações profundas nas “condições socioeconómicas” dos países (redução do crescimento agregado da economia, aumento do custo da energia, diminuição da disponibilidade dos fundos públicos, etc.), levam à procura de alternativas para as estratégias e políticas de desenvolvimento regional. Nesta linha, a mobilização dos “*recursos regionais endógenos*” e a “*promoção da inovação regional*” passa a fazer parte dos instrumentos de política pública, exigindo a preocupação com as dimensões “qualitativas” e “estruturais” do desenvolvimento, visando a salvaguarda das condições de vida das gerações de amanhã (Lopes 1995; Henriques 2006b).

Neste devir de mudança paradigmática, os países começaram a estender o seu olhar às “comunidades locais” (ultrapassando o reducionismo das abordagens centradas nos “centros tradicionais”, dando espaço a que todas as localidades ao nível nacional fossem objecto de políticas regionais), clarificando a necessidade da tomada de decisões ser feita quer na óptica da acção do Estado central quer da acção das políticas “from below”. A alteração de perspectiva das “dimensões económicas” para as “dimensões não-económicas” no âmbito territorial (integração de todos os recursos territoriais disponíveis junto com a mobilização territorial das estruturas sociais e políticas organizadas) ganhou relevância, sendo que o desenvolvimento das regiões vistas como “periféricas” começou a ser entendido como estando efectivamente dependente do potencial desempenhado pelos agentes locais (Henriques, 2006b, pp.230-240).

Em síntese, a abordagem acima realça três fases subsequentes da política regional nos países europeus, ou seja, da acção do Estado com vista a influenciar os processos de desenvolvimento na sua articulação com o território (Lopes 1995; Henriques 2006a):

- i) nos anos 50 foi colocada a ênfase nas infra-estruturas, cuja falta era reconhecida como entrave decisivo ao processo de desenvolvimento, negligenciando-se, no entanto, a interdependência regional; as políticas visavam a correcção das assimetrias regionais, sendo as regiões vistas como processos cumulativos (de desequilíbrios);

ii) nos anos 60/ princípios dos anos 70 é sublinhada a importância das economias de aglomeração e seus efeitos sobre o crescimento; estando a política de desenvolvimento regional muito ligada à acção do Estado, assentando num modelo de difusão espacial do desenvolvimento, residindo em quatro eixos: sistema de estímulos/ incentivos; melhoria das acessibilidades; criação de pólos de crescimento e implementação de equipamentos nas regiões menos desenvolvidas;

iii) na fase mais recente valoriza-se a mobilização do potencial *endógeno* do desenvolvimento (estratégia “endógena” de ‘desenvolvimento regional’), sobretudo através do apoio às capacidades empresariais locais ao nível das infra-estruturas imateriais do desenvolvimento, ajustando o crescimento às situações concretas e envolvendo as populações na concepção e na execução dos seus próprios projectos de desenvolvimento.

No seguimento do que tem vindo a ser dito é *mister* perceber que ao longo das décadas de 60 a 80 do século XX ocorreu uma significativa reformulação teórica a propósito dos paradigmas do ‘desenvolvimento regional’, a nível espacial, sendo de destacar dois “olhares” (Stohr 1981; Henriques 1988; Braga 1993; Veiga 2005):

i) o paradigma “*funcionalista*”, expoente nos anos 50/60 e dominando até finais dos anos 70, marcado pelo entendimento em aceitar o desenvolvimento como um processo concomitante com o crescimento económico (no sentido em que os objectivos e as estratégias de desenvolvimento se orientam quase exclusivamente para a maximização do crescimento económico – referenciais teóricos da visão “neoclássica” do crescimento económico) e encarando-o de acordo com uma perspectiva centralizada (“top-down”, sem dar grande importância à participação das pessoas) assente numa lógica nacional consubstanciada no aparelho de estado (elemento fundamental de coordenação e ordenamento do território, em que o seu grande objectivo é a unidade nacional). Dominam os conceitos de crescimento polarizado e os modelos tipo “centro-periferia” (ênfase no urbano e no industrial, capital intensivo, disponibilidade tecnológica e máximo uso das economias de escala e dos mercados externos, etc.), caracterizados pelo pressuposto de que qualquer processo de desenvolvimento é inicialmente desencadeado em determinados sectores da actividade económica a partir de áreas geográficas específicas e se difunde com o decorrer do tempo aos outros sectores e a todo o território nacional – efeito tipo “mancha de óleo” que permite estender o desenvolvimento a áreas cada vez mais periféricas.

ii) o paradigma “territorialista” (porque assente no protagonismo de cada território), surgido nos anos 80, em parte como reacção às crises económicas e sociais da década de 70, oposto, muitas das vezes de forma radical, à perspectiva *funcionalista*, assume uma abordagem de “*desenvolvimento endógeno*” (“*bottom-up*”), através da mobilização, quer dos recursos locais, quer das populações e das suas organizações - é nas comunidades locais e no seu território que se encontram as soluções que deverão originar o processo de desenvolvimento; assentando em pressupostos de “integração territorial do desenvolvimento”, ao esperar que os impulsos de desenvolvimento passem de “baixo para cima” (do nível local, através do regional, até ao nacional - visão sistémica do desenvolvimento) e que o mesmo seja realizado numa perspectiva multidimensional (muito para além da dimensão meramente económica, aliando um conjunto de outras, desde as sociais, as culturais, as educativas, as ecológicas, as políticas, etc.).

Apesar de todos os problemas (sociais, políticos, ambientais, etc.) que o modelo de ‘desenvolvimento económico’ (mecanicista) arrasta consigo e da tentativa de introduzir novos modelos de desenvolvimento (comunitário, local, sustentável, social, etc.), continuamos a assistir hoje, à centralidade das políticas públicas assentes numa perspectiva baseada na necessidade de fazer crescer económicoamente os países. De tal forma assim é, que após a falência do modelo “growth-centred”, a mesma ideia ressurge, numa noção moderna, centrada no processo de globalização “*neoliberal*” (das políticas macroeconómicas com vista ao ajustamento fiscal e à estabilidade monetária e do desinvestimento nas políticas públicas, particularmente, ao nível do Estado-Providência, com impacto no campo dos desequilíbrios ambientais), levando-nos a concluir, que apesar do recrudescimento das abordagens (teóricas e práticas) centradas nos ideais “from below”, subsiste um modelo de “desenvolvimento” baseado em ideias-chave, como p. ex. (Amaro, 1993, pp.16-17):

- i) economicismo* - crescimento económico como condição necessária e suficiente para que se verifique desenvolvimento;
- ii) quantitativismo* - o desenvolvimento “contabiliza-se” fundamentalmente por indicadores de quantidade - produzidas e consumidas;
- iii) produtivismo* - para haver desenvolvimento tem de se produzir cada vez maior quantidade de bens e serviços que tenham um valor económico;
- iv) tecnologismo* - sobrevalorização do papel desempenhado pelo progresso tecnológico;

- v) *etnocentrismo* - ideia da aplicabilidade universal deste modelo de desenvolvimento;
- vi) os processos de desenvolvimento são muitas vezes concebidos e construídos numa base *funcional, hierárquica e mecânica*, encarando a maioria das populações como objectos (e não como sujeitos).

2.2. Desenvolvimento Sustentável: características-chave

“Antigamente, o desenvolvimento tinha de ser prioritariamente *económico* (...) assegurar um crescimento do rendimento *per capita*. Em seguida, deveria ser *social* e *humano*, i.e., beneficiar todos (crescimento do rendimento, mas também do bem-estar, assim como facultar a redução das desigualdades, etc.). A posição nos nossos dias é que o desenvolvimento deve ser *sustentável*.” (Véron, 1996, p.78)

Na década de 90 do século XX, um conjunto de datas marcaram o panorama internacional de reforço à estratégia global de ‘desenvolvimento sustentável’, em particular a proporcionada pela cimeira do Rio (ou “Cimeira da Terra”)¹⁹ onde se deu a consciencialização internacional para a necessidade do estabelecimento de uma efectiva acção política de desenvolvimento sustentável, ocorrendo a subscrição, por mais de 178 governos, da “Agenda 21” (programa de acção para o século XXI, fixando para o conjunto dos países a promoção de um desenvolvimento sustentável, a realizar, sobretudo, a nível local – “Agenda 21 Local”, alcançando-se progressivamente uma base mais alargada), consolidando como pilares: a “*equidade social*”, o “*ambiente*” e a “*economia*”.

O apelo às autoridades locais de cada país, inscrito no Capítulo 28 da Agenda 21, surge no seguimento do reconhecimento de que muitas das questões tratadas naquele documento têm os seus problemas e soluções enraizadas nas actividades locais e que a participação e cooperação das autoridades municipais desempenha a esse propósito um papel crucial (Santos 2005).

¹⁹ Nesta Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, Junho de 1992), é retomada a perspectiva de desenvolvimento sustentável, aproveitando, os vários países presentes, o momento para exporem a sua visão sobre o ambiente, sendo ainda criada no seu seio a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável.

Numa perspectiva actual, conforme nos referencia Nicola Hewitt (2000), o conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ é visto como agregando cinco características-chave²⁰, entre as quais se destaca o princípio da *sustentabilidade* que engloba e domina a maioria das outras:

i) “*sustentabilidade*”: refere-se à melhoria dos padrões de vida dentro dos limites da capacidade de carga do ambiente natural. Padrões de vida que têm de absorver uma prática e uma mudança de paradigma (um novo estilo de vida, o que implica mudança cultural, educacional e civilizacional). Tradicionalmente relaciona-se bem-estar a padrões de vida materiais, consumo, produção, utilização de recursos e serviços e produção de resíduos e poluição ambiental; no entanto, a *sustentabilidade* é algo de diferente, que obriga à apresentação de algumas soluções (com vista a alcançar a justiça social, a economia sustentável e a sustentabilidade ambiental), distinguindo-se, p. ex.:

- a)* bem-estar social de padrões de vida materiais: viver menos materialisticamente/ viver com simplicidade;
- b)* padrões de vida de consumo: aumentar a durabilidade tirando benefícios do consumo (de bens de longa duração, em vez de curta duração ou mesmo efémeros - selecção racional);
- c)* consumos de produção: uso de produtos locais, menos processados.

ii) “*subsidiariedade*”: implica que as decisões sejam tomadas ao nível mais baixo de decisão, tanto quanto possível próximo das populações afectadas. As autoridades locais são reconhecidas como as mais próximas dos problemas, das populações e da maioria das soluções.

iii) “*processo de decisão democrático*”: induz à participação e ao envolvimento integral da comunidade local em todo o processo de planeamento, radicando na proposta de “*governança*” - palavra que decorre da tradução directa do francês *gouvernance*, ou do inglês *governance*, utilizada para dar conta do novo contexto em que se processam as novas formas de governo com a participação pública (novas formas de exercer o governo da nação fazendo apelo às parcerias). Assim, envolve

²⁰ Socorremo-nos, complementarmente, numa perspectiva genérica, quer a um conjunto de documentos publicados pelo Centro de Estudos Sobre Cidades e Vilas Sustentáveis (<http://www.civitas.dcea.fct.unl.pt> [consultado em 05-02-2007]) quer aos disponibilizados pela Associação Nacional Municípios Portugueses (<http://www.anmp.pt/anmp/div2005/age21/index.php> [consultado em 05-02-2007]), como: “Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade” - Carta de Aalborg, Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis, realizada a 27 de Maio de 1994; “Plano de Ação de Lisboa: da Carta à Ação”, Segunda Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis, realizada entre 6 a 8 de Outubro de 1996. De forma específica, no *item* - “processo de decisão democrática” - a Isabel Guerra (2006) e no *item* - “planeamento de ação sistemático” - a Isabel Guerra (2000), bem como a Ezequiel Ander-Egg et al. (2002).

capacidade de governo do conjunto dos actores sociais, públicos e privados, em articular os seus interesses, assumindo as suas obrigações e negociando as suas diferenças, com base em características como a participação, a transparência e a responsabilidade.

iv) “*gestão ambiental*”, reforçada por cinco princípios centrais: prevenção; precaução; poluidor-pagador; cooperação; ecossistema local.

v) “*planeamento de acção sistemático*”: identificar problemas, causas e efeitos; adoptar objectivos; atribuir níveis de prioridade aos diferentes problemas em função de uma metodologia de avaliação de impactos; identificar opções de acção e estabelecer metas; criar programas de abordagem de objectivos e formalizar programas a integrar no plano de acção; aplicar o plano e monitorizar os progressos registados; avaliar resultados e implicação de formas a que os mesmos alimentem todo o processo.

Em síntese, o ‘desenvolvimento sustentável’ consegue correlacionar de forma *sistémica*: a “sustentabilidade biológica” - manutenção dos ecossistemas e dos seus processos regenerativos - e a “sustentabilidade social” - busca da justiça e da equidade social (os benefícios do desenvolvimento devem ser equitativamente distribuídos e garantidos a longo prazo) - com o “crescimento económico” - economia sustentável (desenvolvimento económico que utilize as capacidades e os recursos das comunidades locais em harmonia com o desenvolvimento do ser humano e o respeito pela qualidade ambiental e por todos os seres vivos - todos nos encontramos na mesma casa/ “EKOS”).

2.3. Desenvolvimento Local: abordagem territorialista (breve *introdução ao contexto português*)

Tomando por base a perspectiva do paradigma “territorialista do desenvolvimento”, ao considerar que impulsos do processo de desenvolvimento possam ser desencadeados de “baixo para cima” - alternativa local do desenvolvimento “from below”, é admissível considerar que as Autarquias Locais têm particular importância, ao nível do *poder*, para intervirem sobre o seu território (se bem que, intervindo no âmbito de “atribuições e competências”, acabam por actuar segundo lógicas e interesses distintos); tal assunção pressupõe que aquelas possuem uma melhor capacidade de resposta à especificidade local da diferenciação espacial da insatisfação de *necessidades básicas* do que a Administração

Pública Central (Henriques 1988), conseguindo, inclusivé, uma actuação mais eficaz em favor das comunidades mais fragilizadas, já que mais facilmente têm presente as motivações e o envolvimento dos vários actores nelas presentes perante os processos de mudança, bem como os valores identitários de que as mesmas são portadoras (Ruivo 2000).

Por conseguinte, o ‘desenvolvimento local’ é muitas vezes visto como apenas coincidente com o espaço de acção territorial das Autarquias Locais; no entanto, se bem que não se possa resumir o “desenvolvimento” apenas a esse âmbito, pois, segundo Fernando Ruivo (1990), o local refere-se a “locus” (lugar – território de maior ou menor dimensão espacial - que se associa a determinados acontecimentos, i.e., onde existe a natureza de um problema), é porém, com ele que se confunde e a essa escala faz sentido, ao partir de uma necessidade (ou conjunto) sentida pela comunidade local.

Para José Manuel Henriques (1994; 2006b), as abordagens actuais da agenda do ‘desenvolvimento local’ encontram-se inspiradas na base:

i) quer dos princípios do “desenvolvimento comunitário” - conceito que emerge nos anos 1950, sendo reforçado na década seguinte a partir de um conjunto de experiências territoriais, procurando na acção colectiva da comunidade local e na esfera das organizações voluntárias, as soluções para a resolução de problemas individuais e compreensão das razões externas para a sua existência, assentando no desenvolvimento de capacidades e conhecimentos e na promoção do “empowerment”.

O “desenvolvimento comunitário” entende que é possível acelerar os processos de desenvolvimento envolvendo igualmente as dimensões económicas e sociais, sendo necessário provocar alterações nos comportamentos e nas atitudes das pessoas (promoção da participação, individual e colectiva – princípio central para que o processo de desenvolvimento ocorra). Nas abordagens de desenvolvimento são postos em prática alguns métodos estruturantes, como: mobilização dos recursos locais; criação de novas estruturas organizacionais; informação e animação da comunidade (identificando e treinando os líderes “naturais”); estabelecimento de planos de acção (e avaliação dos seus procedimentos); apoio às pessoas com vista a adquirirem maior confiança, “skills” e conhecimento (reforço do “empowerment comunitário”), etc.;

ii) quer das estratégias e políticas do “desenvolvimento regional endógeno” (ver 2.1.) - uma vez que ao longo dos anos 1980 a ênfase na reconceptualização do conceito de “desenvolvimento” se centrou numa aposta de acção pró-activa de base territorial e de pequenas iniciativas de escala local visando reforçar as mudanças estruturais,

baseando-se, principalmente, na valorização e controlo dos recursos locais, promovido por autoridades tanto ao nível central como local.

Assim, segundo Roque Amaro (2009, pp.108-110), é possível considerar que o conceito de ‘desenvolvimento local’ teve a sua afirmação científica a partir dos finais dos anos 1970 e o seu reconhecimento político-institucional nos anos 1990, sendo que os anos 1980 foram a base da sua (re)formulação conceptual (situando-se na perspectiva dos métodos de *inspiração indutiva* e do *paradigma territorialista do desenvolvimento*), muito na linha das questões reflectidas, em particular, segundo as sucessivas publicações da revista “Development Dialogue” (editada pela Dag Hammarskjold Foundation), centrando-se na comunidade local e no seu território, induzindo à participação das pessoas como eixo nuclear dos seus processos.

A perspectiva acima privilegiada leva-nos a colocar em destaque a noção de “identidade territorial”, que por sua vez nos remete invariavelmente para a exploração do conceito de ‘território’ - espaço onde ocorrem relações sociais entre os seus membros. Este, na sequência da via conceptual da abordagem “*from below*” (ver 2.1.), deve ser percepcionado como um elemento “activo” de desenvolvimento, no sentido em que:

- i)* é no território, ao nível local, que os problemas devem ser resolvidos, sendo próximo das populações que se deve actuar, de forma concertada, articulada e preventiva;
- ii)* é no local que os problemas acontecem e é lá que deverão ser encontradas as soluções, envolvendo todas as entidades que actuam numa comunidade;
- iii)* a responsabilidade colectiva deverá ser assumida em parceria, cruzando os diferentes níveis geográficos – nacional, regional e local.

O ‘desenvolvimento (local)’ tem pois que ver com as pessoas e com os seus problemas e necessidades (que se localizam como quaisquer outros recursos). Daqui decorre que são necessários estímulos, p. ex., por via da acção política do Estado, com vista ao desenvolvimento dos lugares (territórios), não sendo suficiente (para o aparecimento de formas próprias de desenvolvimento local), se bem que importante, apenas a aposta em modelos de Desenvolvimento Regional heterogéneo. É imperioso, que a par daqueles modelos, cada Governo Local em cooperação com a Sociedade Civil, numa óptica de subsidiariedade, abrace e desenvolva projectos locais de variada índole que concorram para a melhoria da “Qualidade de Vida” das comunidades locais.

É preciso que as políticas públicas locais consigam combinar *crescimento com justiça social* (estabelecer e levar a cabo políticas de desenvolvimento económico mas também social). As concepções de desenvolvimento não podem deixar de ter em conta a produção e o seu crescimento, mas devem tê-las como instrumentos, como meios (o crescimento é material e quantitativo – objectivo), sendo o desenvolvimento um fim a alcançar, portanto transcendendo os fins económicos, visando, no limite, a “Qualidade de Vida” (Lopes 1995).

A viabilidade “*from below*” da promoção do ‘desenvolvimento local’ encontra-se muito dependente do “estilo” de intervenção protagonizado pelos governos locais, sendo de esperar a sua capacidade em enfatizar a pequena escala e a especificidade local dos problemas e vias de desenvolvimento, tomando a consciência da necessidade do “planeamento territorial ter em vista o desenvolvimento local, entendido [não meramente como um] processo de crescimento e modificação qualitativo-estrutural de índole económico, mas igualmente como processo baseado no aproveitamento das potencialidades endógenas e no respeito pela identidade e vontade própria das populações locais” (Lopes, 1990, pp.17-18).

É por isso possível considerar que o ‘desenvolvimento local’ deve ser visto como um “processo global e plurifacetado de mudança tendo em vista a qualidade de vida, animado pela procura da solidariedade e justiça social e alimentado pela participação colectiva enquanto força de expressão comunitária e individual” (Ruivo, 2000, p.54). Impõe-se então, como Rui Jacinto (citado in Ruivo, 2000, p.54)²¹ escreveu, a necessidade do redimensionamento da respectiva intervenção, equacionando o desenvolvimento numa perspectiva integrada e integradora, capaz de cruzar diferentes realidades através da mobilização dos recursos locais em dimensões como económicas, sociais, culturais, ambientais, educacionais, políticas e institucionais, correspondendo, de acordo com Henriques (2007), à óptica de uma liderança pró-activa de base territorial interessada na adopção de um “estilo” de acção coincidente com o paradigma de um “outro” desenvolvimento, já que é importante para o combate local ao desemprego e precariedade no emprego, ao empobrecimento e exclusão social, ou a processos de desintegração sociocomunitária.

Por junto, o ‘desenvolvimento local’ terá de se abrir cada vez mais a uma abordagem centrada nas pessoas (quer como indivíduos quer como seres sociais), na via da perspectiva da resolução das necessidades humanas, seleccionando as melhores estratégias de intervenção,

²¹ Jacinto, R. 1994, *Territórios e Intervenção Municipal*. Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra.

explicitando metas e a correspondente escolha dos meios (programas, projectos e acções) a alcançar num determinado horizonte temporal. Neste contexto, propõe-se a adopção de um “estilo” de desenvolvimento de cariz humanista que aposte em indicadores de “crescimento qualitativo das pessoas” - desenvolvimento com vista a elevar mais a qualidade de vida das pessoas, que pode ser entendido como a possibilidade que aquelas têm em satisfazer adequadamente as suas necessidades humanas fundamentais (entendidas numa perspectiva desagregada, segundo critérios “existenciais” e segundo categorias “axiológicas”), tais como: de Ser, Ter, Fazer e Estar; Subsistência, Protecção, Afeto, Conhecimento, Participação; Ócio, Criação, Identidade e Liberdade (Max-Neef et al. 1986).

CAPÍTULO 3

MUNICÍPIOS, ECONOMIA SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: CAMINHOS POSSÍVEIS NO CONTEXTO PORTUGUÊS

3.1. Economia Solidária, Desenvolvimento Local e Políticas Públicas

Seguindo de perto Wolfgang Merkel (2002, pp.25-31), na base da teoria de Jonh Rawls (Teoria da Justiça - 1971, que marca o discurso político das agendas dos governos social-democratas da generalidade dos países europeus), são cinco as áreas centrais (hierarquizadas) de justiça distributiva, i.e., de intervenção institucional das políticas públicas: prevenção da pobreza; educação e formação; inserção no mercado de trabalho; padrões da segurança social (e estado-providência); redução dos diferenciais (distribuição) de riqueza e rendimento. Se bem que actualmente a intervenção do Estado naquele domínio se perspectiva de modo particular ao nível do objectivo prioritário emprego, não se estranhando que a Comissão Europeia em 2003 tenha definido onze prioridades nessa matéria, depois da evolução desde os primeiros instrumentos na década de 50/60 até à Estratégia Europeia de Emprego, em 1997, e à Estratégia de Lisboa, em 2000.

Neste sentido, é possível considerar que toda a política pública é (CIRIEC, 2000, p.137): baseada num *corpo teórico e valores* (definem os objectivos públicos a serem alcançados pelas políticas, assim como os instrumentos susceptíveis de utilização à priori); condicionada por uma *estrutura socioeconómica e de instituições precisas* (definem os problemas socioeconómicos a serem resolvidos, os actores do processo político-económico e o seu relacionamento com o poder, o quadro cultural e ideológico, a prioridade a ser atribuída aos objectivos e aos instrumentos que são efectivamente utilizados).

Assim, diferentes políticas públicas diferem em termos de conteúdo (diferentes axiomas, métodos e justificações chegam a diferentes princípios e afirmações de validade (Merkel, 2002, p.13)), o que explica a particularidade da forma de inserção da ‘economia solidária’ nessas políticas, em geral, e a sua capacidade para ser um interlocutor valioso nos múltiplos processos de elaboração e aplicação das mesmas, em particular (CIRIEC, 2000, pp.137-138). A existência de um espectro de análise diferenciado das políticas públicas respeitantes à ‘economia solidária’, leva as (diferentes) autoridades públicas a condicionarem ou estimularem a sua evolução (mediante as políticas por si adoptadas). No fundo, as novas soluções de enquadramento das políticas públicas com vista a incentivar a ‘economia

solidária’ e o desenvolvimento de “base local” terão então de, segundo Maria Teresa Paixão (1998) e na base da perspectiva defendida pela OCDE e UE, radicar na prestação da assistência técnica e no apoio financeiro às organizações para o arranque e desenvolvimento dos projectos, na renovação do enquadramento jurídico e na criação de instrumentos de avaliação e na formação qualificante dos activos.

Uma vez que os “intérpretes” das políticas públicas reconheçam a importância da ‘economia solidária’ devem inscrever no seu quadro de acção, medidas de apoio à vitalidade do Sector, levando a que o mesmo, pelo menos, arraste consigo a transformação dos valores e da cultura local, constituindo-se inclusivé como uma força motriz para o despoletar do redirecccionamento do “estilo” de desenvolvimento. Tal constatação, significa, no mínimo, que o Estado integre a ‘economia solidária’, de forma permanente, nos processos de planeamento territorial que visam a “promoção do desenvolvimento” (local).

No que diz respeito à prática dos modelos de relacionamento entre o Estado e a Economia Solidária, Alcides Monteiro (citado in Melo, 2005, p.13)²² refere a existência de quatro fórmulas distintas, menos determinadas por factores socioculturais e mais propícias a um tratamento político:

- i)* uma “orientação militante”, que pugna pela defesa da estrita separação entre Estado e Organizações, de acordo com o princípio da autonomia e da separação de poderes;
- ii)* uma “orientação parapública”, assente na concepção de que a intervenção associativa prolonga a acção do Estado, agindo no quadro de modelos e princípios programáticos por este definidos;
- iii)* uma “orientação instrumental”, segundo o lema “fazer mais e melhor”: ao Estado caberá uma função animadora e uma garantia de financiamento; às Organizações competirá a liderança e execução locais, a partir de uma intervenção multidimensional, menos burocratizada e mais ágil, mais próxima das necessidades das pessoas, mais eficiente e eficaz;
- iv)* uma “orientação autónoma e solidária”: advoga e reclama um exercício mais democrático, solidário e aberto por parte do Estado; um projecto político autónomo, em articulação com as orientações programáticas do Estado; uma aposta em valores como a solidariedade, a participação, a parceria, o “empowerment”.

²² Monteiro, A. 2004, *Associativismo e Novos Laços Sociais*, Quarteto, Coimbra.

Mas, se bem que as relações do Estado com a Economia Solidária sejam fundamentais, são no entanto mais importantes que as de um Estado “centralizador”, numa base de apoio às dinâmicas de “desenvolvimento territorial integrado”, as que são estabelecidas entre o Poder Local e a ‘economia solidária’, já que se esta contribui para a afirmação da pequena comunidade (na generalidade localizada) tem tudo a ver com o poder localizado (Campos et al. s/d).

Hoje é um dado adquirido que a qualidade da vida quotidiana depende em grande parte da gestão municipal conduzida por órgãos autárquicos, que se querem transformados em entidades menos burocráticas e mais flexíveis (capazes de novas formas de exercício de democracia), contribuindo com iniciativas inovadoras, em parceria e em rede, para uma sociedade aberta, inclusiva e mais sistémica - de individual a comunitária, económica, ecológica e solidária.

Na paleta de iniciativas locais, os Municípios devem ser capazes de incorporar ao nível dos seus instrumentos de planeamento propostas assentes nas características estruturantes da ‘economia solidária’, clarificando as opções estratégicas correspondentes aos interesses colectivos, constituindo um referencial para a actuação dos vários agentes (públicos e privados) de base territorial (Lopes 1990), dando lugar a um eixo de acção política de apoio a soluções novas de “micro-desenvolvimento”, abrindo a economia local às iniciativas dos habitantes estimulada pelos movimentos associativos, cooperativos ou mutualistas existentes.

“É particularmente no plano local que a intervenção directa dos cidadãos se torna concretizável. O mesmo município pode fazer parte de associações recreativas ou culturais e de cooperativas, beneficiar das vantagens oferecidas pelo mutualismo, descobrir, enfim, que a par da iniciativa privada ou estatal, existe um conjunto de iniciativas de base, ponto de partida para um projecto alternativo.” (Costa, 1985, p.59)

Porém, a prática demonstra existirem algumas dificuldades na articulação estreita entre a ‘economia solidária’ e o ‘desenvolvimento local’, já que o que deve caracterizar os processos de desenvolvimento é a sua dimensão qualitativa da melhoria do bem-estar em todos os seus domínios e variáveis (emprego, pobreza, distribuição de riqueza, satisfação das necessidades básicas, cidadania, etc.), e assim, em qualquer projecto concreto que vise a satisfação das necessidades materiais e imateriais das comunidades, é necessário fazer inscrever os seus objectivos específicos ao nível dos objectivos globais do desenvolvimento (que no concreto, na generalidade, são objectivados fora da ordem de um paradigma “alternativo”), pois que funcionam como uma forma de enquadramento destes últimos (i.e., é na acção concreta dos

objectivos específicos dos projectos que se alcança a realização dos objectivos gerais definidos) (Dias, 2004, p.174).

Na sequência da reflexão precedente, é de considerar que a ‘economia solidária’ tem de estar integrada nos objectivos específicos dos Projectos de desenvolvimento local, seja qual for o modelo endógenamente assumido pelos Municípios, mesmo que apenas na sua dimensão mais estrita, já que pretende promover o aumento dos recursos económicos locais pela via da economia plural, sem ser à custa da lógica de subordinação dos valores sociais e sustentáveis que estão presentes nas necessidades concretas de todos os territórios alvo de políticas públicas.

3.2. Desenvolvimento Local Sustentável e Solidário: a questão da construção de parâmetros de referência

A opção assumida, tendo em vista enquadrar um modelo de “*desenvolvimento local (sustentável e solidário)*”, implicou a estruturação de uma *Grelha de Categorias de Referência*. Passamos abaixo à sua explanação:

- **Visão sistémica do desenvolvimento:**

Integra de forma articulada as várias dimensões do desenvolvimento (política; económica; cultural; social; institucional; ambiental; solidária; etc.), a partir de uma simbiose a vários níveis geográficos (do local, através do regional, até ao nacional); o território é visto como o “locus” do desenvolvimento (o desenvolvimento se faz no e a partir do território); importa satisfazer as necessidades materiais bem como imateriais das pessoas (centrado nos problemas e aspirações das populações presentes - solidariedade sincrónica - sem comprometer o bem-estar das gerações futuras - solidariedade diacrónica), partindo da activação dos recursos não convencionais localizados (em igualdade de circunstâncias com a mobilização de recursos convencionais), respeitando sempre os limites da capacidade de carga do ambiente natural local (as políticas de desenvolvimento têm que ser formuladas de modo a assegurar uma protecção adequada da biodiversidade e a manutenção dos principais processos ecológicos e dos sistemas que suportam a vida); a política de inovação a implementar terá de conseguir conciliar o “up-grading” económico com a protecção dos ecossistemas local e a coesão territorial (o conceito de “inovação” é visto não numa perspectiva tradicional – de introdução de novos processos produtivos ou aquisição de novas máquinas - mas sim de uma forma sistémica - contribui para a

sustentabilidade e coesão territorial e incentivando, igualmente, à capacidade individual de “aprendizagem” bem como à facilitação da “interactividade” entre os vários actores e componentes do sistema de inovação).

▪ *Actividade económica plural:*

Assume a necessidade do crescimento económico, que deve no entanto ser realizado num espírito de cooperação solidária (interna e externa), assentando: em actividades económicas na esfera mercantil, segundo diversas formas de produção e distribuição de bens e serviços; na criação local de empregos (pela via, p. ex., dos serviços de proximidade) e consequente geração de rendimentos para pessoas em situação de exclusão social; na consideração pela realização de actividades de cariz reciprocitário (economia doméstica e economia da dádiva) e de outra natureza, desde que capaz de satisfazer as necessidades locais e não solventes.

▪ *Coesão social e solidariedade cultural:*

Considera que a coesão social deverá ser reforçada por meio de novas relações sociais de solidariedade, sendo necessário promover a igualdade de oportunidades, valorizar a cidadania e o fomento do consumo solidário; aposta numa perspectiva contraposta à cultura do individualismo (pretende a inversão de valores da competição para os da cooperação e da possibilidade de acções colectivas e solidárias).

▪ *Planeamento estratégico:*

Abraça na metodologia de planeamento territorial a interdependência das etapas: diagnóstico socioeconómico; desenho do(s) plano(s) de acção; gestão e monitorização do processo; plano de avaliação.

▪ *Diferentes fontes de financiamento:*

Adopta a rentabilização da riqueza existente (a partir de fontes públicas e privadas), bem como a criação de riqueza (através dos mecanismos do mercado) e a capitalização de recursos não financeiros (trabalho voluntário e mecenato social).

▪ *Abordagem bottom-up de governança local:*

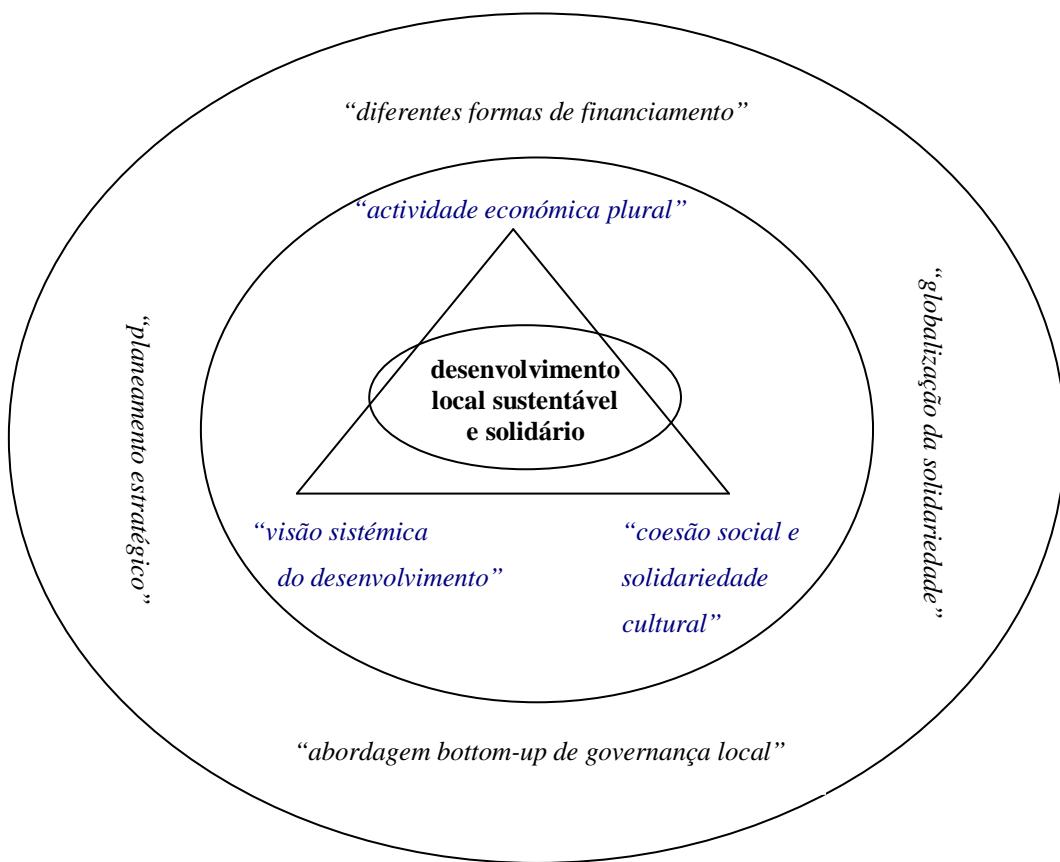
Integra a mobilização das populações, de forma individual e colectiva, tendo em atenção a importância de subordinar os interesses (legítimos) dos primeiros a uma vontade colectiva, e das suas organizações, através da utilização de instrumentos de “governança partilhada” (fóruns, conselhos, consórcios, pactos, etc. - incentiva o exercício efectivo da democracia deliberativa e do *empowerment comunitário*); a subsidiariedade praticada é de cariz horizontal, no sentido da partilha de poder ao nível de cada instância territorial relativamente às organizações (tanto públicas como privadas e sociais), que intervêm à

mesma escala; a acção política é da maior transparência, pelo que os processos de tomada de decisões têm de ser claros, explícitos e públicos - “accountability”.

▪ *Globalização da solidariedade:*

Partilha da visão de uma globalização a partir da base, solidária, não hierárquica, pelo que sistémica (social, ecológica/ambiental, cultural e política), com a característica de assentar numa rede estratégica entre sociedades locais - pensar global agir local (agir “glocalmente”).

Figura 3. – Sistema de categorias de referência do Desenvolvimento Local Sustentável e Solidário



Fonte: figura elaborada pelo autor da presente Dissertação.

3.3. Plano Director Municipal: “janela de oportunidade” para a promoção em Portugal (do século XXI) de um Desenvolvimento Local Sustentável e Solidário

Numa breve análise, constata-se que a organização municipal, a par das freguesias, é a estrutura com mais fortes raízes históricas na representação e gestão das comunidades locais,

daí que Jorge Gaspar (citado in Veneza, 1986, p.694)²³, afirme que o “Município constitui a principal dimensão territorial do Português”.

O Município é anterior à fundação da nacionalidade e, portanto, à formação do próprio Estado, remontando a sua origem à dominação romana. Reaparece mais tarde, no período da Reconquista, como forma de auto-organização de comunidades de base territorial. A instituição Municipal foi a única que persistiu até aos nossos dias, apresentando-se sempre como símbolo de autonomia face ao Poder Central (Veneza, 1986, p.694).

Em 1974, o município era uma instituição “atrofiada” e desprotegida, consequência do modelo centralizador que enformou a organização administrativa do Estado-Novo.

Com o 25 de Abril os municípios ganham um novo alento, encontrando-se consagrados na CRP de 1976, no seu artigo 235.º, como Autarquias Locais (“pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”), abrangendo as regiões administrativas, os municípios e as freguesias.

A partir da publicação da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, as Autarquias Locais vêm definidas as atribuições e as competências dos respectivos órgãos (revista, numa primeiro momento pelo Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, entretanto revogado pela Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o novo regime jurídico das Autarquias Locais).

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, refere um conjunto alargado de atribuições dos municípios (num total de dezasseis), dando conta de que lhes cabe, a par de outras estruturas da Administração Pública Central, como atribuição e competência inerente o *desenvolvimento local* (“promoção do desenvolvimento” - cf. Artigo 13.º), podendo vir a afectar os recursos financeiros confiados à sua gestão que considerem mais convenientes às opções políticas a assumir.

Tal desiderato leva a que se possa falar da existência de diferentes “estilos” de intervenção com vista à “promoção do desenvolvimento” (local), sendo conhecidos os efeitos duma concepção de cariz mais “funcionalista”: por um lado, desequilíbrios fortíssimos no espaço nacional, geradores de processos de desertificação humana, envelhecimento demográfico e empobrecimento generalizado das regiões do interior do país; por outro, graves desigualdades sociais, problemas de ordenamento territorial e agressão ambiental, nos pólos industrializados e urbanos (Reis e Lima 1998).

²³ Gaspar, J. 1982, ‘Regionalização: uma perspectiva sócio-geográfica’, in *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, Vol.96, pp.1-12.

A abordagem clássica da formação e concretização local das políticas públicas em Portugal, padece tradicionalmente de vários equívocos e omissões; entre outros, o equívoco de que tais políticas seriam totalmente pensadas e delineadas num eixo colocado ao nível central e nacional, sendo depois distribuídas de forma racional, automática e homogénea, pelos diferentes territórios. É possível considerar, mesmo depois de 1974, que a centralização saiu reforçada, apesar de alguns progressos isolados de descentralização (dir-se-ia de auto-organização local) (Ruivo e Francisco 1999).

Apesar de se continuar a ver afirmada como tendência mais evidente do desenvolvimento do país a manutenção e aprofundamento da sua litoralização (concentração da produção, do emprego e da ocupação do espaço), verificam-se paralelamente dinâmicas locais de desenvolvimento em outras Zonas do país (p. ex.: no Interior ou no Centro Litoral), procurando desencadear processos de mobilização do capital social endógeno com o objectivo de desenvolver económica e socialmente um dado território (Reis e Lima 1998).

A partir da década de 90 foram-se afirmando alguns processos explícitos de desenvolvimento local animados, umas vezes pela acção das Autarquias, outras pela acção de uma forte e visível Sociedade Civil e ainda outras pela cooperação entre ambos os actores (“escudados” muito pelo incentivo proveniente de programas comunitários, como: o programa Leader, o Horizon, o Integrar e o Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza e, em alguns casos, nos programas nacionais, primeiramente centrados no Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza e, mais recentemente, desde 1997, no Programa da Rede Social).

O reconhecimento oficial do “desenvolvimento local” em Portugal pode então ser situado por volta de 1992, a partir do arranque dos 20 Projectos LEADER e da Conferência da Figueira da Foz, organizada conjuntamente pela Comissão de Coordenação da Região Centro e pela DG.XVI, sob a temática “Desenvolvimento Local”; mais tarde também, com as Jornadas de Reflexão sobre “O Programa de Desenvolvimento Regional (PDR-94/98) e o Mundo Rural”, da iniciativa dos Ministérios do Planeamento e da Administração do Território e da Agricultura (A'REDE, 1992, pp.1-2).

Retomando Raul Lopes (1990), quanto à evolução da actuação das Autarquias nos últimos trinta anos no que respeita à promoção de políticas de desenvolvimento (local), pode-se considerar sinteticamente que a mesma se processou pelas três fases seguintes:

- i) *Pós 25 de Abril* – políticas centradas na construção de equipamentos e de infra-estruturas básicas (integradas numa perspectiva de intervenção global, protagonizada

pelo Estado Central, com vista à atenuação das assimetrias regionais que caracterizavam o território nacional em 1974);

ii) Anos 80 – manutenção das políticas dos anos anteriores (reforçadas pelos Fundos Estruturais provenientes da EU - motivada pela adesão de Portugal em 1986 ao projecto da então chamada CEE) e tentativa de operacionalização de um conjunto significativo de instrumentos de planeamento territorial, entre os quais se destaca o *Plano Director Municipal*;

iii) Anos 90 - a necessidade de se intervir de forma incisiva no curso do desenvolvimento local (diversificação das áreas de intervenção, problemas e necessidades multidimensionais por resolver, etc.) leva a que se alterem em grande parte as lógicas de acção pública, sem que se tenha verificado o contrariar (ou, pelo menos, o adaptar), pela generalidade dos Municípios, dos modelos de intervenção assumidos nas fases anteriores. É no entanto uma época em que a pequena escala e a especificidade local dos problemas e vias de desenvolvimento é enfatizada.

Recém entrados no século XXI, e na sequência da síntese *supra*, era justificável que a acção da maioria dos Municípios não estivesse já confinada sobremaneira aos domínios das infra-estruturas e equipamentos básicos (1^a fase de implementação do poder local – 1974/1984), mas sim que a aposta visasse o assegurar de um “desenvolvimento de qualidade” (ver 2.3.). Porém, é ainda preciso ver percorrido um longo caminho, pois, segundo o estudo realizado em 2004 pelo OBSERVA, e após mais de trinta anos de Poder Local, continuam a ser preocupações centrais (prioridades) da maioria dos autarcas presidentes, a resolução dos problemas de “primeira geração”; ou seja, os projectos e as acções de desenvolvimento continuam a ter contornos extremamente “básicos e estruturais” (apesar de estar empíricamente demonstrado que as pessoas já se preocupam grandemente com os problemas de “segunda e terceira gerações”), mesmo se considerada a dimensão “problemas sociais” (com problemas básicos a resolver, ao nível do emprego, saúde e educação) (Schimidt et al. 2006).

É indubitável a contínua necessidade de forçar a abertura de um novo paradigma quanto ao modo dos Municípios materializarem as funções adstritas ao planeamento territorial. Neste, o significado de *planejar* (pensar que decisões tomar com vista à organização das estratégias a seguir nas acções colectivas a empreender na direcção do caminho que permite o alcançar de um futuro “melhor” (Henriques, 2006b, p.274)) terá, para além de ser um meio para a implementação de políticas públicas visando fins de desenvolvimento, ser

activo ou “desenvolvimentista” (abordagem em consonância com a proposta que entende o “território” como um elemento *activo* do processo de desenvolvimento local) (Lopes, 1995, p.274).

A este propósito é preciso ter em atenção que a ausência de uma determinada política pública é também uma forma de política pública e que o planeamento municipal se reforça na medida em que é visto como referência de toda a intervenção de base territorial, em que os vários actores e agentes locais se baseiam aquando da sua acção directa ou indirecta sobre esse mesmo *locus*, em ordem ao desenvolvimento (Lopes 1990; Ruivo 2000).

Com destaque à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, é importante referir os vários instrumentos de gestão territorial que legalmente se encontram estabelecidos, clarificando que os mesmos radicam num quadro de interacção coordenada em três âmbitos distintos – nacional, regional e municipal (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto - artigos 8º e 9º):

- i) *instrumentos de desenvolvimento territorial* - programa nacional de política de ordenamento do território (PNPOT) e planos regionais de ordenamento do território (PROT);
- ii) *instrumentos de planeamento territorial* - planos municipais de ordenamento do território (o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, no seu artigo 70º, refere como seus objectivos, p. ex.: “estabelecer a expressão territorial da estratégia de desenvolvimento local, a articulação das políticas sectoriais com incidência local e a base de uma gestão programada do território municipal”), compreendendo como figura principal o “plano director municipal”;
- iii) *instrumentos de política sectorial* - planos com incidência territorial da responsabilidade dos diversos sectores da administração central;
- iv) *instrumentos de natureza especial* - planos especiais de ordenamento do território.

Face aos normativos jurídicos atrás descritos, é indubitável, conforme nos referencia Raul Lopes (1990, p.42), considerar que a promoção local do desenvolvimento é da competência dos Municípios, que para isso dispõem de instrumentos e recursos, constituindo o PDM um instrumento legal de política municipal de ordenamento do território (e igualmente é instrumento de planeamento económico e social, pelo que se articula estreitamente com a problemática do “desenvolvimento local”).

Adicionalmente, o PDM vem “postular que à escala municipal não basta o planeamento físico-urbano, mas importa que o próprio desenvolvimento socioeconómico local seja objecto de planeamento e que ambos sejam equacionados pelo Plano de forma conjunta e territorialmente articulada” (Lopes, 1990, p.39).

Em síntese, os Municípios devem no seu programa de políticas públicas, no quadro dos PDM's, incorporar para além dos objectivos estratégicos e específicos, os princípios, as orientações e as medidas conducentes à concretização da gestão programada de desenvolvimento; neste sentido, julgamos ser plausível considerar que o instrumento de planeamento territorial – *plano director municipal*, pela sua natureza e propósitos, configura uma “janela de oportunidade” para que os Municípios Portugueses operacionalizem um paradigma de “desenvolvimento local” que não seja prática corrente.

PARTE II | ESTUDO DE CASO

Nota Introdutória

Nas páginas seguintes a abordagem teórica é “abandonada” para se passar à análise de uma situação concreta, a partir da aplicação do método de *estudo de caso*, que, segundo J. C. Mitchell (citado in Veiga, 2005, p.89)²⁴, consiste na investigação de alguns fenómenos particulares ou conjunto de fenómenos, reunidos com o fim explícito de retirar conclusões teóricas, não sendo por isso importantes as questões ligadas à representatividade estatística uma vez que não é invocada a inferência estatística mas sim um outro tipo de inferência – lógica ou científica. À inferência estatística contrapõe-se a irrefutabilidade do raciocínio teórico, não perdendo o método, por este facto, fiabilidade e validade.

“A condição imposta é que os estudos de caso realcem os aspectos particulares do contexto (...) e que estejam bem consolidados em modelos teóricos apropriados. A riqueza dos fenómenos permite, ou deverá permitir, clarificar os aspectos teóricos em análise.” (Veiga, 2005, p.89)

Definido o método, importa voltar a considerar os critérios de escolha do “caso a estudar” para o retirar de conclusões teóricas sobre a problemática em debate, a qual assentou, genéricamente, na ideia de que é preciso aos territórios apostarem cada vez mais na melhoria da “qualidade de vida” dos municípios, a partir de uma acção colectiva e integrada centrada na implementação de um novo quadro local de políticas públicas, capaz de responder de forma efectiva e contínua aos problemas específicos de um mesmo espaço geográfico que quotidianamente afectam as populações que nele vivem e constroem a sua identidade individual e de grupo. No entanto, apesar de enquadradadas por mais de 30 anos de Poder Local, as políticas públicas continuam a configurar-se na prática em domínios do desenvolvimento ao nível, p. ex., dos “equipamentos e infra-estruturas” (saneamento básico, abastecimento de água, acessibilidades e redes viárias, habitação, equipamentos sociais, etc.) a par dos relacionados com os “problemas sociais básicos” (emprego, saúde, educação, etc.), que não são todavia já suficientes para as respostas estatais aos problemas sociais contemporâneos que concorrem para a desestruturação económica e socio-institucional das comunidades locais.

Assim, a opção recaiu na selecção de um concelho que conseguisse revelar especificidades capazes de caracterizarem os contextos em que se configuram os PDM’s, i.e.,

²⁴ Mitchell, J. 1983, ‘Case and situation analysis’, in *Sociological Review*, Vol.31, pp.187-211.

um concelho de estudo (o do Fundão) capaz de dar conta da abrangência de um conjunto de pré-condições necessárias ao desencadear de um “outro” desenvolvimento local e, simultaneamente, que permitisse perceber qual a base conceptual em que o Município assenta a gestão programada do seu território:

i) primeiramente, caracterizámos socioeconómicamente o concelho do Fundão, e depois, com suporte aos estudos de planeamento e análise diagnóstica produzidos, bem como a partir do recurso a entrevistas a informadores privilegiados, identificámos, utilizando a técnica documental de tratamento de informação - *análise de conteúdo*, as pré-condições endógenas ao território concelhio imprescindíveis à compatibilização da implementação de um ‘*desenvolvimento local sustentável e solidário*’. Quanto à *análise de conteúdo*, a mesma foi utilizada, na sequência de Vala (1990, pp.101-128), com vista a fazer inferências (passagem da descrição à interpretação) enquanto atribuições de sentido às características dos materiais levantados, enunciados e organizados (objecto de análise). O objectivo da realização das entrevistas passou pela importância de obter informação qualitativa junto de pessoas que, pela sua posição institucional e pela perspectiva da realidade do desenvolvimento local que essa posição lhes proporciona, nos pudessem fornecer perspectivas relevantes, pelo que a aposta se centrou na realização de uma entrevista dirigida ao responsável da Câmara Municipal do Fundão pela coordenação da revisão do PDM. Igual modo, o facto do Vereador em consideração ser o que politicamente está mandatado com os Pelouros que abarcam a problemática local do desenvolvimento fez deste um interlocutor-chave para percebermos a visão que institucionalmente é partilhada naquele domínio ao nível das várias estruturas camarárias.

Em relação aos dados já produzidos identificámos as fontes, seleccionámos e recolhemos os que nos pareceram mais pertinentes: “Diagnóstico Social do Fundão” (Relatório Final) (2004) - Câmara Municipal do Fundão (CMF); “Estudo Socioeconómico da serra da Gardunha: análise comparativa das suas freguesias” (2006) - Associação de Defesa e Desenvolvimento da Serra da Gardunha (ADESGAR); “Observatório de Desenvolvimento Local do Concelho do Fundão” (Relatório de Progresso, 1^a versão) (2007) – Universidade da Beira Interior/ Centro de Estudos Sociais (UBI/CES); “1^a Revisão do Plano Director Municipal: Análise e Diagnóstico” (2004) - PLURAL; “Pré-diagnóstico: Agenda 21 Gardunha” (Relatório de Progresso, 1^a versão) (2007) – Câmara Municipal do Fundão (CMF).

ii) posteriormente, a aplicação do *sistema de categorias de observação* permitiu objectivar dados relativos à “génese” das opções localmente configuradas, suportando a compreensão do sentido da “natureza” do modelo de desenvolvimento adoptado pelo Município do Fundão. O *sistema de categorias de observação* baseou-se na construção de um conjunto de categorias centrais de análise e de núcleos específicos de sub-categorias (cf. Anexo 1), visando identificar e quantificar os fenómenos que possibilitam um “diagnóstico do estado e do fluxo da realidade local” no que respeita às dimensões (objectivos) de desenvolvimento e seus principais eixos de acção a inscrever no PDM/Fundão, tendo por referência a análise a um conjunto de documentos de suporte à sua estruturação, em particular os relatórios elaborados no âmbito da 1^a fase – “Análise, Diagnóstico e Proposta Preliminar da 1^a revisão do Plano Director Municipal do Fundão”, disponibilizados pela CMF no dia 29 de Abril de 2008.

CAPÍTULO 4

FUNDÃO: TERRITÓRIO DE UM “OUTRO” DESENVOLVIMENTO LOCAL?

4.1. Caracterização Socioeconómica do concelho do Fundão

O concelho do Fundão integra-se na região Centro e na sub-região da Cova da Beira (NUTS III, que abrange os concelhos de Belmonte, Covilhã e Fundão), pertencendo ainda ao distrito de Castelo Branco, situando-se na vertente setentrional da serra da Gardunha, de frente para a serra da Estrela, estendendo-se por uma superfície geográfica de 700,4 Km², organizado administrativamente por um conjunto de 31 freguesias, nas quais, segundo o INE, residiam em 2001 um total de 31.482 indivíduos, pelo que possuindo uma densidade populacional média na ordem dos 44,9 hab/km² (valor significativamente inferior à densidade nacional, que se situava em 112,4 hab/km²).

Este concelho vê a sua origem no começo do século XIV, salientando-se já nessa altura a sua importância entre as localidades circunvizinhas, assumindo pelos séculos XVII e XVIII grande importância a sua indústria do fabrico de panos.

“Existe uma incerteza a propósito do nome do Fundão, no entanto, será correcto filiar a origem do nome do Fundão no vocábulo FUNDUS, propriedade rústica, naturalmente cultivada pelo seu FUNDANUS (dono de casal ou cultivador de quinta ou herdade) do que no aumentativo fundo, como sinónimo de cova ou barroca.” (Bento, 1990, pp.11-12)

A riqueza do concelho consistia em 1892, segundo José Germano da Cunha (1992, pp.64-65):

“... nas suas produções agrícolas. Aqui se produzia azeite de muito boa qualidade (...) entre as frutas, as peras do Fundão ocupam o primeiro lugar (...) queijos e requeijões fabricam-se principalmente no antigo concelho de Alpedrinha. (...) na parte do concelho do Fundão chamada Rio, preparam-se presuntos, talvez superiores aos de Lamego e Chaves.”

Neste sentido, não é de estranhar que o concelho ainda apresente nos dias de hoje características marcadamente rurais, salientando-se que das suas trinta e uma freguesias apenas a do Fundão (onde se situa a sede de concelho) pode ser considerada urbana, sendo a das Donas medianamente urbana e as restantes predominantemente rurais, com um conjunto de áreas voltadas para a agricultura, para a criação de gado e floresta com fins múltiplos (PLURAL 2004).

É assim significativo que a superfície agrícola represente perto de 40% da superfície total do concelho, 27.226ha (SAU), sobretudo pela expressão que assume na ocupação do espaço e sua multifuncionalidade, que vai desde a produção de bens à conservação das paisagens e do ambiente bem como à preservação implícita dos valores culturais; já não tanto pelo emprego líquido que gera, uma vez que se verifica o assumir de uma prática agrícola como actividade secundária, levada a cabo por pessoas com 65 ou mais anos de idade, com um baixo grau de instrução, baseada na exploração de unidades do tipo - “produtores singulares autónomos” (ADESGAR 2006).

A tradicional vocação rural do concelho, que é um dos seus factores diferenciadores, contrasta três zonas paisagísticas: a sul e sudeste da Serra da Gardunha, a área planáltica de produção de cereais, leguminosas e olivedos – o Campo; a área central da várzea, onde se situa a capital, constituída por terras de aluvião bem irrigadas, de implantação de hortas e pomares; a sudeste da cidade do Fundão, a área serrana cavada pelo vale do rio Zêzere, onde crescem manchas florestais de pinheiro-bravo – o Rio e o Pinhal (CMF 2007). O cultivo da vinha espalha-se pela generalidade do concelho enquanto que a produção animal tem vindo a escassear, sendo ainda ovinos e caprinos as espécies dominantes; no sector frutícola verifica-se uma certa especialização (do pomar: macieira; pereira; pessegueiro; cerejeira; ameixeira), em resultado da adopção de novos sistemas de cultivo, provocando que o conjunto deste sub-sector (actividades agrícolas vegetais e animais), em correlação com a industria agro-alimentar seja já uma referência a nível sub-regional e até regional, afirmando-se o potencial exportador de vários dos seus produtos (e até serviços) (UBI/CES 2007).

Além da cidade do Fundão, como maior centro urbano de dimensão intermédia do concelho (concentrando, em 2001, segundo o INE, perto de um terço do total da população residente - 8.957 habitantes), são de destacar na rede urbana duas sedes de freguesia – Silvares e Soalheira, com uma população residente em 2001, respectivamente, de 1.104 e 1.130 habitantes, dado que os restantes aglomerados são de pequena dimensão (em média entre 600 a 800 habitantes por freguesia).

O concelho, com base nos indicadores supracitados, em particular os disponibilizados pelo INE (Censos 1991 e 2001), terá de ser considerado como um território *envelhecido* e *despovoado*, apresentando marcas profundas ao nível do isolamento das pessoas de maior idade, configurando um processo de desafiliação dos laços familiares, provocado pelo êxodo da população mais jovem, que assim faz excluir o suporte familiar presencial e quotidiano:

i) na década de 1991/ 2001 a percentagem da população com mais de 65 anos aumentou em 11,7% (mais 796 pessoas) e a com menos de 14 anos diminuiu em 20,4% (menos 1.123 crianças/jovens) - duplo envelhecimento: pela base, com o “emagrecimento” da população jovem, e pelo topo, com o “alargamento” da população com mais de 65 anos de idade. Não é pois de estranhar uma variação significativa no índice de envelhecimento, que em 1991 era de 123,9% para os 173,82% verificados em 2001 (existiam aproximadamente 174 idosos para cada 100 jovens, enquanto, em igual período, a média nacional andava à volta dos 54,2%). O concelho tem vindo assim a perder claramente capacidade em termos da sua regeneração; as alterações verificadas nos últimos anos na composição etária dos residentes acentuam e perpetuam a desvitalização da evolução demográfica, retirando capacidade de auto-regeneração da população, observando-se uma diminuição do índice de dependência total (relação entre a população de faixas etárias dependentes – que não produzem riqueza – com a população activa, sendo que em 1991 era de 63,6% e em 2001 de 61,6%), pois a diminuição do índice de dependência de jovens é mais acentuada que o aumento do índice de dependência de idosos, em correlação com o facto de se verificar um ligeiro aumento da população em idade activa (25-64 anos) de 47,7% para os 49%.

ii) a distribuição territorial da população residente no concelho do Fundão revela uma polarização urbana das vilas/cidade, em especial à volta da cidade do Fundão, que registou um crescimento de cerca de 2 mil habitantes entre o último diagnóstico populacional e o realizado em 1991 e, por junto, um despovoamento de um grande número de aldeias (as freguesias rurais com densidades populacionais menores têm tendência a acentuar essa posição, aumentando as desigualdades ao nível da distribuição populacional). Esta polarização à volta da cidade do Fundão é assumida pelas freguesias de Alcaria, Vale de Prazeres e Valverde, as poucas que viram na última década os seus efectivos populacionais crescer (a população destas freguesias, acrescida da do Fundão, concentram 42% da população total residente no concelho). Num outro registo, denota-se que o Fundão tem vindo a perder progressivamente população, se bem que de forma menos acentuada nos anos mais recentes. Tendência que, segundo a Carta Educativa do Concelho do Fundão de 2003, se irá manter em 2011, prevendo-se que a mesma seja porém mais significativa ao nível da população jovem (-1.502 indivíduos com 29 ou menos anos de idade).

Para além do registo sociodemográfico acima descrito é igualmente importante dar conta de um outro conjunto de dimensões que marcam as vivências individuais e colectivas dos residentes no concelho do Fundão, como sejam as resultantes das dinâmicas económicas locais, quer na perspectiva da via da abordagem ao pulsar do seu tecido empresarial e organizacional, quer em termos de emprego e população activa empregada por sectores de actividade económica e por ramos de actividade.

Quanto às dinâmicas do tecido empresarial local, mas também regional, e de acordo com o estudo “Emprego e Formação no Arco Urbano do Centro Interior”, a concentração de actividade económica e de ocupação dos activos do Distrito de Castelo Branco ocorre principalmente em torno das suas principais cidades (Castelo Branco, Fundão e Covilhã) que constituem os pólos de continuidade fundamentais de um corredor urbano-económico designado de Arco Urbano do Centro Interior (AUCI) (Simões 1999).

Os concelhos que integravam o AUCI, até às décadas de 60/70 do século XX, eram marcados por uma forte ruralidade, decorrente da concentração da actividade no sector primário, destacando-se também, neste período, o acentuar da sua tradição industrial, associada ao reforço da indústria têxtil (note-se que este acréscimo da actividade industrial se alicerçava, essencialmente, num factor de competitividade pouco sustentável – o baixo custo da mão-de-obra).

Simultaneamente, os restantes sectores de actividade não revelavam uma dinâmica capaz de oferecer suficientes alternativas aos novos activos. A solução para muitos foi a migração, perdendo-se assim importantes contingentes populacionais.

Mais tarde, a par do desenvolvimento da actividade industrial, assiste-se ao acréscimo acentuado do terciário, acompanhando, por um lado, as tendências vividas nas economias modernas e, por outro, a oferta de serviços ao nível da educação, saúde, acção social e justiça, entre outros.

No concelho do Fundão, a sua evolução em termos da dinâmica dos sectores de actividade acompanha, ao longo da última década, o reforço da terciarização da actividade produtiva, a par da estrutura macroeconómica nacional, consubstanciando-se os sub-sectores do “comércio por grosso e a retalho” e dos “serviços especializados e administrativos” como os maiores dinamizadores dessa tendência (economia dos serviços), enquanto que, nas décadas de 60/80, o mesmo era marcadamente rural (UBI/CES 2007).

Na generalidade das empresas sedeadas no Fundão ao nível do sector terciário, o comum é serem de dimensão reduzida (com menos de 5 trabalhadores) e a sua constituição ser de natureza familiar. Porém, tem sido a partir da vitalidade destas unidades que tem vindo a ocorrer um aumento líquido dos postos de trabalho, sobretudo através dos estabelecimentos de comércio (micro e pequenos grossistas e retalhistas, com oferta comercial banal e não especializada) e, em certa medida, com suporte aos serviços à comunidade (pessoais e sociais), destacando-se a este propósito mais ao nível da actividade pública do que da realizada pelas Organizações da economia social e solidária.

É de referir, no entanto, o significativo contributo dado pelas OES do concelho para o reforço da Economia Solidária, ao estenderem a sua actividade para além das dinâmicas estritamente sociais, como são exemplo os vários projectos que promovem e se encontram ligados ao Mercado Social de Emprego (Empresas de Inserção, Programas Ocupacionais, Escolas Oficina, Inserção Emprego, etc.)²⁵.

Com efeito, se um mercado implica uma economia, um mercado com preocupações sociais implica uma Economia Social. O MSE é, por isso, uma vertente extremamente importante da Economia Solidária, contribuindo para a mobilização das instituições políticas e dos actores locais da sociedade civil numa lógica de parcerias. Neste processo, a mobilização dos actores e organizações da sociedade civil tem tido uma importância acrescida, na medida em que produzem ou distribuem bens e serviços, visando essencialmente fins sociais e nunca o lucro como objectivo principal (Amaro 2006; CMSE 2006).

Curioso é o facto de, no contexto nacional, ter sido neste concelho por via da Santa Casa da Misericórdia do Fundão, que surgiu, ainda como projecto-piloto em 1997, a primeira experiência de Empresa Social (“BeiraInser”), entretanto transformada em Sociedade Agrícola, permitindo o exercício da sua actividade o abastecimento da Instituição, bem como a venda a outros *stakeholders*, com géneros hortícolas, frutas, azeite, carnes e seus derivados, etc..

Para além daquela experiência foram incubadas três outras Empresas Sociais (“Inserflora”, “Cozinha P’ra Si” e “Fundiconstroí”), actualmente procurando uma sustentabilidade económica e estabilização dos mercados a que se dirigirem.

²⁵ O Mercado Social de Emprego (MSE), instituído no ano de 1996 (pela Resolução do Conselho de Ministros nº. 104/96, de 9 de Julho), reconhece explicitamente a importância que o sector da Economia Social e Solidária tem no combate à exclusão social e na criação de alternativas de emprego e de satisfação de necessidades não satisfeitas pelo mercado. Quanto ao programa das Empresas de Inserção, o mesmo foi estabelecido em 1998, visando apoiar a criação de unidades económicas no seio de instituições do Terceiro Sector.

É preciso, no entanto, dizer que a acção das OES existentes no Fundão é extensa, sobretudo se analisada no domínio do chamado Movimento Associativo, que no contexto local é fortemente protagonizado pelo elevado número de Instituições de cariz desportivo, cultural e recreativo, na ordem dos 63% do total das existentes.

Se nos concentrarmos somente nas Organizações Sem Fins Lucrativos que actuam em exclusivo no âmbito da *solidariedade social* (39 do total das OES), verificamos que mais de metade destas (54%) desenvolve a sua actividade a partir de um conjunto alargado de equipamentos sociais e, por conseguinte, dirigindo-se a um público-alvo diversificado, se bem que muito centrado nos públicos tradicionais da Acção Social (idosos, crianças e jovens); as restantes (46% - equiparadas a IPSS's) desenvolvem a sua actividade apenas através das valências “Centro de Dia” e “Apoio Domiciliário”, pelo que actuando junto da população de maior idade (Gouveia, 2005, p.98).

No conjunto, as OES estabelecidas e actuantes no concelho conseguem levar a cabo a sua actividade contando mais com o apoio prestado por pessoas voluntárias (sócios ou dirigentes e não sócios – abarcando 2.335 indivíduos) do que a partir de recursos humanos próprios (técnicos e não técnicos – englobando 503 pessoas), conseguindo globalmente beneficiar com a sua acção 5.578 pessoas (das quais 2.236 como beneficiários directos) (Gouveia, 2005, pp.103-112).

Quanto ao modelo de governança social, o mesmo é localmente assumido na base da filosofia do Programa da Rede Social, no sentido de:

“Promover a articulação da intervenção das autarquias, serviços públicos e entidades privadas sem fins lucrativos que trabalham no domínio da acção social, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social.” (Resolução do CM n.º 197/97)

Em 2004 a Rede Social foi instituída no Fundão a partir da estruturação do respectivo Conselho Local de Acção Social (CLAS/Fundão), o qual, presentemente, conta com 44 entidades parceiras (13 – Organizações sem fins lucrativos; 14 – Autarquias Locais; 11 – Serviços desconcentrados da Administração Pública; 2 – Empresas; 4 – Outros). Este consórcio alargado de parceiros demonstra inequivocamente a vontade e a capacidade dos vários actores locais (públicos e privados, com ou sem fins lucrativos) em optarem pela promoção do desenvolvimento social a partir de uma estratégia integrada e concertada entre si, com vista à execução do Plano de Desenvolvimento Social, que conta com vários projectos

de intervenção em domínios como: saúde, educação, emprego, acção social, economia social, ambiente, recreio e cultura, etc. (Gouveia 2005).

Passando à consideração das unidades empresariais do concelho do Fundão com maior número de trabalhadores ao serviço, é visível que permanecem as do tipo da “indústria têxtil” (composta pelas actividades produtivas do têxtil, lanifícios e vestuário/confecções), aparecendo nos últimos anos nos outros sub-setores transformadores alguns estabelecimentos de pequena dimensão (unidades com cerca de 20 a 50 trabalhadores), em especial ao nível do fabrico de “produtos minerais metálicos e não metálicos” (de 9 unidades em 1995 para 63 unidades em 2000), bem como um forte incremento na micro-unidade no sub-setor da “construção”, com crescimentos, entre 1986-1996, na ordem dos 181% para o emprego e 265% para o número de estabelecimentos, conforme nos revela o estudo “Emprego e Formação no AUCI” (Simões 1999).

Outro importante sub-setor no concelho é a “indústria da madeira”, assumindo uma expressão significativa no conjunto do emprego do sector industrial (20% em 2002), registando uma importante evolução dos vários agentes que compõem esta fileira produtiva entre 1996 e 2002 (cerca de 16%), apesar da sua presença ser feita por micro-empresas compostas em média por 8 trabalhadores.

Na sequência dos indicadores anteriormente descritos não é de estranhar que a generalidade das empresas no concelho estivesse em 2001 estabelecida ao nível do Sector Terciário (61,9%), sendo o segundo Sector de Actividade mais representativo o Secundário (32,6% das empresas).

O que tem vindo a ser dito ajuda a perceber a trajectória de “desenvolvimento” do concelho, que se tem vindo a estruturar, genéricamente, nos baixos custos do factor trabalho e nos sinais de precarização do emprego, já que a pequena dimensão das unidades empresariais é factor de instabilidade nas flutuações económicas, nomeadamente nas épocas de recessão (o concelho fica “refém” da dependência empresarial de alguns sectores económicos, como, p. ex., as confecções e o comércio), a par da dificuldade de criação de oportunidades de emprego, particularmente para as faixas etárias mais jovens da população, provocado por um défice endógeno de iniciativa empresarial e de uma baixa capacidade de atractividade de empresas de capital externo.

“Os meios rurais apresentam uma série de características que tornam particularmente difícil a criação de uma actividade económica no seu seio, nomeadamente: uma tendência para a desertificação e envelhecimento da população, baixos níveis de formação, falta de infra-estruturas e de serviços de apoio ao cidadão e às empresas, entre outras.” (Simões, 2005, p.5)

É de salientar ainda a forte preponderância de empresa em ramos tradicionais, debilmente posicionados na cadeia de valor e adversamente condicionadas por fortes “handicaps” a nível organizacional, tecnológico e comercial, fazendo sobressair na dinâmica do emprego local uma reduzida qualificação dos activos (habilitações literárias, formação profissional, experiência profissional, etc.), consubstanciada numa estrutura de habilitações com elevado peso relativo dos níveis de instrução mais baixos (em resultado de défices acumulados de escolarização da população)²⁶, levantando sérios problemas de reciclagem e de reconversão da mão-de-obra para outros ramos de actividade.

Sobre os indicadores de desemprego podemos dizer que nos últimos anos este se encontra fortemente associado à desaceleração da industria têxtil e vestuário (sobretudo, e em parte a alguns serviços ligados aos transportes, energias e prestações às empresas), tendo vindo a aumentar progressivamente, se bem que de forma ligeira e abaixo da média da região da Cova da Beira (6,4%), assim como abaixo da média nacional (6,8%), já que a taxa de desemprego em 2001 se situava em 5,4%, reflectindo-se em 2004, conforme nos dão conta os dados recolhidos pelo IEFP (Direcção de Serviços de Estudo), mais nas mulheres do que nos homens (pelo que são as primeiras que face à situação de procura de emprego se encontram numa posição de maior precariedade)²⁷.

Com a liberalização da Industria Têxtil e de Confecção de Vestuário iniciada em 1995, e concluída em 2005, acentuou-se no país a concorrência de empresas estrangeiras neste sector. Este facto, aliado à abertura dos mercados do Leste Europeu, veio de algum modo alterar a matriz competitiva deste sector industrial, o qual representava no Fundão, em 2002, 27,8% do total da população ao serviço.

²⁶ Os Censos de 2001 davam conta de que a maioria das pessoas residentes no concelho ou detinha o 1º Ciclo de Ensino Básico ou não possuía Nenhum Nível de Ensino (58,4% do total da população); andando a Taxa de Analfabetismo à volta dos 17,3%, muito acima da percentagem do país (9% em 2001).

²⁷ Em ambos os casos, na generalidade, com habilitações que não ultrapassam o 2º ciclo, encontrando-se a sua maioria em situação de desemprego há menos de um ano, pressupondo assim uma rotatividade muito forte entre situações de emprego e de desemprego, aliando a configuração de uma estrutura etária do desemprego que se pode considerar de madura (o grosso das pessoas desempregadas possui idades compreendidas entre os 35-54 anos).

Se bem que tendo registado uma subida do número de empresas entre 1999 e 2002, aquele sector perdeu cerca de 25% do seu emprego, motivado pela falência de várias pequenas empresas, de duas médias empresas e uma grande empresa do ramo da confecção (empresa ERES, que despediu, em 2002, cerca de 500 trabalhadores num processo de deslocação de capitais para países de leste) (UBI/CES 2007).

As principais actividades do concelho estão pois associadas aos Sectores Secundário e Terciário que, juntos, empregam a esmagadora maioria dos activos. Apesar da reconhecida actividade agrícola que ainda se desenvolve no concelho, constata-se o perfil comercial (as dinâmicas associadas ao sub-sector do comércio representavam, em 2002, 38% do emprego terciário), que se vem vincando sobretudo na cidade do Fundão, verificando-se em 2001 a existência de 54% da população empregada afecta ao Sector Terciário.

Entre a década de 1991/ 2001 deu-se uma mudança significativa, de sinal contrário, conforme dados do INE, entre a percentagem de pessoas activas empregadas no Sector Primário (de 22% para apenas 11%) e a empregada no Sector Terciário (de 44% para 54%); entretanto, praticamente igual se manteve a percentagem de pessoas empregues no Sector Secundário (de 34% para 35%).

No que respeita à População Económica Activa, que agrupa a população empregada e desempregada, em 2001, esta era na sua maioria do sexo masculino (57%), verificando-se em igual período mais pessoas activas empregadas do sexo masculino do que do sexo feminino.

Em relação à taxa de actividade (rácio entre a população activa e a população total), ainda segundo o INE, entre a década de 1991 e a de 2001 deu-se um ligeiro aumento, uma vez que em 1991 a mesma era de 36,1% e em 2001 de 41,4%, sendo que esse aumento se reflectiu ligeiramente mais nas Mulheres do que nos Homens (a Taxa de Actividade nas mulheres aumentou em relação à dos homens na proporção de 8,4%).

A propósito da estrutura etária da população ao serviço no concelho do Fundão, ela era particularmente positiva em 2002, já que a maioria dos efectivos tinha entre 25 e 44 anos e que alguns não chegavam sequer aos 25 anos (DGEEP - Quadros de Pessoal).

Tal significa que o mercado de trabalho concelhio contava com a presença de uma estrutura etária jovem, em que desde 1996 (até 2002) ocorre um crescimento muito significativo de trabalhadores com menos de 24 anos do sexo masculino (80%), no conjunto de actividades como a “administração pública, segurança social, etc.”, a par da “construção”,

ainda que mais ligeiro (53,2%), enquanto as jovens trabalhadoras revelavam um maior crescimento no sub-sector dos “transportes e serviços às empresas” (137,5%), mas também algum no sub-sector da “administração pública, saúde e educação” (44,1%).

Em jeito de súmula, é aferível a existência no concelho do Fundão de algumas debilidades, mas igualmente de potencialidades, se no processo de *planeamento territorial* o Município vier a apostar num “outro” desenvolvimento:

Debilidades

- Envelhecimento progressivo da população residente e desertificação humana das aldeias.
- Fraca densidade do capital social/ relacional.
- Níveis baixos de qualificação profissional da maioria dos activos e elevada iliteracia.
- Baixa densidade em termos empresariais/ estrangulamento empresarial.
- Elevada concorrência na capacidade de atracção do sector empresarial de capital externo ao concelho.
- Falta de oportunidades de emprego (em particular para os jovens activos).
- Diminutas experiências de empreendedorismo jovem.
- Concentração da actividade económica à volta do comércio e da industria têxtil.

Potencialidades

- Aumento da escolarização da população jovem.
- Capacidade associativa instalada para apresentação e execução de projectos sociais e de cariz económico (economia solidária).
- Existência de iniciativas que facilitam e promovem o desenvolvimento da aprendizagem ao longo da vida.
- Boa cobertura de equipamentos de apoio dirigidos quer à Família (creches e jardins-de-infância, ATL's, etc.) quer às pessoas de maior idade (Lares, Centros de Dia, etc.).
- Incremento de projectos de desenvolvimento social ligados ao combate à pobreza e exclusão social (PROGRIDE) e às crianças e jovens em risco (Programa “Ser Criança”; Programa “Escolhas”).
- Forte património local: tradições (artesanato, costumes e identidade colectiva); “religiosidade” (representações em termos das festas religiosas, romarias e cultos).

- Considerável número de recursos turísticos diversificados e presentes na maioria das freguesias (ligados ao património etnográfico, construído e natural e às zonas de lazer).

A partir, e em continuidade, da análise acima, é factível avançar-se com a apresentação sintética de algumas oportunidades para que no concelho do Fundão seja possível, de forma concertada e integrada, aos actores de base territorial seguirem pela via de um ‘*desenvolvimento local sustentável e solidário*’:

- i) existência de condições endógenas que podem potenciar o desenvolvimento de actividades económicas ligadas à economia social e solidária (como, p. ex., a exploração do mercado social de emprego, assumindo-se o mesmo como pólo dinamizador do desenvolvimento sócio-local, funcionando inclusivé como um instrumento relevante e capaz no combate à pobreza e à exclusão social);
- ii) uma acção camarária que aposta em políticas patrimoniais de valorização, salvaguarda e divulgação (perfil arquitectónico e religioso do concelho) e em mecanismos de incubação de micro-empresas (Centro de Empreendedorismo do Fundão);
- iii) a possibilidade de aproveitamento das identidades locais para afirmação do território e consequente diferenciação (património etnográfico, arquitectónico, cultural e histórico);
- iv) o forte incremento dado à actividade turística como sector de alavancagem do interesse generalizado pelas actividades de eco e agro-turismo;
- v) a aposta nos mercados de “bens de especialização”, diversificando-se a fileira dos produtos agro-alimentares típicos e o artesanato de qualidade;
- vi) o incremento dado à actividade do sector frutícola e dos sectores/ industriais ligados ao agro-alimentar, que poderá vir a ser significativamente potenciada com a exploração plena do Regadio da Cova da Beira, propiciando alguma expansão do emprego e gerando um importante VAB na região;
- vii) a ligação a centros de conhecimento e o estabelecimento de redes de parceria com unidades desconcentradas da Administração Pública, permitindo a realização de variados projectos de cooperação;
- viii) a proximidade ao mercado ibérico (alargamento das acessibilidades através da A23) a permitir o aprofundamento da via da cooperação transfronteiriça;
- ix) serras da Gardunha e do Açor como recurso para a exploração da fileira florestal e usos múltiplos, a montante e a jusante;

x) o facto de algumas entidades saberem bem como aproveitar os recursos financeiros propiciados pelos Fundos Estruturais (quadro de oportunidades, em particular - QREN).

4.2. Pré-condições necessárias para o desencadear de um processo “alternativo” de desenvolvimento local

O sub-capítulo anterior e a interpretação, com base na técnica de análise de conteúdo²⁸, dos relatórios, documentos e estudos consultados e da entrevista realizada ao Sr. Vereador da CMF responsável pela coordenação política do PDM/Fundão, levaram ao estabelecimento de um conjunto de categorias de referência, conforme as abaixo explanadas, ao nível da identificação das pré-condições de suporte para que o Município abrace um projecto “alternativo” de desenvolvimento local:

- i) “*solidariedade interna*”: apesar da existência de comunidades de interesse, as mesmas conseguem relacionar-se, sem conflitos de interesse – intra-comunitários e inter-comunitários, podendo falar-se da existência satisfatória de laços de relação e comunicação entre os vários “grupos de interesse” existentes no interior do concelho;
- ii) “*sociedade civil dinâmica*”: boa malha de organizações da economia solidária e de cariz recreativo e cultural, com forte experiência em projectos de desenvolvimento local; capacidade associativa favorável à criação de iniciativas conjuntas no domínio social e do desenvolvimento local;
- iii) “*cultura de apropriação local*”: notória na valorização, sobretudo, da identidade cultural; a identidade é possuída (“local ownership”) como um dado objectivo por parte das comunidades, actuando a auto-consciência identitária como suporte para o desenvolvimento;
- iv) “*mínimo de unidade social*”: existência de um sentimento de pertença a um grupo local - auto-consciência/ auto-diagnóstico (é precisamente no momento em que os indivíduos e os grupos tomam consciência da sua situação que conseguem criar dinâmicas de mudança onde se sentem implicados);

²⁸ Centrada na perspectiva dos activos genéricos e específicos, contando com a noção de que mais importante do que aqueles que são “genéricos”, como os recursos naturais indiferenciados, capital disponível, infra-estruturas básicas, etc., é a existência endógena daqueles que são “específicos”, como sejam a mão-de-obra qualificada, os equipamentos e serviços de apoio à formação/educação e a estrutura social e institucional local favorável à inovação e ao estabelecimento de políticas de cariz cooperativo.

- v) “existência de personalidades políticas, entre outras, liderantes”: capazes de se assumirem como agentes (motores) charneira do desenvolvimento local;
- vi) “apoio directo na promoção de emprego local”: integração de pessoas em situação de exclusão social; apoio ao escoamento e à comercialização de produtos locais;
- vii) “atitudes de endogenamento do processo de desenvolvimento”: projectos municipais de desenvolvimento endógeno de cariz educativo, social, ambiental, etc;
- viii) “rede de infra-estruturas/ serviços de apoio”: à formação e educação, componente social e de saúde e à estrutura social e institucional local.
- ix) “novas formas de governança local”: desenvolvimento de esforços de mobilização colectiva (das populações e suas organizações) com base em instrumentos de “governança partilhada”, para práticas de participação em projectos de mudança, conduzindo ao estabelecimento de um paternariado local²⁹; disponibilidade por parte do poder local para se constituir como parceiro de processos experimentais de intervenção.

“... o que nós fizemos foi uma auscultação prévia, antes da discussão pública propriamente dita e fomos, por um lado, em termos de auscultação a todas as freguesias e municípios, numa perspectiva de recolha de propostas, indo para além daquilo que [efectivamente] é determinado por decreto (obrigações formais) (...). Nas zonas rurais muito sensíveis do concelho, como p. ex. a serra da Gardunha, que é um território classificado (Espaço Natura 2000), aplicámos o processo de Agenda 21, tendo nós em todos os fóruns locais (de freguesia) falado sempre na questão do PDM, promovendo a auscultação transversal das comunidades, quer a institucional quer a civil”. (Vereador da CMF, Dr. Paulo Fernandes)

Em complementaridade, fizemos emergir, com base em alguns tópicos abordados na literatura já produzida sobre o tema em análise, um outro número de pré-condições, que pelo facto de não encontradas no *corpus* de estudo, e de consideradas de igual modo importantes, deveriam ser descritas. Assim, suportando-nos em Ricardo Méndez (2002) e seguindo de perto Isabel Vidal (2001) e ainda recorrendo a outros autores revisitados ao longo da *Parte I*, categorizámos mais quatro pré-condições, conforme síntese expositiva *infra*:

- x) “territórios inovadores”: nas políticas inovacionais é necessário que os territórios articulem cumulativamente um conjunto de características endógenas como: um tecido

²⁹ O tempo da acção vai para além da lógica temporal do governo local (não está condicionado pelo calendário eleitoral), sendo assim sustentável numa dupla óptica: perdura no tempo “comunitário” (a jusante dos ciclos eleitorais); permite que as lógicas de mudança de mentalidade, de construção de capital social e fortalecimento dos laços de confiança se consolidem no tempo. Sobre o conceito de Partenariado será oportuno consultar, a par de outros autores, Jordi Estivill (1997) e Rodrigues e Stoer (1998).

empresarial consolidado, assentando num sistema de relação constituído por laços/redes de proximidade; uma certa quantidade de recursos específicos; actores (públicos e privados) interessados em incentivar ou promover acções directas com vista à inovação; uma organização social assente em redes de cooperação (solidariedade/coesão social);

xi) “cultura empresarial local com capacidade de gestão e planeamento estratégico bem definido”: capacidade para iniciar projectos e cultura organizacional, integrando objectivos económicos viáveis e necessidades sociais;

xii) “instituições públicas nacionais desconcentradas receptíveis a novas experiências”: as barreiras inerentes à repartição das responsabilidades e os problemas existentes entre os diversos ministérios e serviços (órgãos desconcentrados do poder central) podem constituir um grande obstáculo ao desenvolvimento (local);

xiii) “mecanismos de financiamento diferenciados”: aumentar a capacidade de auto-financiamento, recorrendo, p. ex., à mobilização integrada de poupanças e capital de risco e mecenato social.

4.3. Plano Director Municipal do Fundão e respectivas dimensões de desenvolvimento privilegiadas: aplicação do “sistema de categorias de observação”

Para efeitos analíticos mais específicos apresentamos de seguida as 6 grandes categorias (dimensões) temáticas utilizadas e os resultados apurados (ocorrência/ não ocorrência/ não observância) ao nível de cada uma das sub-categorias que as compõem³⁰:

Quadro 7. – PDM/Fundão: dimensão “AMBIENTE”

Sub-Categorias	Unidades de Registo		
	Ocorre	Não Ocorre	Não se consegue apurar observância
Ordenamento	(+)	-	-
Valorização da Natureza	(+)	-	-
Conservação do Ambiente Natural Local	-	-	(0)

³⁰ Para uma melhor percepção dos referenciais da categorização estabelecida para cada uma das dimensões em referência, bem como dos resultados globais alcançados através da aplicação do *sistema de categorias*, consultar Anexo 1.

Síntese: quanto aos problemas ambientais que afectam o concelho, o Município do Fundão irá providenciar a sua resolução pela via do *Ordenamento* (“resolução de algumas disfunções ambientais, provenientes da intensa actividade agrícola e da consequente utilização de produtos químicos – poluição em espaço agrícola – mas igualmente poluição em espaço urbano – águas residuais, resíduos sólidos, lixeiras e adegas, depósitos de entulho e lixo” – CMF, 2008), bem como pela da *Valorização da Natureza* (“criação de vistas panorâmicas e jardins e recuperação de praças e espaços públicos para lazer e usufruto da comunidade local” – CMF, 2008); não tendo sido possível, a partir da documentação analisada, apurar a observância de qualquer tipo de medida de incentivo à *Conservação do Ambiente Natural Local*.

Conclusão: actualmente, a perspectiva multidimensional da dimensão “Ambiental” do desenvolvimento local obriga a que os Municípios sejam capazes de resolver não só os seus problemas ambientais básicos ao nível do ordenamento (controlando eficazmente as lixeiras, os resíduos industriais e a poluição dos rios, do ar, etc.), contribuindo, por essa via, para a melhoria da qualidade de vida dos municíipes; mas igualmente de estabelecer, por um lado, medidas de valorização ambiental (construindo espaços verdes e jardins, ou incentivando o uso de transportes públicos, etc.) e, por outro, políticas de desenvolvimento ambiental capazes de assegurarem a protecção adequada da biodiversidade e a manutenção dos principais processos ecológicos e dos sistemas que suportam a vida (ou seja, no limite, qualquer política deverá ser condicionada pela capacidade de carga de cada ecossistema local).

Quadro 8. – PDM/Fundão: dimensão “ECONÓMICA”

Sub-Categorias	Unidades de Registo		
	Ocorre	Não Ocorre	Não se consegue apurar observância
Actividade Cariz Mercantil	(+)	-	-
Actividade Cariz Não-Mercado	-	-	(0)
Actividade Cariz Não-Monetário	-	(-)	

Síntese: os indicadores acima reportados dão conta de que a preocupação central do Município do Fundão no que respeita ao desenvolvimento económico local se estrutura na base da activação da sub-dimensão *Actividade de Cariz Mercantil* (“explorar/incentivar atractividade no domínio do investimento na industria, p. ex., através da criação de Áreas de

Localização Empresarial e/ou projecto de alargamento da Zona Industrial do Fundão e oferta de áreas para acolhimento de projectos inovadores” – CMF, 2008), pelo que deixando de fora as sub-dimensões *Actividade de Cariz Não-Monetário* e *Actividade de Cariz Não-Mercado*, (para o efeito, não se verificou, face à primeira, a ocorrência de qualquer iniciativa e, à segunda, o apuramento de qualquer tipo de observância).

Conclusão: na dimensão “Económica” do desenvolvimento local os Municípios deverão ser capazes de ir para além do incentivo à iniciativa privada/ sector formal da economia, posicionando-se numa perspectiva de intervenção que adopte uma concepção híbrida (plural) do modelo económico, como a defendida pela Economia Solidária ao propôr a valorização da interacção dinâmica entre um conjunto vasto de princípios económicos e sociais, como os de reciprocidade, domesticidade, redistribuição e mercado, aliados, simultaneamente, a iniciativas locais de emprego e a pequenos projectos empresariais de carácter micro e de economia social.

Quadro 9. – PDM/Fundão: dimensão “PATRIMÓNIO”

Sub-Categorias	Unidades de Registo		
	Ocorre	Não Ocorre	Não se consegue apurar observância
Requalificação do Património Construído	(+)	-	-
Preservação e Revitalização do Património Cultural	-	-	(0)
Incremento do Património Turístico	(+)	-	-

Síntese: o Município do Fundão aposta no reforço da identidade do concelho e, consequentemente, da auto-estima da sua população, a partir, quer da *Requalificação do Património Construído* (“salvaguarda, valorização e divulgação do vasto património arqueológico e arquitectónico – imóveis classificados ou em vias de classificação, edifícios de arquitectura erudita e de feição popular, vestígios/ valores arqueológicos, sítios e conjuntos com interesse – existentes no concelho” – CMF, 2008), quer do *Incremento do Património Turístico* (“continuar a desenvolver o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo do Concelho, apostando no incremento de vários vectores turísticos, como p. ex.: ecoturismo, arqueologia industrial, turismo cultural e turismo activo ” – CMF, 2008). Quanto à

intervenção patrimonial pela via da *Preservação e Revitalização do Património Cultural* não foi possível apurar, face aos dados disponíveis, qualquer tipo de observância.

Conclusão: a dimensão “Patrimonial” do desenvolvimento local deverá contribuir, em particular, para a preservação e valorização da imagem e identidade locais. Neste sentido, os Municípios, tendo em vista a sua responsabilidade pela valorização e defesa do património local, deverão, aquando do estabelecimento das suas políticas, privilegiar um modelo capaz de sistémicamente: promover a revitalização dos espaços construídos (arquitectónico e arqueológico) e turísticos, em meio rural e urbano; preservar/ revitalizar o património cultural, produzindo ou apoiando diferentes acções de animação cultural (festivais de música, exposições, jornadas culturais, etc.); afirmar o território, pela via da sua diferenciação (p. ex., recorrendo ao incremento das actividades de eco e agro-turismo e do mercado de “bens de especialização”), demonstrando as suas capacidades (endógenas), num mundo cada vez mais competitivo e global.

Quadro 10. – PDM/Fundão: dimensão “POLÍTICA”

Sub-Categorias	Unidades de Registo		
	Ocorre	Não Ocorre	Não se consegue apurar observância
Recursos Convencionais	(+)	-	-
Recursos Não Convencionais	-	(-)	-
Articulação Geográfica (Sistémica)	(+)	-	-
Planeamento Estratégico	(+)	-	-
“Accountability”	-	-	(0)

Síntese: o Município do Fundão reconhece a necessidade de, na abordagem ao desenvolvimento local, contemplar o *Planeamento Estratégico* (“as propostas incidirão, essencialmente, sobre perspectivas de ordem estratégica e de viabilidade física, económica, social e ambiental” – CMF, 2008), a *Articulação Geográfica* (“quer numa óptica de equidade sócio-territorial local quer em articulação com os concelhos vizinhos e respectivas áreas territoriais de enquadramento administrativo, ao nível do Distrito/ NUTS III” – CMF, 2008) e os *Recursos Convencionais* (“captação de recursos financeiros, sobretudo exógenos, com especial referência aos financiamentos disponibilizados pelo QREN e afectação de recursos

endógenos, em particular, ao nível dos investimentos de origem municipal” – CMF, 2008). No entanto, as sub-dimensões *Recursos Não Convencionais* e *Accountability* não encontram correspondência prática (não ocorrência de qualquer iniciativa, quanto à primeira, e não apuramento de qualquer tipo de observância, no que diz respeito à segunda).

Conclusão: a dimensão “Política” do desenvolvimento local assume um carácter multidinâmico, desde a importância do planeamento estratégico (interdependência das etapas de diagnóstico, planos de acção, gestão e monitorização partilhada dos processos), passando pela captação de fundos e respectiva gestão (centrada quer em financiamento próprio - ex. taxas/impostos municipais - ou endógenas à comunidade - ex. capital semente – quer em financiamento externo, através de candidaturas a programas nacionais e comunitários) e pela mobilização dos recursos localizados (p. ex., ao nível do capital de saber prático gerado pelas suas comunidades, dos recursos sociais e da memória colectiva), até à abrangência dos diferentes níveis geográficos do desenvolvimento - nacional, regional e local – e à promoção da transparência da acção (no sentido em que os processos de tomada de decisão sejam o mais possível claros, explícitos e públicos).

Quadro 11. – PDM/Fundão: dimensão “REDES DE INFRA-ESTRUTURAS E DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS COLECTIVOS/ PÚBLICOS”

Sub-Categorias	Unidades de Registo		
	Ocorre	Não Ocorre	Não se consegue apurar observância
Acessibilidades e Redes Viárias	(+)	-	-
Infra-Estruturas Urbanas	(+)	-	-
Equipamentos Colectivos	(+)	-	-

Síntese: o quadro *supra* permite-nos concluir que o Município do Fundão aposta fortemente numa intervenção local ao nível da activação das múltiplas sub-dimensões da categoria *Redes de Infra-estruturas e de Equipamentos e Serviços Colectivos/ Públicos*, ao inscrever várias propostas de acção no âmbito de cada uma delas: *Acessibilidades e Redes Viárias* (“variantes às aldeias e cidade do Fundão, com vista a desviar o tráfego do atravessamento dos aglomerados/ perímetros urbanos e acessos directos a outras vias principais”; “assegurar o transporte escolar por carreiras regulares, por meios próprios da CMF e através da realização de Circuitos Especiais de Aluguer” – CMF, 2008); *Infra-Estruturas Urbanas* (“construção de

ETAR's para saneamento e abastecimento de água na generalidade dos aglomerados do concelho”; “construção de um centro de tratamento de resíduos sólidos urbanos e pela colocação de ecopontos nas sedes de freguesia” – CMF, 2008); *Equipamentos Colectivos* (“aposta no aumento de valências com respostas sociais ao nível da infância – creches - e terceira idade – lares – e outras dirigidas à prevenção e segurança” – CMF, 2008).

Conclusão: o desenvolvimento local hoje terá de ser capaz de ir muito para além dos tradicionais modelos de intervenção pública, não sendo já compatível uma aposta de investimento centrada na exclusividade da construção de equipamentos e de infra-estruturas básicas, sendo necessário intervir de forma incisiva na diversificação das áreas de acção, com vista à resolução dos problemas locais (de cariz multidimensional). No entanto, é importante que os Municípios, ao terem de intervir na dimensão “Infra-estrutural/ Equipamentos e Serviços Colectivos”, o façam de forma a que os seus investimentos abarquem não apenas as infra-estruturas básicas (saneamento, abastecimento de água, sistema de recolha de RSU, etc.) e estruturais (estradas e rede de transportes públicos, etc.) mas igualmente os equipamentos e serviços colectivos, nas suas diversas perspectivas (protecção social, saúde, cultura e lazer, desportiva, educativa, etc.).

Quadro 12. – PDM/Fundão: dimensão “SÓCIO-COMUNITÁRIA”

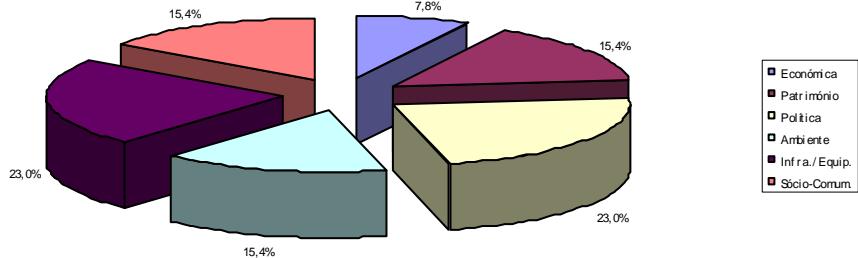
Sub-Categorias	Unidades de Registo		
	Ocorre	Não Ocorre	Não se consegue apurar observância
Problemas Sociais Básicos	(+)	-	-
Problemas Sociais de “Segunda e Terceira Gerações”	(+)	-	-

Síntese: a análise aos indicadores apurados permite constatar que o Município do Fundão optará por resolver as necessidades e aspirações individuais e colectivas da sua população satisfazendo, por um lado, os *Problemas Sociais Básicos* (“apoio à melhoria das condições de habitabilidade dos edifícios nas zonas urbanas mas também nas zonas rurais, desenvolvendo projectos de requalificação habitacional e, simultaneamente, de realojamento de pessoas mais carenciadas” – CMF, 2008) e, por outro, os *Problemas Sociais de Segunda e Terceira Gerações* (“inverter a tendência de esvaziamento populacional nas freguesias rurais do concelho, p. ex., através da redução das taxas de imposto municipal sobre os imóveis e da

atribuição de verbas por cada casamento e nascimento registado em algumas freguesias, bem como promovendo o aumento da qualidade de vida das pessoas de maior idade, através de projectos específicos, como o PAPI – projecto concelhio de apoio às pessoas idosas” – CMF, 2008).

Conclusão: no século XXI à acção pública dos Municípios, com vista à promoção do desenvolvimento local, é exigida “qualidade”. É-lhes pedido que sejam capazes de ultrapassar a resolução dos problemas de “primeira geração”, indo de encontro às preocupações dos munícipes, já grandemente centradas na satisfação dos problemas de “segunda e terceira gerações”, como, p. ex.: acesso a serviços de saúde de qualidade; combate ao abandono, absentismo e insucesso escolar; implementação de políticas de ataque à pobreza e exclusão social; incentivo à igualdade de oportunidades e cidadania.

Figura 4. - Índice de frequência relativa das dimensões de desenvolvimento local privilegiadas no PDM/Fundão



A Figura 4 permite-nos concluir que a “concepção” de desenvolvimento local plasmada no PDM/Fundão abrange uma visão simultaneamente “**integrada**”, porque articulando as suas várias dimensões e “**hierárquica**”, porquanto o faz segundo a percepção diferenciada da importância de umas em relação a outras (sobrevalorizando determinadas dimensões - ou, mesmo dentro destas, certas sub-dimensões - em contraponto com a subvalorização a que outras são submetidas).

Quanto ao perfil **integrado** da opção local do “desenvolvimento” podemos constatar a concordância ao nível do discurso político (orientações de desenvolvimento objectivadas pelo executivo camarário) com o realmente estabelecido no PDM:

“... de alguma maneira insere-se dentro dos princípios do que é o desenvolvimento local, ou seja, temos uma abordagem territorial, dentro desta abordagem verificámos que o Fundão é um mosaico de paisagens, sobretudo, rurais, e construímos planos de intervenção, cada um deles orientado para esse tipo de paisagem rural, que depois condiciona o que é a análise socioeconómica de cada uma dessas sub-zonas (...). Posteriormente existiu uma abordagem integrada desses mesmos territórios, ao nível económico, social, ambiental, cultural, etc. (...) alcançando-se uma perspectiva de intervenção sistémica”
(Vereador da CMF, Dr. Paulo Fernandes)

Porém, a perspectiva acima adoptada não confere um “estilo” que se possa considerar *inovador*, nem tão-pouco *tradicionalista*. Diríamos então que se encontra a **meio caminho** entre as duas vias, uma vez que, se por um lado, consegue ir para além da resolução das necessidades básicas dos municípios, articulando as de segunda e terceira gerações (sub-categorias da dimensão “Sócio-comunitária”), por outro, ainda privilegia uma visão **hierárquica** entre as muitas outras dimensões do desenvolvimento local (sem a assunção prática de algumas das suas sub-dimensões, como é o caso da convergência híbrida da perspectiva económica, onde apenas se encontra privilegiada – sobrevalorizada - a sub-dimensão “Actividade Cariz Mercantil”, não se observando a respectiva interacção com os demais princípios: reciprocidade; domesticidade; redistribuição; i.e., subvalorização das sub-dimensões: “Actividade Cariz Não-Mercado” e “Actividade Cariz Não-Monetário”).

Em primeiro lugar encontramos as dimensões “Política”:

“Os próprios PDM’s têm os seus requisitos, do ponto de vista da sua montagem, dentro do que é a auscultação da comunidade (ao nível dos seus processos de discussão pública), mas o que nós fizemos foi uma auscultação prévia, antes da discussão pública propriamente dita e fomos, por um lado, em termos de auscultação a todas as freguesias e municípios, numa perspectiva de recolha de propostas, indo para além daquilo que [efectivamente] é determinado por decreto (obrigações formais) e, por outro lado, fizemos várias acções de sensibilização em termos do discurso e da comunicação que se prenderam com as lógicas tendenciais do que é hoje em dia o ordenamento em relação aos PDM’s de 1^a geração [por correlação] com os que podemos chamar de 2^a geração.” (Vereador da CMF, Dr. Paulo Fernandes)

e “Infra-estruturas Básicas e Equipamentos Colectivos (a propósito desta dimensão observa-se um claro afastamento entre a vontade política – que a subvaloriza - e as propostas efectivadas no PDM - sobrevalorizadas):

“[Uma das dimensões de desenvolvimento mais estratégico é sem dúvida a que se prende com] a ampliação do espaço urbano, pois hoje temos que ser muito cautelosos (...), preocupando-nos, para além das necessidades mais materiais e infra-estruturais, cada vez menores, com os princípios que se colocam em termos da qualificação do meio urbano, que não se prendem, digamos, por uma requalificação, mas antes com questões ao nível dos serviços ou pontualmente ao nível da optimização de infra-estruturas, mas orientadas para a qualidade” (Vereador da CMF, Dr. Paulo Fernandes)

Numa segunda linha, as dimensões do “Património”, “Ambiente” e “Sócio-Comunitária” (configurando uma justaposição entre as concepções políticas e as propostas valorizadas no PDM ao nível de cada uma):

“... por outro lado, é o posicionamento de um concelho que ainda tem características rurais, sendo o mesmo ainda vivencial e com valores patrimoniais muito interessantes, permitindo que as pessoas invistam no Fundão e assim aqui venham habitar e constituírem a sua família (...). É por aí que a nossa estratégia se encontra montada (...) jogando-se hoje alguma coisa na requalificação do meio urbano, nomeadamente no centro histórico, e muito na questão da mobilidade e nas acessibilidades, quer numa perspectiva de melhoria urbana quer da sustentabilidade e melhoria da qualidade do ambiente urbano, desviando trânsito, criando sistemas de transportes públicos mais versáteis e amigos do ambiente.” (Vereador da CMF, Dr. Paulo Fernandes)

Por último, observa-se a dimensão “Económica”, estabelecida em desconformidade com a óptica da promoção económica de cariz plural e por isso mesmo subvalorizada, no sentido em que também ela é essencial para o *up-grade* de um “outro” desenvolvimento.

PARTE III | ECONOMIA SOLIDÁRIA, PLANEAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO

CAPÍTULO 5

DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO

5.1. “Estilo” alternativo de Política Municipal

Qualquer conclusão visa demonstrar o interesse da investigação empreendida, fazendo aparecer as informações mais úteis (Quivy e Campenhoudt 1992). Neste sentido, o presente capítulo centra-se numa reflexão a dois níveis: retrospectiva das grandes linhas do procedimento seguido ao longo da Dissertação, apresentando os novos contributos para o conhecimento originados pela sua realização.

O trabalho em consideração tomou como problemática de estudo a do ‘desenvolvimento local’ e respectivas dimensões privilegiadas na acção política protagonizada pelos Municípios portugueses, a par da perspectiva de se avançar com os contornos de uma proposta “alternativa” de desenvolvimento (portanto, contrária aos paradigmas dominantes). Por conseguinte, entendeu-se o incentivo à economia solidária como a melhor estratégia para o alcançar de “*territórios com projecto*”, uma vez entendidos os territórios como espaços activos onde se realizam medidas e investimentos visando atingir um desenvolvimento mais solidário entre os homens e respeitador do meio ambiente, instando a que a iniciativa económica plural esteja ao serviço da realização de objectivos, mais do que individuais, da comunidade humana, segundo uma abordagem centrada na materialização de três princípios centrais: “*endógeno*”; “*integrado*”; “*sistémico*”.

Assim, no processo de investigação empírica levado a efeito, optámos pelo método (central) de *estudo de caso*, por permitir ao investigador a possibilidade de se concentrar num caso (território) específico, consubstanciando-o noutros dois métodos e técnicas, como a *análise de conteúdo* e a *entrevista a informador(es) privilegiado(s)*, tendo a análise recaído no concelho do Fundão, suportada a partir do quadro teórico pré-estabelecido, na óptica da estruturação prévia de um *sistema de categorias* composto por 6 dimensões centrais de observação³¹.

³¹ “Ambiente”; “Económica”; “Património”; “Política”; “Redes de Infra-Estruturas e de Equipamentos e Serviços Colectivos/ Públicos”; “Sócio-Comunitária”.

Com o estudo de caso realizado foi então possível concluir que a “concepção do desenvolvimento local” assumida pelo Município do Fundão (explicitamente inscrita no projecto do *Plano Director Municipal*) se estabelece na base de uma visão que:

- i) não é integralmente *endógeno*, porquanto a identidade territorial e consequentemente da auto-estima da população, apenas é valorizada pela via do incremento do “património turístico” e da requalificação do “património construído”; não existe portanto uma aposta clara na activação dos “recursos não convencionais” e no acesso a “fontes de financiamento” como a mobilização integrada de poupanças, capital de risco e mecenato social, para além de ser necessário evidenciar uma atitude mais aberta e transparente face à participação das comunidades locais no processo de desenvolvimento - “empowerment comunitário”; “accountability”;
- ii) é relativamente *integrado*, já que abrange as seis dimensões principais do desenvolvimento (ver 4.3.), mas sem possuir um cariz inovador e criativo, pois é realizado de forma hierárquica (entre aquelas dimensões e, correlativamente, sub-dimensões);
- iii) é *sistémico*, ao conseguir contemplar as acções de desenvolvimento segundo uma inter-relação a vários níveis geográficos (nacional, regional e local).

Os resultados aferidos, a partir da *análise de conteúdo* realizada (ver 4.3.), permitem-nos igualmente clarificar que o Município do Fundão irá orientar a execução do seu *plano director municipal*, tendo em consideração cumprir com a “atribuição e competência” da *promoção do desenvolvimento*, a partir, sobretudo:

- i) das “redes de infra-estruturas e de equipamentos e serviços colectivos/ públicos”;
- ii) da resolução das necessidades e aspirações individuais e colectivas dos munícipes num sentido “sócio-comunitário”, quer pela via da solvência dos “problemas sociais básicos”, quer dos de “segunda e terceira gerações”;
- iii) eliminando algumas “disfunções ambientais” do território;
- iv) “valorizando a natureza” através da construção de espaços públicos para lazer e usufruto da comunidade;
- v) impulsionando a iniciativa privada, por via do apoio ao “sector formal da economia local”.

Interligando o contexto empírico de análise abordado neste trabalho com a *hipótese de partida* inicialmente lançada “os Municípios devem garantir no desenho do projecto dos Planos Directores Municipais que a promoção local do desenvolvimento se processe a partir de objectivos estratégicos coincidentes com as características estruturantes da economia solidária” e respectivo desafio - *pensar os parâmetros de referência de uma filosofia de intervenção municipal capaz de ir ao encontro de um modelo de desenvolvimento local sustentável e solidário* - é mister considerar que as opções estratégicas efectivamente configuradas pelo Município do Fundão no seu PDM ainda se encontram aquém (se bem que, a *meio caminho*) da adopção de um paradigma de desenvolvimento local não *mainstream*, já que: por um lado, o território concelhio necessita de possuir mais algumas pré-condições, como, p. ex., uma “*cultura empresarial local com capacidade de gestão e planeamento estratégico bem definido*” e a existência de “*instituições públicas nacionais desconcentradas receptíveis a novas experiências*”, bem como de potenciar a melhoria/ aumento do grau de apropriação local (“*local ownership*”) de outras, tais como as “*novas formas de governança local*” e o “*apoio directo na promoção de emprego local*”; por outro, o Município, na sua acção de política pública, pugna pelo incentivo:

- i) ao “planeamento estratégico”;
- ii) à “articulação das diversas dimensões do desenvolvimento” (ainda que tenha de ser feito de uma forma não hierárquica);
- iii) com base numa “símbiose a vários níveis geográficos”;
- iv) resolvendo os “problemas sociais básicos” dos municíipes e os de “segunda e terceira gerações”;
- v) privilegiando uma abordagem inspirada no “modelo *bottom-up* da governança local”.

De referir, no entanto, a impossibilidade do Município do Fundão, no sentido de vir a protagonizar a operacionalização de um “outro desenvolvimento”, continuar a deixar de fora do seu PDM o conjunto dos seguintes princípios estruturantes da ‘economia solidária’:

- vi) “actividade económica plural”;
- vii) “recursos não convencionais”;
- viii) “respeito pela capacidade de carga do ambiente natural local”;
- ix) “coesão social”;
- x) “solidariedade cultural”;
- xi) “globalização da solidariedade”.

A investigação empírica realizada permite enfatizar que os problemas que afectam o desenvolvimento das sociedades contemporâneas são multidimensionais, não bastando a criação de infra-estruturas ou de equipamentos para estancar o êxodo populacional e o envelhecimento local, ou para gerar emprego e atrair recursos humanos qualificados. Num sentido lato, o desenvolvimento pode ser visto como um processo complexo que tem como finalidade satisfazer as necessidades dos cidadãos desde as mais básicas às de ordem espiritual. Trata-se de um processo global de satisfação de necessidades e de realização de projectos que terá de se processar em várias dimensões, desde a cidadania, à economia e à saúde, passando pela cultura e pelos fenómenos sociais, até à habitação e ao ambiente.

As conclusões acima reforçam inclusivamente a importância de nos processos (políticas) de desenvolvimento local os Municípios avançarem com uma concepção “alternativa”³² capaz de contrariar os novos paradigmas do desenvolvimento económico (e social), que apesar de poderem produzir riqueza, geram crescentes situações de exclusão social, não resolvendo os principais problemas dos municíipes, como sejam, a título de exemplo, o desemprego e a precariedade no emprego, sendo a maioria das vezes realizados à custa da degradação ambiental e segundo uma lógica pensada e delineada num eixo colocado ao nível central (nacional).

De forma a possibilitar aos Municípios portugueses uma outra orientação no seu processo de *planeamento territorial*, no sentido da promoção do ‘*desenvolvimento local (sustentável e solidário)*’, importa salientar, como um dos primeiros aspectos a abordar pela política pública, a de que ela deve ser capaz de alcançar, antes de mais, a mudança das pré-condições internas aos territórios em que a mesma se realiza, indo para além da simples mudança na aplicação dos instrumentos de política existentes, modificando, inclusivé, os objectivos básicos da política local e as disposições dos actores nela envolvidos. Depois, deverão ser estabelecidas as metas mínimas a alcançar pelo conjunto dos projectos de intervenção, os quais terão de ser “desenhados” a partir de um recorte básico que permita uma difusão mais acelerada de um novo enfoque estratégico de desenvolvimento. Assim, os projectos a estabelecer, ao nível dos PDM’s, terão de ser: *planeados; participados; inovadores; criativos; integrados; territorializados; solidários; sustentáveis*.

³² Não se trata apenas de ajudar a configurar uma nova concepção de desenvolvimento, mas de contribuir para a construção de um novo “paradigma”, i.e., de uma mudança profunda no pensamento, percepções e valores que formam uma determinada visão da realidade, ajudando a compatibilizar, no mínimo, objectivos económicos e sociais ou pôr a economia ao serviço do desenvolvimento - pôr a eficiência económica ao serviço da eficácia social.

Neste desiderato, a perspectiva de que as características estruturantes da ‘economia solidária’ devem estar inscritas nos modelos de *planeamento territorial* a realizar pelos Municípios, nas dinâmicas próprias de promoção local do desenvolvimento, pressupõe: “*paciência*”; “*preserverança*”; “*investimento*”; “*inovação*”; “*vontade política*”. Esta última implica a aprendizagem, bem como a iniciativa cooperativa (conjunta), tendo em vista combinar as políticas públicas com as necessidades e potencialidades do território (espaço de partilha e de relações sociais identitárias).

No fundo, significa que os Municípios se abram a um novo caminho para conceberem e construírem endógenamente e solidáriamente o desenvolvimento, num contexto global em que a cultura e as práticas predominantes funcionam no sentido contrário, assentando-o em três ideias centrais - *territorializado*, *sustentável* e *solidário* (passagem de uma concepção mecanicista para uma visão holística e ecológica, rompendo com a visão antropocêntrica, proporcionando a reconciliação do homem com a natureza), uma vez entendidas numa lógica de interacção constante:

- i)* satisfazer simultaneamente as necessidades e aspirações presentes (solidariedade sincrónica) sem comprometer o bem-estar das gerações futuras (solidariedade diacrónica);
- ii)* humanizar todas as relações sociais de integração orgânica do ser humano com a natureza, assente na formação de laços sociais de solidariedade;
- iii)* valorizar a tecnologia, vista como um dos factores chave do desenvolvimento, de forma a estar ao serviço de uma organização solidária de sociedade;
- iv)* territorializar o desenvolvimento (tornar o território o “lócus” do desenvolvimento).

CAPÍTULO 6

CONCLUSÕES FINAIS

6.1. Reflexões Finais

“Outro desenvolvimento localmente experimentado, e tornado possível, permite identificar condições facilitadoras e inspirar a sua concretização no conjunto de outras localidades, oferecendo um sentido possível à mobilização da respectiva capacidade de iniciativa e organização (...). Mas as mesmas experiências também mostram como a constituição e a eficácia das parcerias locais não dispensa o exercício da liderança por parte de um agente social de base territorial que contribua para a coerência da acção, com base numa visão estratégica e com base na determinação pró-activa orientada pela convicção numa possibilidade de mudança.” (Henriques, 2007, pp.159-160)

Tomando por referência a citação acima e os vários capítulos precedentes, é possível concluir que o modelo de ‘desenvolvimento local sustentável e solidário’ é territorialmente aplicável pelos Municípios portugueses. Tal significa que devem apostar na melhoria da “qualidade de vida” dos municípios tomando por base valores e princípios diferentes dos apresentados pela “economia capitalista” e a partir de uma acção colectiva e integrada, capaz de responder de forma participada, efectiva e contínua aos problemas específicos de cada território.

Os Municípios podem assim optar por uma concepção de desenvolvimento local centrada na materialização de um novo quadro de políticas públicas e em novas formas de organização económica de base local, como a protagonizada pela economia solidária, considerando que a sua lógica depende mais da forma como pensam e executam a “acção” do que dos recursos financeiros eventualmente disponíveis. Para tal ocorrer, será importante que no momento da conceptualização dos respectivos PDM’s sejam capazes de articular as suas estratégias com a promoção objectiva e cumulativa dos seguintes princípios-chave³³:

- *Situar o desenvolvimento numa perspectiva ecológica e territorializada:*

Defender e valorizar o património natural, social e cultural em correlação com a implementação de medidas de crescimento quantitativo (noção de desenvolvimento sustentável mais englobante que articula o desenvolvimento social com o desenvolvimento económico e a protecção do ambiente), tornando o território o

³³ Estes terão sempre de ser relativizados, quer pelas diferentes interpretações dadas pelos Municípios às condições materiais localmente existentes, quer pela capacidade dos mesmos em pensarem uma outra forma de responder aos problemas que os seus concelhos enfrentam e, nesse sentido, de configurarem as modificações dos sistemas operativos necessários à acção de base territorial com vista à promoção do “outro desenvolvimento”.

“locus” do desenvolvimento. Assumir claramente que o desenvolvimento se faz no e a partir do território - dos seus activos endógenos (considerando que mais do que contar com aqueles que são genéricos se deverá centrar na existência daqueles que são específicos, como sejam a mão-de-obra qualificada, os equipamentos e serviços de apoio à formação/educação e a estrutura social e institucional local favorável à inovação e ao estabelecimento de políticas de cariz cooperativo) e centrado no envolvimento das pessoas em todas as fases do seu processo (apelo directo à democracia participativa).

▪ *Estimular um processo de cultura do Desenvolvimento:*

Na dimensão educativa/formativa a aprendizagem deve ser permanente, realizada ao longo da vida e estabelecida de forma a privilegiar metodologias cooperativas, sendo ainda capaz de incentivar ao enraizamento local progressivo de uma cultura empreendedora (mobilizadora de iniciativa e de capacidade para realizar, i.e., fomentadora de uma atitude pró-activa perante a vida e os desafios que ela coloca). Reforçar as lógicas do consumo crítico e potenciar as do consumo solidário.

▪ *Estabelecer estratégias “locacionais”:*

No sentido da necessidade de se pensar que o desenvolvimento só será plenamente alcançado se perspectivado de forma sistémica, ou seja, articulando-se as políticas nacionais e regionais de intervenção territorial com as políticas locais de desenvolvimento.

▪ *Consubstanciar os Projectos de desenvolvimento a partir de um processo de planeamento estratégico:*

Processo que na sua origem terá de comportar como etapas centrais: a elaboração de diagnósticos; o estabelecimento de planos de acção; a concertação estratégica - partenariado; a avaliação *on-going*; a transparência dos resultados – *accountability*.

▪ *Criar redes de infra-estruturas/ serviços de apoio, numa perspectiva de proximidade relacional:*

Promovendo a qualidade dos serviços e a equidade das respostas, pela relação de proximidade e, consequentemente, de confiança, que estabelece perante os cidadãos, as empresas e as organizações da economia social e solidária.

▪ *Fomentar o capital social endógeno:*

Porque apropriado pela comunidade local, baseado na regra da reciprocidade, interacção e confiança, é elemento decisivo para gerar instituições que propiciam a participação cívica.

- *Assumir a necessidade da promoção solidária do crescimento económico das comunidades, como factor produtor de riqueza:*

Gerando e animando, inclusivé, a incubação de micro e pequenas empresas, estimulando a promoção de serviços de intermediação, ou, p. ex., desenvolvendo o Mercado Social de Emprego, fomentando-se por essa via, simultâneamente, o incentivo e a criação de emprego local. É bem vista a opção de estímulo à incubação de redes de economia solidária, no sentido da adopção de uma concepção sustentável e solidária de combate à falta de emprego. A incubação assume assim o propósito de ser uma estratégia complexa e inovadora de cooperação para a promoção do desenvolvimento, pela via da “reorganização” do sistema económico local.

- *Apostar numa política de inovação que não ponha em causa a inclusão social e o desenvolvimento local coerente:*

Modelo de política local da inovação que seja “inclusivo”, que contribua para a sustentabilidade e coesão territorial suportado através de múltiplas parcerias (p. ex. com os centros de inovação e do conhecimento, quer nacionais quer internacionais), sendo apropriável pelas variadas redes de actores e empresas locais, pelo que estando permanentemente ao serviço da comunidade através da instituição de modelos inovacionais transferíveis entre as redes existentes, posicionando o território como um actor capaz de competir num mundo cada vez mais global (inclusivé, implementando estratégias de marketing territorial).

- *Favorecer às exigências da lógica empresarial as de solidariedade social:*

Promover a sensibilização do sector mercantil para o papel social das empresas. Garantir que os investimentos de apoio à sustentabilidade económica das empresas apenas sejam operados junto daquelas que forem capazes de estar no mercado privilegiando a óptica da responsabilidade social.

- *Incentivar ao reforço da Economia Solidária:*

Reconhecer a necessidade de que o apoio prestado pelo governo local esteja bem adaptado aos diferentes modelos de empresariado da Economia Solidária, frequentemente de tipo colectivista, muito complexos, por vezes envolvendo aspectos de governação controversa e financiamentos múltiplos que podem estar associados com variados objectivos.

- *Criar mecanismos de financiamento local:*

Para além da garantia da captação de financiamento endógeno ao território, como p. ex., por via dos fundos estruturais, é necessário que localmente sejam disponibilizados

(criando-os, se não existirem) outros mecanismos de financiamento, funcionando com uma lógica de gestão mais informal e, se necessário, ao serviço exclusivo das micro e pequenas empresas, servindo igualmente como sistema de incentivo ao empreendedorismo jovem, como poderão ser exemplo os fundos de capital semente e os múltiplos modelos de micro-crédito.

- *Promover a igualdade de oportunidades e cidadania:*

Assumindo preocupações, como p. ex. com: as pessoas mais velhas; a integração dos imigrantes; a valorização e protecção da diversidade étnica, cultural e religiosa.

- *Combater as lógicas de exclusão social e de pobreza (e de satisfação das necessidades básicas):*

Actuais, emergentes ou como resultado dos processos de mudança socioeconómica que entretanto vão sendo localmente implementados; perceber que as necessidades dos indivíduos (colectivas e individuais) se estabelecem para além das materiais, sendo necessário providenciar a igual oportunidade de satisfação daquelas cuja natureza é imaterial ou mesmo espiritual (realização pessoal, segurança, conforto, convívio, criatividade, etc.).

6.2. Perspectivas de Aprofundamento

Quanto às limitações a encontrar começamos por referir que num futuro trabalho de investigação será pertinente levar a cabo uma análise segundo as NUTS II e os vectores de potencial diferenciação espacial de Portugal Continental (a dois níveis: dimensão dos lugares e estrutura de povoamento) e, nesse sentido, proceder à comparação das características gerais das experiências locais de desenvolvimento, no quadro de concepção dos PDM's, uma vez que o *estudo de caso* realizado apenas abordou uma “unidade territorial de desenvolvimento”.

De realçar, tendo por base a perspectiva que assenta nos modelos de abordagem “contingencial”, que é necessário aceitar o facto de modelos diferentes poderem ser apropriados para circunstâncias (contextos) diferentes, pois nem todos os “territórios” partem em igualdade de condições para fazer frutificar as mesmas estratégias de desenvolvimento e, por isso, as linhas de orientação que podem permitir o alcançar de um “outro” desenvolvimento (local) não são necessariamente generalizáveis, já que o mesmo terá de ser aberto o suficiente para proporcionar orientação para diferentes realidades territoriais.

A possibilidade de “outra intervenção” contém desafios epistemológicos incontornáveis. A apropriação territorial, pelos diferentes agentes sociais, dos princípios que

sustentam a implementação de uma abordagem municipal correlacionada com a perspectiva localizada de um paradigma de desenvolvimento não *mainstream* (i.e., cujo objectivo é contribuir para a resolução de problemas concretos em torno, p. ex., da criação de emprego, do combate à exclusão social ou da sustentabilidade ambiental), somente poderá ser percebida numa perspectiva “circunstancial”. Assim, as condições objectivas necessárias à sua aplicabilidade terão sempre de ser equacionadas em função das características específicas de cada território - condições políticas, capital sócio-institucional, recursos económicos, tecido inovacional, problemáticas sociais, culturais e ambientais, etc..

Por último, o facto do PDM do Fundão ainda se encontrar em fase de revisão, obriga a que a análise empírica efectuada tenha de ser considerada apenas ao nível de um quadro de intenções (ou seja, de pré-aposta tendente a privilegiar certos objectivos de desenvolvimento), uma vez que só com a proposta final, depois de ratificada em Assembleia Municipal, será possível obter a confirmação da factualidade da “concepção do desenvolvimento” efectivamente assumida pelo Município do Fundão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovay, R. 2000, “O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural” [on-line]. [citado em 09-12-2005]. Disponível em: http://www.econfea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2000/O_capital_social.pdf
- Alípio, E. 2001, “Do 5 de Outubro à Integração Europeia (1910-1986)”, in *Revista História*, no.32, pp.26-30
- Almeida, J. e Pinto, J.M. 1990, “Da Teoria à Investigação Empírica. Problemas metodológicos gerais”, in Silva, A.S e Pinto, J.M (eds), *Metodologia das Ciências Sociais*, Afrontamento, Porto
- Amaro, R.R. 2009, “Desenvolvimento Local”, in Hespanha, P. (ed.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Almedina, Coimbra
- Amaro, R.R. 2006, *Empresas de Inserção em Portugal: Trajectórias Percorridas e Caminhos para o Futuro*, (policopiado), Lisboa
- Amaro, R.R. 2005a, *Economia Solidária*, (policopiado), Lisboa
- Amaro, R.R. 2005b, “Toda a Economia Deveria Ser Solidária”, in *Pessoas e Lugares*, Julho/Agosto, pp.4-5
- Amaro, R.R. e Madelino, F. 2004, “Economia Solidária: contributos para um conceito”, in *Projecto CORES/Cooperação Regional para a Promoção da Economia Solidária e das Empresas de Inserção*, Ponta Delgada
- Amaro, R.R. 2003, “Desenvolvimento: um conceito ultrapassado ou em renovação? da teoria à prática e da prática à teoria”, in *Cadernos de Estudos Africanos*, no.4, pp.36-68
- Amaro, R.R. 2001, “A inserção económica de populações desfavorecidas, factor de cidadania”, in *Seminário: Desenvolvimento Local, Cidadania e Economia Social*, IEFP, Lisboa
- Amaro, R.R. 1993, “As Novas Oportunidades do Desenvolvimento Local”, in *A'Rede*, no.8, pp.15-22,
- Apolinário, J. 2002, “Economia Social: a economia entre o ter e o ser”, in *Revista Dirigir*, no.79/80, pp.3-7,
- A'REDE 1996, “Economia Social o que é?”, in *A'Rede*, no.14, pp.3-5
- A'REDE 1992, “Editorial”, in *A'Rede*, no.7, pp.1-2
- Arnsperger, C. e Parijs, P. 2004, *Ética Económica e Social*, Afrontamento, Porto
- “As Teorias da Crise Económica: Keynes e a superação da crise” [on-line], disponível em: http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/crise_economia6.htm, [citado em 09-12-2005]
- Ander-Egg, E. (et al.) 2002, *Avaliação de Serviços e Programas Sociais*, Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social, Lisboa
- Barros, C. 1999, “Cooperativismo e Economia Social em Portugal: caracterização e análise”, in Barros, C. e Santos, J. (eds), *Cooperativismo, Emprego e Economia Social*, Vulgata, Lisboa
- Barros, C. 1997, “O Sector Não Lucrativo: uma análise da literatura”, in Barros, C. e Santos, J. (eds), *As Instituições Não-Lucrativas e a Ação Social em Portugal*, Vulgata, Lisboa
- Bell, J. 1997, *Como Realizar um Projecto de Investigação*, Gradiva, Lisboa
- Bentro, J. 1990, *Fundão: património histórico e cultural*, Câmara Municipal do Fundão, Fundão
- Benz, A. e Furts, D. 2002, “Policy Learning in Regional Networks”, in *European Urban and Regional Studies*, Vol. 9 (1), pp. 21-35
- Braga, D. 1993, “Entre Território e a Função”, in *A'Rede*, no.9/10, pp. 11-15
- Brown, W. 2002, “Inclusive Governance Practices in Nonprofit Organizations and Implications for Practice”, in *Nonprofit Management & Leadership*, Vol.12 (4), pp. 369-386

- Campos, J.L. 1992, "L'économie sociale: troisième secteur d'un système en mutation", in Defourny, J. e Campos, J.L. (eds), *Economie Sociale : the third sector*, De Boeck, Bruxelas
- Campos, M.C. 1991, *Los Caminos de la Economia Social em Portugal*, Junta de Andalucia, Sevilla
- Campos, M.C. (et al.) [s.d.], "Mesa Redonda: economia social", in *Cadernos S@ber +*, pp.3-11
- Castro, J.L. 2000, *Rede Social*, Ministério do Trabalho e Solidariedade, Lisboa
- Castro, J.L. 1997, *Socialização das Crianças de Rua e Lógicas de Intervenção das Redes de Suporte Social*, Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais do Centro de Estudos Judiciários, Lisboa
- Cattani, A. 2009, "Construindo a Outra Economia", in Hespanha, P. (ed.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Almedina, Coimbra
- Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre Economia Pública, Social e Cooperativa 2000, *As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema: um desafio estratégico para o emprego*, INSCOOP, Lisboa
- Comissão do Mercado Social de Emprego 2006, *Mercado Social de Emprego: 10 anos a promover a inclusão*, CMSE, Lisboa
- Condesso, F. 2005, *O Ordenamento do Território. Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*, ISCSP, Lisboa
- Costa, F. 1999, "Nota Histórica sobre o Cooperativismo Português", in Barros, C. e Santos, J. (eds), *Cooperativismo, Emprego e Economia Social*, Vulgata, Lisboa
- Costa, F. 1991, *Contributo Português na Ideação de uma Economia Social*, INSCOOP, Lisboa
- Costa, F. 1985, *As Cooperativas e a Economia Social*, Centro de Estudos Cooperativos de Viseu, Viseu
- Coutinho, M. 2003, *Economia Social em Portugal: a emergência do terceiro sector na política social*, Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social, Lisboa
- Cunha, J.G. 1992, *Apontamentos para a História do Concelho do Fundão*, Jornal do Fundão, Fundão
- Decreto-Lei n.º380/99 (alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial). Diário da República, Série I, Portugal, 22 de Setembro de 1999
- Decreto-Lei n.º100/84 (revê a Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro, no sentido da actualização e reforço das Atribuições das Autarquias Locais e da Competência dos Respectivos Órgãos. Entretanto é revogado pelo artigo 100.º da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro). Diário da República, Série I, Portugal, 29 de Março de 1984
- Decreto-Lei n.º208/82 (Quadro Regulamentar dos Planos Directores Municipais). Diário da República, Série I, Portugal, 26 de Maio de 1982
- Decreto-Lei n.º594/74 (Direito de Associação). Diário da República, Série I, Portugal, 7 de Novembro de 1974
- Defourny, J. 1992, "The Origins, Forms and Roles of a Third Major Sector", in Defourny, J. e Campos, J.L. (eds), *Economie Sociale: the third sector*, De Boeck, Bruxelas
- Defourny, J. (et al.) 1990, *Exposição Sumária do Sector da Economia Social na Comunidade Europeia*, CIRIEC, (s.l.)
- Defourny, J. (s.d.), "Origens, Contextos y Funciones de un Tercer Gran Sector", in Defourny, J. e Campos, J.L. (eds), *Economia Social. Entre Economia Capitalista y Economia Pública*, CIRIEC-España
- Demoustier, D. 2001, *L'Économie Sociale et Solidaire*, La Découverte & Syros, Paris

- Development Dialogue 1975, *What now: another development; the 1975 Dag Hammarskjold Report*, no.1/2, Dag Hammarskjold Foudation, Suécia
- Development Dialogue 1985, *Another Development and the Third System*, no.1, Dag Hammarskjold Foudation, Suécia
- Dias, M. 2005, “Economia Social e o Estado Providência” in *Sociedade e Trabalho*, no.25, pp.39-49
- Dias, M.C. 2004, “Economia Social” [on-line]. [citado em 28-12-2005]. Disponível em: <http://www.gc.mssfc.gov.pt/fotos/DOCSPUBLICACOES/CapaForum.jpg>
- Dias, M. 1999, “O Neoliberalismo é Intervencionista?” [on-line]. [citado em 22-06-2006]. Disponível em: <http://jus2.com.br/doutrina/texto.asp?id=73>
- Dowbor, L. 2001, “Gestão Social e Transformação da Sociedade”, in Dowbor, L. e Kilsztajn, S. (eds), *Economia Social no Brasil*, Senac, São Paulo
- Drucker, P. 1997, *As Organizações Sem Fins Lucrativos*, Difusão Cultural, Lisboa
- Drucker, P. 1993, *Sociedade Pós-Capitalista*, Difusão Cultural, Lisboa
- Eiras, R. 2002, “As Misericórdias: o pilar da economia social Portuguesa”, in *Dirigir*, no. 79/80, pp.2-5
- Eme, B. (et al.) 2001, “Economia Solidária: ilusão ou caminho de futuro?” [on-line]. [citado em 30-11-2006]. Disponível em: <http://www.attac.org/fra/list/doc/emept.htm#haut>
- Estêvão, J. 1997, “Causas Micro e Macroeconómicas do Crescimento do Terceiro Sector”, in Barros, C. e Santos, J. (eds), *As Instituições Não-Lucrativas e a Ação Social em Portugal*, Vulgata, Lisboa
- Estivill, J. 2005, "História da Economia Social", in *Seminário: Economia Social e Solidária*, ISCTE, Lisboa
- Estivill, J. 1999, *Una Vía Mediterránea de la Economia Social: algunas claves para interpretarla*, (policopiado), Bolonia,
- Estivill, J. (ed.) 1997, *O Partenariado Social na Europa: uma estratégia participativa para a inserção*, Utopia, Porto
- Ferreira, S. 2000, “As Organizações do Terceiro Sector na Reforma da Segurança Social” [on-line]. [citado em 09-12-2005]. Disponível em: <http://www.aps.pt/ivcong-actas/Acta033.PDF>
- Filho, G. 2002, “Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais” [on-line]. [citado em 23-03-2006]. Disponível em: <http://twiki.im.ufba.br/pub/PSL/EconomiaSolidaria/EconomiaSolidaria-FronteirasConceituais.pdf>
- Foucauld, J.B. 1994, "Perspectives de L'Économie Solidaire", in Eme, B. e Laville, J.L. (eds), *Cohésion Sociale et Emploi*, Desclée de Brouwer, Paris
- Franco, A. 1995, "O Desenvolvimento Local: a questão das teorias e modelos", in *A'Rede*, no.13, pp. 6-10
- Franco, A.S. 2004, “As Finanças do Estado Novo: o mito realizado e os seus frutos”, in Mattoso, J. (ed.), *História de Portugal*, Vol.16, Ediclube, (s.l.)
- Franco, R. 2005, *Defining the Nonprofit Sector: Portugal*, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore
- Franco, R. (et al.) (s.d.), *The Portuguese Nonprofit Sector in Comparative Perspective*, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore
- Gomes, D. 2000, *Cultura Organizacional: comunicação e identidade*, Quarteto, Coimbra
- Gouveia, P. 2005, *Plano de Desenvolvimento Social do Concelho do Fundão (2005/2010)*, Câmara Municipal do Fundão, Fundão
- Guerra, I. 2006, *Participação e Acção Colectiva: interesses, conflitos e consensos*, Principia, Cascais

- Guerra, I. 2000, *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção. O Planeamento em Ciências Sociais*, Principia, Cascais
- Gueslin, A. 1987, *L'Invention de L'Économie Sociale: le XIX^e siècle français*, Économica, Paris
- Guth, M. 2005, "Innovation, Social Inclusion and Coherent Regional Development: a new diamond for a socially inclusive innovation policy in regions", in *European Planning Studies*, Vol.13 (2), pp.333-348
- Henriques, J.M. 2007, "Desintegração Local e Governança: discursos e possibilidades", in Salavisa, I., Rodrigues, W. e Mendonça, S. (eds), *Inovação e Globalização: estratégias para o desenvolvimento económico e territorial*, Campo de Letras, Porto
- Henriques, J.M. 2006a, "Projectos de Desenvolvimento e Avaliação de Micro-Empresas", in *Seminário: Economia Social e Solidária*, ISCTE, Lisboa
- Henriques, J.M. 2006b, *Global Restructuring and Local Anti-Poverty Action: learning from European Experimental Programmes*, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa
- Henriques, J.M. 1988, *Municípios e Desenvolvimento: caminhos possíveis*, Escher, Lisboa
- Henriques, J.M. 1994, "Local Development in Poverty III", in *European thematic evaluation of Poverty III Programme*, CEC, Brussels
- Hespanha, P. (et al.) 2000, *Entre o Estado e o Mercado: as fragilidades das instituições de proteção social em Portugal*, Quarteto, Coimbra
- Hespanha, P. e Santos, B.S. 2009, "Nota Acerca da Edição Portuguesa", in Hespanha, P. (ed.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Almedina, Coimbra.
- Hewitt, N. 2000, *Guia Europeu de Planeamento para a Agenda 21 Local: como implementar o planeamento ambiental a longo prazo com vista à sustentabilidade*, Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa
- INDEG-ISCTE 2002, *Modelo de Gestão e Perfil do Gestor. Workshop Economia Social: Solidária, Qualificada e Inovadora*, INDEG-ISCTE, Fundão
- Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo 2002, *O Cooperativismo como Factor de Estruturação Social e Económica da Sociedade*, (policopiado), Lisboa
- Instituto Solidariedade e Segurança Social 2005, *Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*, (policopiado), Lisboa
- Jeantet, T. 2003, *A Economia Social Europeia: em tudo democracia*, Poseidon, Lisboa
- Lachapelle, R. 2000, "Au Québec en 2001, une rencontre international Nord-Sud pour une mondialisation alternative", in *Économie et Solidarités*, Vol.31 (2), pp.9-18
- Laville, J.L. 2006, *Economie Solidaire, Économie Sociale, Tiers Secteur: débat théorique et réalité européenne*, (policopiado), (s.l.)
- Laville, J.L. e Chamial, P. 2005, "L'économie social et solidaire en France", in Laville, J.L. (et al.), *Action Publique et Économie Solidaire: une perspective internationale*, Érès, Ramonville Saint-Agne
- Laville, J.L. e Filho, G. 2004, *Economia Solidária: uma abordagem internacional*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre
- Laville, J.L. 2002, "Fato associativo e Economia Solidária" [on-line]. [citado em 23-03-2006]. Disponível em: <http://twiki.im.ufba.br/pub/PSL/EconomiaSolidaria/FatoAssociativoeEconomiaSolidaria.pdf>
- Laville, J.L. 1994, *L' Économie Solidaire. Une Perspective Internationale*, Desclée de Brouwer, Paris
- Lei nº159/99 (Legislação complementar que estabelece o Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais). Diário da República, Série I, Portugal, 14 de Setembro de 1999

- Lei n.º48/98 (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo). Diário da República, Série I, Portugal, 11 de Agosto de 1998
- Lei Constitucional n.º1/97 (Constituição da República Portuguesa). Diário da República, Série I, Portugal, 20 de Setembro de 1997
- Lopes, A. 1995, *Desenvolvimento Regional: problemática, teoria, modelos*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- Lopes, R. 1990, *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*, Escher, Lisboa
- Madelino, F. 2006, “Economia Solidária”, in *Cidade Solidária*, no.15, pp.6-9
- Matias, A. 2000, “O Paradigma Económico e a Refundação da Economia Social”, in *Colóquio Regional de Economia Social: Açores: Novas Formas de Mudança*, Ponta Delgada
- Max-Neef, M. (et al.) 1986, *Desarrollo a Escala Humana*, Dag Hammarskjold Foudation, (s.l.)
- Melo, A. 2005, “Consolidação, Visibilidade e Reconhecimento. Para uma economia social organizada, eficaz e sustentável” [on-line]. [citado em 23-03-2006]. Disponível em: <http://www.equal.pt/Documentos/publicacao/numero%203%20-%20v4.pdf>
- Melo, A. 2002, *Globalização Cultural*, Quimera, Lisboa
- Méndez, R. 2002, “Innovación y Desarrollo Territorial: algunos debates teóricos recientes”, in *EURE*, Vol.28 (84), pp.63-83
- Merkel, W. 2002, *Justiça Social e Capitalismos de Bem-Estar*, Fundação Friedrich Ebert, Lisboa
- Milando, J. 2005, *Cooperação sem Desenvolvimento*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa
- Mill, J.S. 1848, *Principles of Political Economy*, 1a. ed., Augustus M. Kelley, (s.l.)
- Monteiro, A. 2004, *Associativismo e Novos Laços Sociais*, Quarteto, Coimbra
- Mouro, H. 2001, *Solidariedade e Mutualismo: um espaço partilhado*, Quarteto, Coimbra
- Murteira, M. 2003, *Globalização: pela invenção dum tempo global e solidário*, Quimera, Lisboa
- Namorado, R. e Oliveira, C. 2001, *O Terceiro Sector em Portugal: caracterização e guia bibliográfico*, INSCOOP, Lisboa
- Novy, A. e Becker, J. 1998, “Da Desviação Ofensiva à Desviação Defensiva: o governo local em Viena /Áustria de 1867 a 1997”, *SRE Discussion 61*, Department of Urban and Regional Development, Wirtschaftsuniversität Wien, Wien
- Nunes, F. (et al.) 2001, *O Terceiro Sector em Portugal: delimitação, caracterização e potencialidades*, INSCOOP, Lisboa
- “O Liberalismo Económico: A Escola Clássica Inglesa” [on-line], disponível em: <http://www.hystoria.hpg.ig.com.br/libcas.html>, [citado em 09-12-2005]
- Olson, M. 1998, *A Lógica da Acção Colectiva: bens públicos e teoria dos grupos*, Celta, Oeiras
- Paixão, M. 1998, “Economia Social e Criação de Emprego”, in *Sociedade e Território*, no.2, pp.14-21
- Passet, R. 2001, “Manifesto para uma Economia com Finalidade Humana”, in *Le Monde Diplomatique*, Fevereiro, pp.12-13
- Polanyi, K. 1944, *The Great Transformation: the political and economic origins of our time*, Beacon Press, Boston
- Queiroz, M. 1989, “Prefácio à Economia Social”, in Rodrigues, A. (et al.), *Que Perspectivas para a Economia Social em Portugal?*, Centro de Estudos de Economia Pública e Social, Lisboa
- Quintas, C. 2000, “O Mito da Interioridade: desenvolvimento local no Alentejo” [on-line]. [citado em 09-12-2005]. Disponível em: <http://www.aps.pt/ivcong-actas/Acta120.PDF>

- Quivy, R. e Campenhoudt, L. 1992, *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Gradiva, Lisboa
- Reis, M. e Lima, A. 1998, “Desenvolvimento, Território e Ambiente”, in Viegas, J.M. e Costa, A.F. (eds), *Portugal que Modernidade?*, Celta, Oeiras
- Resolução do Conselho de Ministros n.º197/97 (institui a Rede Social). Diário da República, Série I, Portugal, 18 de Novembro de 1997
- Resolução do Conselho de Ministros n.º104/96 (institui o Mercado Social de Emprego). Diário da República, Série I, Portugal, 09 de Julho de 1996
- Rodrigues, F. e Stoer, S. 1998, *Entre Parceria e Partenariado*, Celta, Oeiras
- Rodrigues, F. e Stoer, S. 1993, *A Acção Local e a Mudança Social em Portugal: o caso de Oliveira do Douro*, Fim de Século, Lisboa
- Ruivo, F. 2000, *Poder Local e Exclusão Social*, Quarteto, Coimbra
- Ruivo, F. e Francisco, D. 1999, “O Poder Local entre Centro e Periferias”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, no. 52/53, pp. 281-306
- Ruivo, F. 1990, “Local e Política em Portugal. O poder local na mediação entre centro e periferia”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, no. 30, pp.75-95
- Ruivo, F. e Veneza, A. 1988, “Seis Questões pelo Poder Local”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, no. 25/26, pp.7-20
- Salamon, L. (et al.) 2000, *Social Origins of Civil Society: an overview*, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore
- Santos, B.S. 2002, “Prefácio”, in Santos, B.S. (ed.), *Producir para Viver: os caminhos da produção não capitalista*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro
- Santos, B.S. e Rodriguez, C. 2002, “Introdução: para ampliar o cânone da produção”, in Santos, B.S. (ed.), *Producir para Viver: os caminhos da produção não capitalista*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro
- Santos, B.S. 1994, *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*, Afrontamento, Porto
- Santos, B.S. (ed.) 1993, *Portugal: um retrato singular*, Afrontamento, Porto
- Santos, M. (ed.) 2005, *Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Empresarial*, Celta, Oeiras
- Schmidt, L. (et al.) 2006, *Autarquias e Desenvolvimento Sustentável. Agenda 21 Local e Novas Estratégias Ambientais*, Fronteira do Caos, Porto
- Silvano, F. 1997, *Territórios da Identidade: representações do espaço em Guimarães, Vizela e Santa Eulália*, Celta, Oeiras
- Simões, M.J. (ed.) 2005, *Empresarialidade em Territórios de Baixa Densidade*, NERCAB, Castelo Branco
- Simões, M.J. (ed) 1999, *Emprego e Formação no Arco Urbano do Centro Interior*, NERCAB, Castelo Branco
- Singer, P. 2004, “Um Olhar Diferente Sobre a Economia Solidária”, in Laville, J.L. e Filho, G., *Economia Solidária: uma abordagem internacional*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre
- Stohr, W. 1981, “Development From Below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm”, in Stohr, W. e Taylor, D.R., *Development From Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, John Wiley and Sons, Chichester
- Tegeiro, J. e Campos, J.L. (eds) 1990, *El Libro Blanco de la Economía Social en España*, Centro de Publicaciones – Ministerio de Trabajo y Seguridade Social, Madrid
- Telo, A. 1998, “Compreender Sidónio”, in *Revista História*, no.9, pp.11-25
- Vala, J. 1990, “A Análise de Conteúdo”, in Silva, A.S. e Pinto, J.M (eds), *Metodologia das Ciências Sociais*, Afrontamento, Porto

- Vázquez-Barquero, A. 2002, “Desarrollo Endógeno Y Globalización”, in *EURE*, Vol.26 (79), pp.47-65
- Veiga, J. 2005, *Território e Desenvolvimento Local*, Celta, Oeiras
- Veneza, A. 1986, “O Poder Local, 1976-1984: da indefinição à (des)centralização estatal”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, no. 18/19/20, pp.693-707
- Véron, J. 1996, *População e Desenvolvimento*, Europa-America, Mem-Martins
- Vidal, I. 2001, “Economia Social e Cidadania - economia social e promoção de recursos locais. A dimensão cívica da empresarialidade”, in *Seminário: Desenvolvimento Local, Cidadania e Economia Social*, IEFP, Lisboa

Fontes Documentais

- Associação de Defesa e Desenvolvimento da Serra da Gardunha 2006, *Estudo Socioeconómico da serra da Gardunha: análise comparativa das suas freguesias*, (policopiado), Fundão
- Câmara Municipal do Fundão 2008, *Análise, Diagnóstico e Proposta Preliminar da 1ª revisão do Plano Director Municipal do Fundão*, (policopiado), Fundão
- Câmara Municipal do Fundão 2007, *Pré-diagnóstico: Agenda 21 Gardunha. Relatório de Progresso (1ª versão)*, (policopiado), Fundão
- Câmara Municipal do Fundão 2004, *Diagnóstico Social do Fundão. Relatório Final*, (policopiado), Fundão
- DGEEP (Portugal). Quadros de Pessoal (2000-2002). DGEEP – MTSS
- IEFP (Portugal). Direcção de Serviços de Estudos - Direcção Regional do Centro (2003)
- INE (Portugal). XIII e XIV Recenseamentos Gerais da População (1991 e 2001)
- INE (Portugal). Anuários Estatísticos da Região Centro (1999-2003)
- Instituto Superior Técnico 2003, *Carta Educativa do Município do Fundão*, (policopiado), Fundão
- PLURAL 2004, *1ª Revisão do Plano Director Municipal: análise e diagnóstico*, (policopiado), Fundão
- Universidade da Beira Interior/ Centro de Estudos Sociais 2007, *Observatório de Desenvolvimento Local do Concelho do Fundão. Relatório de Progresso (1ª versão)*, (policopiado), Covilhã

ANEXOS

Anexo nº1

Sistema de Categorias

Dimensões/ Categorias de Análise	Subcategorias de Observância/ Ocorrência	Unidades de Registo ³⁴		
		Unidades (+)	Unidades (-)	Unidades (neutra)
Ambiente	Ordenamento	1	0	0
	Valorização da natureza	1	0	0
	Conservação do ambiente natural local	0	0	1
Económica	Actividade cariz mercantil	1	0	0
	Actividade cariz não mercado	0	0	1
	Actividade cariz não-monetário	0	1	0
Património	Requalificação do património construído	1	0	0
	Preservação e revitalização do património cultural	0	0	1
	Incremento do património turístico	1	0	0
Política	Recursos convencionais	1	0	0
	Recursos não convencionais	0	1	0
	Articulação geográfica (sistémica)	1	0	0
	Planeamento estratégico	1	0	0
	“Accountability”	0	0	1
Redes de Infra-estruturas e de Equipamentos e Serviços Colectivos/ Públlicos	Acessibilidades e redes viárias	1	0	0
	Infra-estruturas urbanas	1	0	0
	Equipamentos colectivos	1	0	0
Sócio-Comunitária	Problemas sociais básicos	1	0	0
	Problemas sociais de “segunda e terceira gerações”	1	0	0
Total		13	2	4

³⁴ Tipologias: (+) = ocorre; (-) = não ocorre; (neutra) = não se consegue apurar observância.

Ambiente: caracteriza os desafios centrados na resolução dos problemas ambientais como as lixeiras, os resíduos industriais e a poluição (dos rios, do ar, etc.), bem como a conservação e valorização da natureza, a partir, p. ex., da construção de espaços verdes/ jardins e do incentivo ao uso de transportes públicos, ou ainda as políticas de desenvolvimento formuladas tendo em vista o assegurar da protecção adequada da biodiversidade e a manutenção dos principais processos ecológicos e dos sistemas que suportam a vida (activação dos recursos respeitando os limites da capacidade de carga local).

Económica: comprehende o impulso/apoio dado ao desenvolvimento económico local, percebendo-se na sua dinâmica se apenas interessa que seja processado a partir do incentivo à iniciativa privada/ sector formal da economia local e de quando em vez com recurso à economia de não-mercado, aliada de iniciativas locais de emprego e dos pequenos projectos empresariais de carácter micro, pelo que deixando como expressão residual o suporte às actividades de cariz não-monetário, centradas no impulso às organizações da economia social e solidária.

Património: afere o reforço da identidade do concelho e consequentemente da auto-estima da população, pela via quer da requalificação do património construído (ex. arquitectónico e arqueológico) em meio rural e urbano e da preservação e revitalização do património cultural (ex. produção/ apoio a acções de animação cultural – organização de festivais, exposições, jornadas culturais, etc.) quer do incremento do património turístico (afirmação do território e consequente diferenciação, com recurso ao incremento da actividade turística, p. ex., por via das actividades de eco e agro-turismo e do mercado de “bens de especialização”).

Política: integra, para além, da captação de fundos e respectiva gestão centrada em financiamento próprio (ex. taxas/impostos municipais) e/ou endógenas à comunidade (ex. capital semente) e no financiamento externo, através de candidaturas a programas nacionais e/ou comunitários (ex. Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013), a mobilização dos recursos localizados, como p. ex., o capital de saber prático gerado pelas suas comunidades, os recursos sociais e a memória colectiva, bem como o cruzamento dos diferentes níveis geográfico do desenvolvimento - nacional, regional e local – e ainda a importância de que nos processos de acção com vista ao desenvolvimento local haja recurso: à interdependência das etapas de diagnóstico; desenho dos planos de forma participada; gestão e monitorização partilhada dos processos; avaliação (com base na articulação dos

postulados da solidariedade sincrónica e da solidariedade diacrónica e na transparência da acção, no sentido em que os processos de tomada de decisões sejam claros, explícitos e públicos).

Redes de Infra-estruturas e de Equipamentos e Serviços Colectivos/ Públicos: abrange os investimentos públicos ao nível das sub-categorias básicas e estruturais, como saneamento, abastecimento de água, sistema de recolha de RSU, estradas, rede de transportes, e em equipamentos e serviços de protecção social, equipamentos de saúde, culturais e de lazer, desportivos, educativos/ infância, etc.

Sócio-Comunitária: esta dimensão abrange a resolução de problemas individuais e colectivos, visando a melhoria da qualidade de vida dos municíipes, ora por via da supressão de necessidades básicas, desde o emprego (ex. fruto de baixas oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, motivadas pelo ciclo da desertificação empresarial), à habitação (ex. insalubridade habitacional), à saúde (ex. acesso aos serviços e qualidade do mesmo), à educação (ex. abandono, absentismo e insucesso escolar) e à formação profissional (ex. fraca qualificação profissional dos activos), ora por via da atenuação dos impactos negativos provocados pelos processos de globalização, como p. ex., desertificação/ envelhecimento populacional, pobreza e exclusão social e igualdade de oportunidades e cidadania.

Anexo nº2**Entrevista Semi-Directiva (realizada, no dia 29 de Abril de 2008, ao Sr. Vereador da Câmara Municipal do Fundão - Dr. Paulo Fernandes)**

P1. Como a Câmara Municipal do Fundão concebe o ‘desenvolvimento local’ e que princípios centrais assume para a sua operacionalização?

“De alguma maneira insere-se dentro dos princípios do que é o desenvolvimento local, ou seja, temos uma abordagem territorial, dentro desta abordagem verificámos que o Fundão é um mosaico de paisagens, sobretudo, rurais, e construímos planos de intervenção, cada um deles orientado para esse tipo de paisagem rural, que depois condiciona o que é a análise socioeconómica de cada uma dessas sub-zonas (...). Posteriormente existiu uma abordagem integrada desses mesmos territórios, ao nível económico, social, ambiental, cultural, etc. (...) alcançando-se uma perspectiva de intervenção sistémica, cujas bases são sempre a paisagem rural e humanizada (...). Este Município é um dos poucos que tem um Pelouro de Desenvolvimento Local, fazendo o cruzamento de políticas, desde as sociais, económicas, culturais, educativas, associativas às físicas, por assim dizer, ou outras questões mais instrumentais e tradicionais dos municípios como os seus serviços de funcionamento e na componente do desenvolvimento e planeamento estratégico em termos dos seus documentos mais macro (...). [Uma das dimensões de desenvolvimento mais estratégico é sem dúvida a que se prende com] a ampliação do espaço urbano, pois hoje temos que ser muito cautelosos. O Fundão é um município em perda de população, como quase todos da Beira Interior, tendo sensivelmente 16 mil famílias e, com base nos dados do último Censo, 21 mil fogos; por isso, por aí já se vê a sua importância, preocupando-nos, para além das necessidades mais materiais e infra-estruturais, cada vez menores, com os princípios que se colocam em termos da qualificação do meio urbano, que não se prendem, digamos, por uma requalificação, mas antes com questões ao nível dos serviços ou pontualmente ao nível da optimização de infra-estruturas, mas orientadas para a qualidade, sendo que eu diria que o ponto-chave deste PDM é dizer que no *Fundão Vive-se Bem*. No Fundão o custo de habitação e qualidade de vida e de acesso aos equipamentos culturais, sociais e desportivos é proporcionalmente muito melhor do que nas cidades nossas concorrentes, ao nível de rácios, bem como no que respeita à cobertura da Rede Escolar (ensino pré-escolar, ensinos básico e secundário), com excelentes equipamentos, sendo assim esse o nosso posicionamento. Por outro lado, é o posicionamento de um concelho que ainda tem características rurais, sendo o mesmo ainda vivencial e com valores patrimoniais muito interessantes, permitindo que as pessoas invistam no Fundão e assim aqui venham habitar e constituírem a sua família. Por isso é neste posicionamento que o PDM se coloca – atractivo aqui viver, eventualmente aqui investir, mas claramente o custo-benefício de aqui viver é comparativamente superior aos dos dois outros centros urbanos [Covilhã e Guarda] com quem nós obviamente concorremos (ao nível do Distrito de Castelo Branco). É por aí que a nossa estratégia se encontra montada, já que neste momento a rede de equipamentos (sociais, culturais e desportivos) praticamente se encontra encerrada, jogando-se hoje alguma coisa na requalificação do meio urbano, nomeadamente no centro histórico, e muito na questão da mobilidade e nas acessibilidades, quer numa perspectiva de melhoria urbana quer da sustentabilidade e melhoria da qualidade do

ambiente urbano, desviando trânsito, criando sistemas de transportes públicos mais versáteis e amigos do ambiente (...).”

P2. Clarifique o modelo de Planeamento da “governação local” a que a Câmara Municipal do Fundão está a recorrer com vista à elaboração dos vários instrumentos e estudos técnicos que suportam o desenho do seu Plano Director Municipal?

“Os próprios PDM’s têm os seus requisitos, do ponto de vista da sua montagem, dentro do que é a auscultação da comunidade (ao nível dos seus processos de discussão pública), mas o que nós fizemos foi uma auscultação prévia, antes da discussão pública propriamente dita e fomos, por um lado, em termos de auscultação a todas as freguesias e municípios, numa perspectiva de recolha de propostas, indo para além daquilo que [efectivamente] é determinado por decreto (obrigações formais) e, por outro lado, fizemos várias acções de sensibilização em termos do discurso e da comunicação que se prenderam com as lógicas tendenciais do que é hoje em dia o ordenamento em relação aos PDM’s de 1^a geração [por correlação] com os que podemos chamar de 2^a geração (...). Também investimos enormemente, a nível interno, no que é a formação dos nossos técnicos e a nossa formação política, participando em fóruns e em acções de formação propriamente ditas (...). [O investimento político foi inclusive mais longe já que] mudámos na Câmara o nosso modelo funcional, p. ex., separando formalmente o que era a componente do licenciamento, que é a vertente operativa do desenvolvimento, e o que é o planeamento e o ordenamento, criando de facto uma Divisão separada, ou seja, com isso já se demonstra o up-grade que fizemos em termos de alcançar um modelo mais sofisticado de funcionamento (...). O Município também se envolveu muito na discussão do PROT, que é uma ferramenta mais macro onde entroncam os PDM’s e com isso ganhou massa crítica, comunicando os seus resultados à medida que o mesmo ia sendo elaborado; pelo que o próprio modelo de PDM foi-se adaptando, comunicando-se progressivamente aos agentes, neste caso, àqueles interessados (municípios, grosso modo, e agentes económicos) quais são as tendências, ou seja, fomos sempre dizendo ao longo do tempo que uma das tendências úteis e de planeamento virtuoso é a questão da não ampliação dos perímetros urbanos em detrimento dos centros antigos (...). Apesar de termos uma entidade externa [Empresa - PLURAL] que anda à frente e que de alguma forma faz propostas, [temos, no entanto,] um interlocutor técnico interno que vai fazendo a mediação dessas propostas e respectivo ajustamento, para além do que é a decisão puramente política em relação às propostas (...). Nas zonas rurais muito sensíveis do concelho, como p. ex. a serra da Gardunha, que é um território classificado (Espaço Natura 2000), aplicámos o processo de Agenda 21, tendo nós em todos os fóruns locais (de freguesia) falado sempre na questão do PDM, promovendo a auscultação transversal das comunidades, quer a institucional quer a civil”.