



**Nuno Gonçalo  
Bigotte Oliveira  
Santos**

**Elaboração de Projectos Estratégicos Urbanos  
e Participação Pública**





**Nuno Gonçalo  
Bigotte Oliveira  
Santos**

**Elaboração de Projectos Estratégicos Urbanos  
e Participação Pública**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento do Território – Inovação e Políticas de Desenvolvimento, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Carlos Rodrigues, Professor Auxiliar na Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, da Universidade de Aveiro

Este trabalho é dedicado à minha família. A minha esposa (que ganhou o seu “canto no Céu”) e os meus filhos, tal como os meus pais, foram incansáveis a aturar-me e a apoiar-me.

## **o júri**

presidente

Professor Doutor Eduardo Anselmo Moreira Fernandes de Castro, Professor Associado da Universidade de Aveiro

Professor Doutor Rui Manuel Trindade Braz Afonso, Professor Associado da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto

Professor Doutor Carlos José de Oliveira e Silva Rodrigues, Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

Neste ponto devo aproveitar para agradecer a oportunidade de realização do presente trabalho a várias pessoas. Ficarão algumas por referir... Espero que perdoem o meu lapso ou, noutro caso, a questão do “protocolo”. Então, os meus agradecimentos vão para:

- A minha esposa, Lúcia Almeida, por “tudo e mais alguma coisa”,
- O Prof. Doutor Carlos Rodrigues, pela sua preciosa orientação, ao longo de todo o percurso, com tantos avanços e recuos, procurando dar sempre sugestões que fossem aperfeiçoando o trabalho, e auxiliando-me na procura de uma “melhoria contínua” para este trabalho;
- O Dr. David Almeida, pelas suas ideias e pelo conhecimento transmitido em relação a Ovar e ao “inOvar”;
- O Eng. Victor Cardial, pela disponibilidade e apresentação de novas ideias e novas perspectivas, no âmbito do projecto implementado em Cantanhede;
- O Dr. Jorge Catarino, pela disponibilidade e entusiasmo na apresentação do caso de Cantanhede.

Para todos eles, um grande bem-hajam, bem à moda beirão.

**palavras-chave**

Globalidade, Localidade, Participação Pública, Capital Social, Planeamento Colaborativo, Capacidade Institucional, Planeamento em Espiral, Projectos Estratégicos Urbanos.

**resumo**

Neste estudo, partindo da hipotética ideia do antagonismo entre o global e o local, procura-se analisar até que ponto as comunidades locais conseguem gerir os seus destinos, mediante os seus desejos (a nível colectivo), face à globalização, e qual o papel da participação pública neste cenário. Para isso, acreditando que o envolvimento das pessoas, da sociedade civil, na gestão do destino colectivo da comunidade local é muito importante para o futuro dessa própria comunidade e do lugar em si onde ela vive, abordam-se as formas de potenciar esse envolvimento e promover a participação pública, tentando demonstrar a sua importância face ao contexto de cada localidade. Numa abordagem mais concreta, procura-se analisar a situação de Ovar, à luz destes conceitos, e de que modo eles poderiam ser desenvolvidos neste município. Por outro lado, faz-se um breve estudo de caso de uma outra realidade, a do Concelho de Cantanhede, tido como um exemplo onde foi implementado um projecto estratégico bem sucedido, mas para o qual não houve aposta na participação pública. Por fim, tendo em conta todos os pressupostos teóricos abordados e os casos referidos, procuram-se expor linhas de orientação na elaboração de projectos estratégicos urbanos que levem em consideração a ideia da participação pública.

**keywords**

Globalism, Localism, Public Participation, Social Capital, Colaborative Planning, Institucional Capacity, Planning as a Spiral, Strategic Urban Projects.

**abstract**

In this study, from the hypothetic idea of an antagonism between global and local, we focus our analysis on the forms local communities can use to manage its destinations, considering their goal and what they aim for its future (in a collective level), facing globalization reality, and what the paper of public participation is, in this scenario. For this, considering our belief that the involvement of people, of the local community, the society, in the management of their collective destinies, is very important for its future and for the place where they live, we study some theoretical approaches of the forms to achieve this involvement and promote public participation, and try to demonstrate its importance in the context of each locality. In a more concrete approach, we analyze the situation in Ovar, considering these concepts, and how they can promote the development of the city and its inner region. On the other hand, we have a brief approach to one case-study: the reality of Concelho de Cantanhede, seen as an example where a strategic project was implemented and was successful, but a case in which public participation was not considered as a core issue. Finally, considering all the mentioned theories and the related cases, we try to propose some guide-lines (as an orientation) to the elaboration of urban strategic projects, taking into consideration the idea of the public participation.



---

# Índice

---

1.	Notas Introdutórias – Justificação e Metodologia .....	- 9 -
2.	Abordagem do Problema: o Contexto Territorial .....	- 15 -
2.1–	A Base de Sustentabilidade Económica do Concelho de Ovar .....	- 15 -
2.2–	Breve Caracterização Social e Económica do Concelho de Ovar .....	- 17 -
3.	Globalização e Território .....	- 21 -
3.1 –	A problemática da Localidade vs. Globalidade .....	- 21 -
3.2 –	O Capital Social.....	- 32 -
3.3–	O Processo de “Construção” da Capacidade Institucional .....	- 37 -
3.3.1 –	Um Novo Paradigma no Planeamento.....	- 37 -
3.3.2 –	O Planeamento através do Debate .....	- 41 -
3.3.3 –	O conceito de Capacidade Institucional .....	- 49 -
3.3.4 –	O Planeamento em Espiral .....	- 56 -
4.	O planeamento do território em Portugal e a construção de capacidade institucional .....	- 62 -
5.	Os estudos de caso .....	- 66 -

5.1 – A Estratégia Disruptiva de Cantanhede .....	- 67 -
5.2– O inOVAR e a estratégia de Ovar .....	- 76 -
5.3– Breve Análise Comparativa dos Dois Estudos de Caso .....	- 91 -
5.4– Ilações Relativamente a Ovar .....	- 92 -
6. Conclusão .....	- 96 -
7. BIBLIOGRAFIA .....	- 101 -
8. ANEXOS .....	- 105 -
Breve Nota Histórica e de Caracterização Territorial do Concelho de Ovar-	106 -

---

---

---

## ***1. Notas Introdutórias – Justificação e Metodologia***

---

O ritmo da mudança e da evolução social, económica e cultural imposto pela globalização tem marcado os tempos modernos. Esta mudança tem-se tornado a característica mais marcante das sociedades actuais, acontecendo a um ritmo cada vez mais acelerado, nomeadamente nos centros urbanos, onde a evolução socioeconómica e a densidade populacional torna a sua gestão cada vez mais complexa. A incerteza face ao futuro, mesmo o mais próximo, tem vindo a marcar uma presença cada vez maior em centros de decisão.

É neste contexto que é geralmente aceite a ideia de que as cidades, designadamente as de pequena/média dimensão, estão a sofrer processos de transformação que exigem a implementação de estratégias inovadoras e inclusivas, de modo a fazerem face ao quadro de competitividade/complementaridade com outras cidades, principalmente as da mesma região. No entanto, o principal problema é que essas estratégias não são, muitas vezes, adoptadas por falta de método ou de metodologias para a sua elaboração e implementação.

Em termos mais concretos, podemos dar o exemplo do Concelho de Ovar, que se estudou na elaboração desta dissertação, que tem apresentado dificuldades para se reestruturar economicamente de modo a responder aos processos de transformação referidos anteriormente.

Com a população, em termos gerais, a crescer em quase todos os centros urbanos, o planeamento urbano tem vindo a tornar-se cada vez mais difícil, tendo chegado a um ponto em que o modelo dominante está em constante evolução e discussão, com ideias e metodologias a serem constantemente postas em causa.

Em termos de planeamento económico e social, de um modelo que se baseava na tentativa de previsão do futuro, passou-se para um modelo em que se tenta moldar o futuro consoante certos e determinados padrões segundo os quais se criam ideias sobre o que queremos para o futuro. Entretanto, o ritmo de mudança e a necessidade de um maior envolvimento das populações, bem como a necessidade de ser diferente e procurar oferecer algo novo às pessoas (devido à pressão imposta pela competição entre cidades e regiões), trouxe para o quotidiano conceitos como planeamento participativo e

inovação. Deste modo, o plano, que antes era acima de tudo preconizado para o futuro, está hoje em constante construção com contributos que deverão ser dados de diferentes agentes da sociedade civil.

Assim podemos, aqui, colocar uma questão pertinente, em relação ao planeamento do território, quer urbano quer regional: para que é que ele serve? Num mundo em constante mudança e em ritmo nunca antes visto, qual poderá ser o contributo do planeamento?

Na verdade, podemos dizer que o planeamento também mudou, adaptando-se aos novos tempos, de modo a dar resposta aos novos desafios da sociedade contemporânea, devido às constantes mutações sociais, económicas, políticas, etc.

O problema mais premente, em relação ao qual há polémica e discussão, tem a ver com a forma de passar da teoria à prática. Ou melhor, existem teorias sobre o processo de planeamento muito bem elaboradas e com todo um encadeamento lógico difícil de contrariar, mas a questão principal continua a ser: e como implementar estas ideias? Como passá-las para a prática? Todas estas teorias mais recentes têm uma abordagem que apresenta essa preocupação de passagem ao lado prático, mas esta questão não é nada simples.

Por outro lado, estas ideias de mudança passam muito pela preocupação que se começou a dar aos recursos endógenos dos lugares, nomeadamente às suas populações, quer como “recurso”, quer como principais “gestores” desses recursos, e aos seus principais anseios.

Foi neste contexto que a questão da participação pública se tornou central no discurso sobre a elaboração e implementação de políticas públicas e começou a surgir como tema recorrente no quadro legal relativo ao planeamento.

Efectivamente, a principal evolução no paradigma do planeamento do território, nomeadamente na sua vertente urbana, está relacionada com a mudança de uma visão mais operativa, ou operacional, de curto prazo, para uma mais especulativa, estratégica, de longo prazo. Por isso, no primeiro caso, as cartas urbanas são essenciais e a preocupação principal é o zonamento, numa perspectiva de regulação, de imposição de regras. No segundo caso, as pessoas são essenciais e as suas ideias, as ideias mais marcantes da sociedade civil, como um todo, são as principais preocupações. Há aqui uma perspectiva de estruturação, de constante definição de rumos a seguir envolvendo todas as partes interessadas e o maior número possível de pessoas. A questão da implementação, neste caso, torna-se bem mais complicada, dado que se está a trabalhar com questões menos concretas, por vezes intangíveis, para além do espaço físico, ao

qual se limitava o planeamento antes desta alteração de visão e paradigma, pelo menos no contexto europeu.

É normalmente aceite, no planeamento do território, a ideia de que se tornou necessário inovar. Mas este esforço de inovação, para além do seu incentivo na estrutura económica local, deve ser considerado no próprio planeamento, em todo o seu processo, desde a elaboração dos planos à sua implementação e acompanhamento.

Das várias abordagens e contribuições teóricas mais recentes para o planeamento estratégico do desenvolvimento económico local, retiramos um aspecto central, que se pretende aprofundar neste trabalho, que é a ideia da participação e envolvimento da população local nesse processo: até que ponto deve ser incentivada? Em que situações? Como?

Para esta dissertação foi escolhido este tema por razões que se prendem com o interesse do autor sobre esta problemática e a sua sensibilidade empírica em relação à realidade de Ovar e aos seus problemas de desenvolvimento mais recentes.

Com este estudo e este trabalho, os objectivos perseguidos são:

- Contribuir para uma melhor compreensão do papel da participação pública nos processos de desenvolvimento local e da sua relação com a governação, no quadro da globalização;
- Procurar perceber de um modo mais claro a situação do concelho de Ovar, através de um conhecimento com maior profundidade das abordagens teóricas que estudam os problemas relacionados com o planeamento estratégico do território a nível local;
- Poder dar um contributo válido para a definição de vectores de orientação na governação do concelho de Ovar, em termos de planeamento estratégico, inter-relacionando-o com a problemática da participação pública, considerando as abordagens teóricas apresentadas.

Com a realização deste estudo, espera-se poder contribuir para uma melhor compreensão sobre a necessidade, de um modo geral, da participação pública e do envolvimento das comunidades locais nas estratégias de desenvolvimento das suas localidades, não só ao nível da sua implementação, mas também logo na fase da sua elaboração.

Na prossecução daqueles objectivos a metodologia definida para a elaboração deste trabalho baseou-se em quatro fases distintas.

De um modo genérico e abstracto, numa primeira fase, tivemos o que se pode chamar de compreensão primária do problema. Esta é uma fase essencialmente de carácter ou de base empírica. Está relacionada com o pensar o problema, identificá-lo e “interiorizá-lo”. Implica alguma “sensibilidade e bom senso”, de modo a se poder identificar e desenvolver o problema. Sendo empírica e estando relacionada com a visão da realidade por parte do autor, também terá um certo carácter subjectivo, naturalmente. Por outro lado, tentou-se documentar bem o assunto, para se poder dar-lhe um maior grau de objectividade e demonstrar, tanto quanto possível, o porquê de se considerar um problema. No entanto, deve-se referir que a identificação de um problema e a forma como este poderá ser exposto será sempre uma fase muito subjectiva, dependente da visão do autor, das suas referências e das circunstâncias com que se depara.

Nesta fase é importante a realização de uma breve caracterização do objecto do trabalho em questão, que nos permita a tal identificação do problema e posterior interiorização. Isto implicará, também, a recolha e análise de dados estatísticos.

Na segunda fase, a da compreensão secundária ou fundamentada procuramos documentar-nos sobre o tema e a abordagem teórica em relação a este. Esta documentação implicou uma análise bibliográfica de algumas obras e artigos de referência, de modo a compreender de que forma o problema em causa é posto em termos teóricos e quais os pressupostos inerentes a cada teoria.

Na terceira fase foram analisadas duas visões concretas do problema, recorrendo a um estudo de caso de um projecto que foi criado para o Concelho de Ovar (o InOvar) e outro de um concelho com uma realidade relativamente semelhante à de Ovar (o de Cantanhede), em termos de planeamento estratégico local. Nesses estudos de caso, fizeram-se entrevistas, abertas, a pessoas que tinham estado envolvidas directamente nos referidos projectos. Pretendeu-se, assim, uma abordagem mais em qualidade do que em quantidade (por uma questão de gestão dos recursos disponíveis, principalmente no que toca ao tempo disponível, mas também a dificuldades de agenda de outros responsáveis). Deste modo, temos uma breve análise de ideias e projectos de terceiros. Esta fase é também caracterizada, naturalmente, por alguma pesquisa bibliográfica, bem como de dados estatísticos, mas também pelas entrevistas referidas (repita-se: intencionalmente em qualidade e não em quantidade).

Por fim, na quarta e última fase, tem-se como que uma concretização de ideias. Aqui, procuramos desenvolver o problema exposto inicialmente. Depois tenta-se expor sucintamente algumas ideias sobre uma proposta de orientações de base metodológica para a elaboração de um projecto de desenvolvimento estratégico em várias vertentes, e considerando a ideia da participação pública como uma questão central.

Mas como abordar a questão do desenvolvimento de uma localidade face à globalização, à influência dos grandes centros urbanos, onde encontramos os mais importantes centros de decisão, sejam eles de nível económico, financeiro ou político?

Interessa, neste ponto, iniciar uma abordagem aos contributos teóricos relacionados com esta problemática. Phillip Cooke defendeu que a mobilização local permite dar resposta à questão anteriormente levantada, questão que foi aprofundada por Doreen Massey e Ash Amin.. Esta mobilização local, no entanto, não surge do nada, podendo ser potenciada através da promoção do que foi designado por capital social, conceito desenvolvido por Robert Putnam. No entanto, outros autores defenderam que o capital social não será suficiente para se poder alcançar o que se pretende. A promoção do capital social está intimamente relacionada com a ideia do planeamento colaborativo e do planeamento através do debate entre diversas partes interessadas num mesmo problema e nas suas implicações e nas formas de o ultrapassar. Esta abordagem, conforme estipulada por Patsy Healey, potencia o desenvolvimento da capacidade de intervenção na sociedade e nos destinos das populações locais, das instituições pertencentes a essas comunidades, através da promoção da própria mobilização dos actores locais e do seu capital social, dos recursos existentes nessa localidade, sejam eles físicos, humanos ou financeiros e do conhecimento que permita fazer uma conjugação daqueles dois factores anteriormente referidos, num triângulo que permitirá o desenvolvimento ainda maior da própria capacidade institucional. Todos estes passos, em termos de planeamento, podem ser promovidos através de uma abordagem metodológica baseada no planeamento em espiral, conforme exposto por Jorgen Amdem.

Neste contexto, todas estas abordagens e teorias serão mais desenvolvidas de forma sucinta e com base no que foi estipulado pelos seus autores num capítulo dedicado à abordagem teórica.

Assim, neste trabalho, após estas notas de introdução e apresentado numa breve síntese o caso concreto que motivou este estudo (a realidade do Concelho de Ovar), são apresentadas as referidas contribuições teóricas. Estas, podemos dizer, são das mais recentes e mais relevantes e que marcaram a alteração no paradigma do planeamento do território, dado que o anterior foi ultrapassado pelo ritmo da mudança que provocou a

sua incapacidade para fazer face aos novos desafios colocados pela sociedade e pelo mundo actuais.

A seguir é feita uma síntese muito breve sobre o planeamento em Portugal e a sua evolução mais recente, procurando observar a questão na óptica da necessidade de construção de capacidade institucional.

Depois, temos a apresentação e análise dos dois estudos de caso procurando, com base nas orientações ditadas pelas teorias estudadas, apresentar algumas ilações destes estudos relativamente ao caso de Ovar. Estes estudos de caso foram realizados com base na análise de documentos (designadamente os respectivos programas) e de notícias na imprensa local (através da internet) e na realização de entrevistas abertas (sem uma estrutura rígida) a pessoas envolvidas nos respectivos processos (conforme já foi referido), procurando uma perspectiva de maior qualidade em relação à quantidade (neste aspecto, foram feitas apenas duas em cada caso, dada a limitação de tempo e a dificuldade dos potenciais entrevistados em termos de disponibilidade).

Por fim, são apresentadas as notas conclusivas relativamente ao estudo realizado, nas quais é feita uma breve síntese deste trabalho e procuram-se expor as principais ideias que dele emanam.



---

## **2. Abordagem do Problema: o Contexto Territorial**

---

### **2.1– A Base de Sustentabilidade Económica do Concelho de Ovar**

Nas últimas décadas, em Portugal, houve cidades de dimensão média e pequena que apostaram numa estratégia direccionada para um crescimento de base exógena, muitas vezes alicerçado numa mono-indústria. Ou melhor, procurou-se apostar na ideia de “trazer” investimento “de fora”, chamar multinacionais para as localidades de modo a criarem emprego. O problema desse tipo de estratégia é que o investimento realizado não era para a região em si, e o capital gerado também não era propriamente internalizado, em muitos dos casos. Para além disso, a vinda dessas multinacionais baseava-se na hipótese de aproveitar a mão-de-obra barata. A partir do momento em que essa mão-de-obra ficou muito mais barata noutras zonas do globo, de tal modo que cobriam os custos de deslocação, essas empresas foram embora, como consequência da intensificação do fenómeno da globalização. E, dado o peso dessas indústrias no emprego local, essas regiões e/ou localidades ficaram como que sem “pão para a boca”.

Este foi (é, de certa forma) o caso do Concelho de Ovar, cuja economia se distribui, maioritariamente, entre o sector secundário (indústria) no qual está empregue cerca de 55% da população e o sector terciário responsável pelo emprego de cerca de 42 % da população. A agricultura e a pesca aparecem, muitas vezes, como actividades de economia paralela, sendo representadas por cerca de 2 % da população.

Na realidade, a base económica de Ovar tem vindo a ser, desde há largos anos, as indústrias multinacionais que “vêm de fora” para se instalarem no território nacional aproveitando a mão-de-obra barata, seja ela qualificada ou não. Os exemplos maiores das empresas que mais indivíduos empregam (ou empregaram) e mais contribuíram para o emprego e desenvolvimento no concelho são a Yasaki Saltano e a Philips.

No entanto, esta realidade, aos poucos, foi sendo alterada. Isto porque aqueles dois grupos empresariais de carácter multinacional, bem como as outras multinacionais do

concelho, foram-se libertando de mão-de-obra e reduzindo a sua dimensão (downsizing), até ao ponto em que “fecharam portas” ou ficaram próximo disso, pois perderam interesse pela sua presença em Portugal. Refira-se, a título de exemplo, que a Philips em Ovar nos finais da década de 1990 chegou a empregar cerca de 2500 pessoas. Em finais de 2002, ainda eram cerca de 1900, mas em 2005 já só eram cerca de 300, em 2008 menos de 100 e em 2009 encerrou. A Yasaki Saltano ainda empregou mais pessoas que a Philips. Mas em 2007 eram apenas cerca de 2000 e em 2009 cerca de 1400 pessoas, estando mais de metade destas em lay-off durante um longo período.

Deste modo, o problema do desemprego foi-se tornando questão central em Ovar. De facto, a evolução não tem sido positiva e em Outubro de 2009 estavam inscritos no Centro de Emprego de Aveiro, como desempregados, 3780 indivíduos residentes em Ovar (correspondentes a 13.3% da população activa residente), o que representa 20,8% do total da população desempregada da Sub-Região do Baixo Vouga, cujo número total de desempregados era, na mesma data, de 18158 indivíduos. Para se ter uma ideia da dimensão do problema do desemprego no Concelho de Ovar, podemos tecer uma comparação com o Concelho de Aveiro, de longe o mais populoso da Sub-Região mas que apresenta, apenas, mais 82 desempregados do que o Concelho de Ovar.<sup>1</sup> Estes dados são expostos com mais pormenor no capítulo seguinte, no qual se faz uma caracterização breve do Concelho de Ovar na sua vertente sócio-económica, direccionada para a problemática do desemprego.

A maior parte do desemprego de Ovar, bem como a evolução negativa que se tem verificado justifica-se, então, pela dinâmica referida de deslocalização das empresas multinacionais para outras zonas do globo onde o factor de produção mão-de-obra se mostra mais competitivo pelo seu baixo custo. Em virtude do processo de globalização, a mão-de-obra barata não pode mais ser considerada uma vantagem comparativa pelas regiões portuguesas, pois os países do leste da Europa e os asiáticos apresentam maior capacidade competitiva neste aspecto.

Esta envolvente gera um problema sócio-económico para Ovar, com a criação de desemprego e todos os seus efeitos nefastos, não só para a economia da região, mas também para as populações, quer ao nível das dificuldades de ordem social geradas, quer a um nível mais psicológico relativamente aos próprios indivíduos.

---

1 Segundo dados do IEFPP – Instituto de Emprego e Formação Profissional, retirados do seu site da internet [www.iefpp.pt](http://www.iefpp.pt) no mês de Dezembro de 2009

É neste contexto particularmente difícil que temos de pensar o futuro de Ovar e da região envolvente, de modo a dar uma nova esperança às suas populações e implementar as medidas necessárias de modo a criar as bases para um desenvolvimento sustentável.

As questões que podemos colocar são:

- Que modelo alternativo deverá Ovar seguir, de modo a melhorar esta situação? Como o elaborar?

No seguimento destas perguntas, seguindo uma concepção empírica segundo a qual se acredita que começa a surgir um problema de falta de sentimento de pertença das populações de Ovar relativamente à sua terra, pelo que poder-se-á envolvê-las directamente no processo de desenvolvimento local, centrar-nos-emos nas questões seguintes:

- Que hipóteses haverá de implementar um sistema que se foque na participação pública?

- Será que a participação pública é desejável, na elaboração e implementação de projectos?

Queremos então pensar numa abordagem em termos de planeamento estratégico territorial.

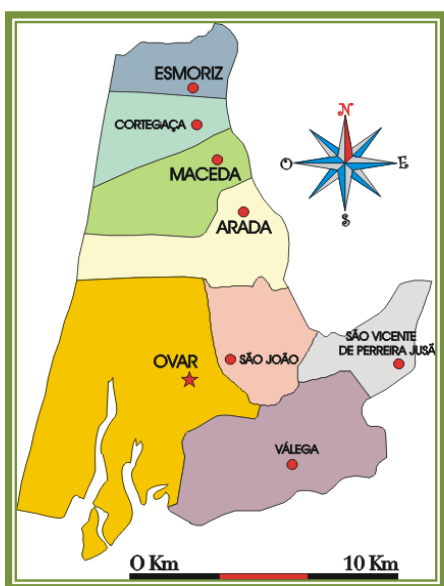
## 2.2– Breve Caracterização Social e Económica do Concelho de Ovar<sup>2</sup>

Demograficamente, Ovar tem uma população de 55 198 indivíduos (segundo dados do Censos de 2001), distribuídos por oito freguesias numa área de 152,3 km<sup>2</sup>, as quais são:

---

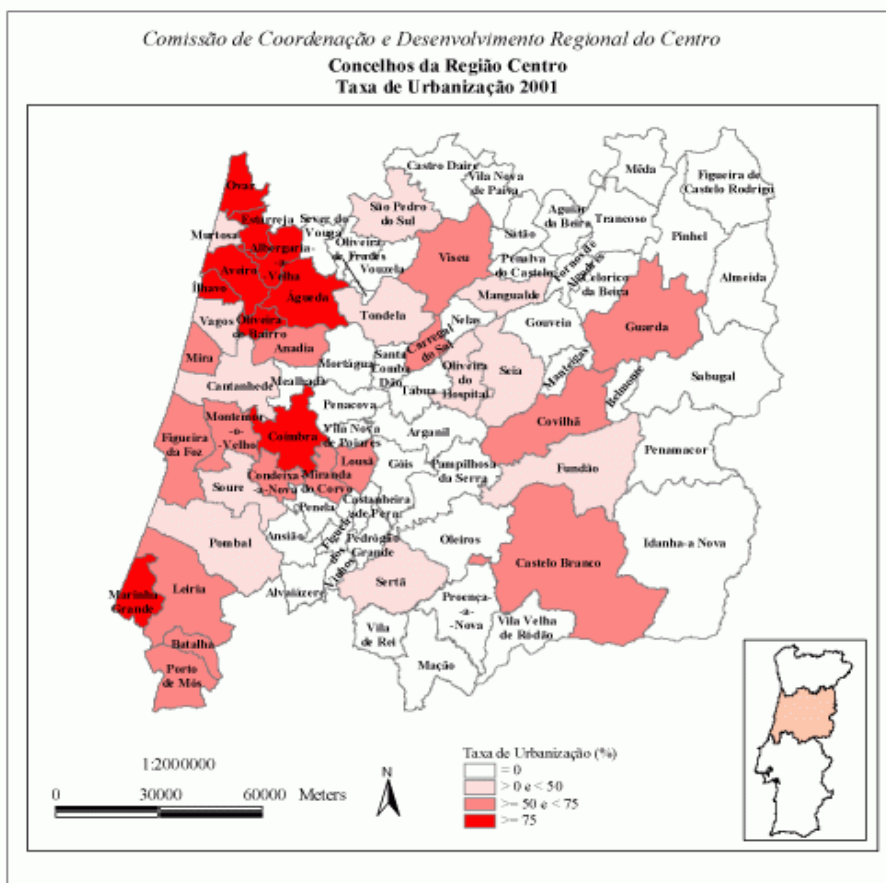
<sup>2</sup> Cabe, aqui, fazer uma apresentação do concelho direccionada para o nosso estudo e o nosso problema pelo que se limita esta caracterização às questões demográficas e socioeconómicas. Nos anexos deste trabalho pode-se encontrar uma muito breve caracterização do território do concelho de Ovar, com preocupações mais geográficas, culturais e gastronómicas e uma pequena nota histórica.

Arada, Cortegaça, Esmoriz, Maceda, Ovar, S. Vicente de Pereira, Válega e S. João, conforme se pode ver no mapa.



Fonte: [www.fisicohomepage.hpg.ig.com.br/ovr.htm](http://www.fisicohomepage.hpg.ig.com.br/ovr.htm)

Refira-se que é um concelho densamente povoado, tendo um grau de urbanização superior à média existente na região em que se insere (Região Centro – NUTS II).



Economicamente, o sector de actividade mais proeminente é o sector secundário. Dados de 2001 apontam para 14 782 indivíduos empregues no mesmo. No entanto, tem-se verificado, desde 1991, uma tendência para um decréscimo no sector secundário e um aumento de actividade do sector terciário no Concelho de Ovar. Entre 1991 e 2001, em termos percentuais, houve um aumento da população empregada no sector terciário, em contraponto com o decréscimo percentual nos sectores secundário e primário.

**Tabela 1- População activa empregada, por sector de actividade, no Concelho de Ovar**

Concelho de Ovar - População Activa Empregada, por Sector de Actividade						
Ano	1981		1991		2001	
Sector	Indivíduos	%	Indivíduos	%	Indivíduos	%
Primário	1691	9,82	815	3,65	544	2,04
Secundário	10454	60,73	13612	60,94	14782	55,57
Terciário	5069	29,45	7908	35,41	11276	42,39
Total	17214	100	22335	100	26602	100
Desemprego	1323	-	1373	-	1823	-

Fonte: INE / IEFP

Se, em 2001, os dados apontavam para um ligeiro desvio do sector secundário para o terciário, neste momento esse dado poderá ser mais visível. Nestes nove anos o concelho de Ovar sofreu (num processo semelhante ao ocorrido noutras zonas do país e do mundo) com a crise internacional que se fez sentir pelo fechar de portas de muitas unidades industriais, algumas delas multinacionais.

Podemos ter uma perspectiva desta situação se repararmos na evolução do número de desempregados desde 2004 até 2009, nos quais se nota um acréscimo significativo em comparação com a situação relativamente estável entre 1981 e 2001.

**Tabela 2- População Desempregada (2004 a 2008 - Dezembro), no Concelho de Ovar**

Concelho de Ovar - População Desempregada (2004 a 2009 - Dezembro)						
Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nº de Indivíduos	2885	3253	3059	2471	2956	3758

Fonte: IEFP

O aumento do número de desempregados é visível, com excepção então entre os anos de 2005 para 2006 e de 2006 para 2007. Este parênteses pode ser explicado pelo facto de, no Concelho, terem sido feitos investimentos ao nível das grandes superfícies, facto que permitiu o emprego de um número considerável de pessoas. Houve, igualmente, um acréscimo no número dos cursos de formação profissional. Saliente-se que, quando um indivíduo desempregado frequenta um curso de formação profissional, o Centro de Emprego inclui-o no estatuto de 'ocupado', pelo que não conta para as estatísticas como desempregado.

Podemos verificar que entre 2008 e 2009 regista-se novo acréscimo no número de indivíduos desempregados, não tendo havido investimentos de monta que permitissem mascarar um pouco a situação e empregar muitas destas pessoas.

Se analisarmos esta situação no concelho à luz do que se passa nas regiões onde ele se integra, vemos que a realidade de Ovar é deveras preocupante, dado que os dados de desemprego apontam para dificuldades muito maiores do que as que podemos prever pelas médias das regiões em causa.

**Tabela 3- Taxa de Desemprego do Concelho de Ovar relativamente às regiões em que se insere**

<b>Taxa de Desemprego do Concelho de Ovar relativamente às regiões</b>						
<b>Área Geográfica</b>	<b>Mai/09</b>	<b>Jun/09</b>	<b>Jul/09</b>	<b>Ag/09</b>	<b>Set/09</b>	<b>Out/09</b>
País	9.5%	9.5%	9.6%	9.7%	9.9%	10.0%
Região Centro	8.9%	8.8%	8.9%	9.0%	9.2%	9.2%
Distrito de Aveiro	10.1%	10.3%	10.3%	10.4%	10.6%	10.7%
Região do Baixo Vouga	9.5%	10.0%	9.8%	9.8%	10.0%	10.1%
Concelho de Ovar	13.3%	13.4%	13.6%	13.5%	13.2%	13.3%

**Fonte:** Rede Social do Concelho de Ovar (a partir de dados do INE e do IEFP)

Neste caso, podemos verificar que Ovar mantém uma taxa de desemprego superior a 13%, bem acima da média das regiões em que se insere: cerca de 9% relativamente a toda a Região Centro, cerca de 10% na Região do Baixo Vouga e cerca de 10,5% no Distrito de Aveiro. Refira-se que se denota uma persistência de desemprego elevado em Ovar, dado que o concelho apresenta uma taxa deste indicador muito alta desde o início do período referido na tabela, sendo que as restantes taxas apresentadas, das regiões em que se insere o concelho, eram melhores no período inicial, tendo vindo a degradar-se aos poucos, mas mantendo-se, ainda assim, com valores percentuais distantes dos de Ovar.

---

### ***3. Globalização e Território***

---

#### ***3.1 – A problemática da Localidade vs. Globalidade***

Muitos autores defendem que o âmbito local é mais favorável para o desenvolvimento de modelos de governo democrático do que escalas mais extensas, dadas as suas condições de proximidade com as populações. As potencialidades que existem ao nível municipal para promover o desenvolvimento económico, político e social parecem ser consensuais em finais do séc. XX e inícios do séc. XXI, dado que este poderá encerrar a “escala” privilegiada para garantir a participação activa da população, mobilizando vontades, garantindo direitos e promovendo vantagens económicas (Jacinto, 2001).

Segundo John Friedmann (Friedmann, 1996), as políticas económicas guiadas pelo pensamento económico dominante tendem, de um modo genérico, a não levar em grande consideração os interesses dos grupos mais carenciados ou desfavorecidos (excluídos, na sua terminologia), os quais representam uma maioria cada vez mais larga da população. Podemos dizer que esta tendência se mantém nos nossos dias. Num estudo sobre a exclusão social e a sua evolução propõe uma abordagem teórica alternativa ao desenvolvimento, que tenha uma postura mais inclusiva, baseado numa política de envolvimento com autoridade e responsabilidade (“empowerment”) dos grupos de actores locais. Segundo ele, se estamos perante uma questão ou um problema de carácter local, é mais fácil promover a mobilização da sociedade civil.

De facto, é geralmente aceite que as comunidades organizadas segundo uma lógica territorial, e o respectivo processo de tomada de decisão (tendo em conta a interdependência em relação à democracia directa – participativa – e a aprendizagem social pela experiência) têm, normalmente, como “ponto de partida”, a localidade, porque os agentes locais são mais mobilizáveis e porque a democracia representativa tem um carácter mais concreto e gera mais sinergias ao nível das autarquias.

Conforme referido por Jacinto (Jacinto, 2001), a evolução da sociedade, orientada pela globalização e rumo a esta com intensidade cada vez mais surpreendente, veio demonstrar que as políticas nacionais não foram bem sucedidas e as políticas tradicionais de desenvolvimento regional não tiveram capacidade para responder aos novos desafios. Além disso, ficou à vista “a crise da grande empresa e dos grandes espaços”. Deste modo, o local foi como que uma “redescoberta” e o seu desenvolvimento assumido como um objectivo.

Toda esta envolvente confere maior importância à ideia do “espaço vivido” e à gestão dos recursos do meio, valorizando mais variáveis intangíveis e qualitativas como, por exemplo, a solidariedade social, o associativismo, e aquelas relações que não são medidas pelo mercado e não se encaixam na sua lógica. Para que esta abordagem dê os seus frutos, torna-se necessário que se conheçam as capacidades e potencialidades locais e a forma como podem ser utilizadas e optimizadas. A potencialização destes recursos locais implica uma envolvência da população em geral de modo a que essa comunidade local consiga empreender as acções que consubstanciem uma mudança estrutural que seja sustentada e possa perdurar no tempo (Friedmann, 1996, Jacinto, 2001, Massey, 1994).

Esta ideia de maior integração e envolvimento das populações com o território onde vivem está interligada com a sua identidade local (não só de um ponto de vista cultural, mas também a nível social e económico) sendo, segundo muitos autores, muito importante no desenvolvimento da democracia participativa. Neste contexto, o ideal de criação de um sentimento de pertença da população ao território com o qual e no qual interage entre si torna-se central no “lançamento” de uma ideia de futuro, na prossecução de objectivos comuns e na realização de projectos locais.

Daqui podemos compreender a crescente importância da “escala” local. Na verdade, a questão do local “*versus*” o que é global é muito premente devido à globalização, a qual provoca efeitos cada vez mais marcantes e acentuados.

O fenómeno da Internet veio alterar as perspectivas do que é a Geografia e mudar o modo de encarar o espaço físico que rodeia as pessoas. No entanto, Philip Cooke (Cooke, 1989) também chama a atenção para o facto de que se deve ter em conta que, apesar de tudo, a vida das pessoas continua a ser basicamente circunscrita ao lugar onde vivem e trabalham. Mas será que elas conseguem ter alguma influência no destino desses lugares, cada vez mais dominados por forças políticas e económicas globais?



Esta é uma questão premente dado que nas áreas das ciências sociais, os analistas questionam-se de que forma o crescimento de instituições transnacionais ou multinacionais (sejam elas empresas ou corporações, sejam organismos políticos supranacionais) poderá influenciar as instituições e a agenda, tanto política como socioeconómica, de nível local (sejam as empresas locais de dimensão mais pequena, as associações empresariais ou industriais locais, ou as próprias lutas político-partidárias) (Amin & Thrift, 1994).

Enquanto alguns analistas insistem na ideia de que a globalização, em todas as suas manifestações, é uma ameaça para a vida local (seja a sua diversidade, seja a sua autonomia), outros há que encaram a globalização apenas como uma alteração no contexto em que se podem integrar as estratégias de desenvolvimento local (Amin & Thrift, 1994, Amin, 2004, Massey, 1994).

Efectivamente, os territórios actuais estão em constante mudança a um ritmo cada vez mais elevado e o cariz globalizante dessa mudança tende a limitar a importância dos recursos locais, por um lado e, como já foi referido, a potenciá-los como importantes marcos de diferenciação e identificação cultural, por outro.

Deste modo, os desafios colocados pela globalização, ao nível local, impõem às autarquias e demais agentes locais e regionais que haja uma real preocupação com o aproveitamento dos recursos endógenos, tanto de cariz natural, como de cariz humano, produtivo e patrimonial.

Aqui, na questão do aproveitamento dos recursos locais, tem cabimento lembrar a perspectiva de Albert O. Hirschman (Hirschman, 1958), cujos contributos teóricos ganharam maior relevância no pensamento mais recente (principalmente na área do planeamento). Na sua abordagem à estratégia de desenvolvimento económico, centrado nas nações e comunidades mais desfavorecidas, Hirschman foi mais além do que a ideia dominante da necessidade dos factores de desenvolvimento normalmente considerados, como capital, educação, dinâmica empresarial. Na sua visão, em vez da escassez daqueles factores, dever-se-ia ter em conta uma mais importante e fundamental, que até poderia inter-relacionar-se com aqueles três.

Enquanto a teoria económica dominante referia a ausência ou falta de certos factores, como os já referidos, como sendo criadora de incapacidade e limitação face ao desejo de desenvolvimento económico, Hirschman dizia que o mais importante seria a falta de uma “capacidade de organização básica”, dado que normalmente os recursos existem, embora não sejam visíveis ou aproveitados. Assim, o verdadeiro problema será a forma

de encontrar, interligar e aglutinar os recursos (existentes e latentes) de modo a construir o desenvolvimento da comunidade, considerando-o como um objectivo social colectivo.

Na sua percepção sobre o desenvolvimento, Hirschman refere que este não depende tanto da combinação óptima de recursos existentes e de factores de produção, mas mais da capacidade para encontrar e considerar, utilizar, os recursos e habilidades que poderão estar escondidos, dispersos, desaproveitados ou mal utilizados, tendo sempre em conta o objectivo principal que é o desenvolvimento (Hirschman, 1958).

Hirschman defendia, com esta ideia, a assumpção de que existe uma espécie de folga na economia, pelo que o valor dos recursos ou dos factores de produção de uma dada economia não devia ser fixado de um modo rígido, dado que um investimento extra, um aumento de produtividade, mais horas de trabalho, podem gerar mais recursos que podem criar ainda mais interesse nos investidores ou nas autoridades criando, potencialmente, um ciclo virtuoso. Segundo este autor, isto torna-se possível através de determinados mecanismos de pressão (Hirschman, 1970), já que, nas suas palavras, “the fundamental problem of development consists in generating and energizing human action in a certain direction” (Hirschman, 1958; 25).

Regressando ao tema em si da localidade face à globalidade, Cooke (Cooke, 1989) refere que existe uma divisão clara entre localidades com uma história de políticas de intervenção local activas e aquelas sem essa tradição. E essa intervenção nem é, obrigatoriamente, económica. As políticas locais são muitas vezes ligadas à solidariedade social e até acontecem fora da esfera da administração local. Isto pode ser simplificado até à ideia do paternalismo ou da luta contra ele. As localidades com maior história em termos de intervenção local civil afastaram a tradição paternalista do estado, a qual inibe aquele tipo de intervenção, por se impor em demasia na sociedade e levá-la a depender quase exclusivamente de si, em diversos assuntos relacionados com o seu futuro (Cooke, 1989).

Para reiterar as suas ideias, apresentou os exemplos de Salzburg, em termos da chamada música erudita, e de Cannes, no cinema, referindo-os como casos de mobilização local por parte de alguns ou de muitos indivíduos ou grupos, tirando vantagem do que ele chama de “capacidade pró-activa”.

Intimamente ligado a esta questão está o conceito de capital social, o qual é relativamente recente na literatura académica, mas que teve um desenvolvimento rápido com abordagens variadas na área das ciências sociais. É um tema com uma certa popularidade nos meios académicos, mesmo sendo recente e, talvez por esta

conjugação de factores, não se pode definir o seu conceito de um modo claro e homogéneo. Isto acontece porque é um conceito relacionado com uma grande variedade de valores sociais que podem promover uma participação activa na sociedade tanto de cariz mais individual como colectivo (Cremonese & Dallabrida, 2004, Fukuyama, 2002). Assim, o corpo teórico do conceito de capital social está inacabado e com desenvolvimentos constantes (tema que abordaremos com mais atenção mais adiante) relacionados com a ideia de cidadania.

Mas a cidadania como meio de participação social implica a existência de um estado nação moderno, uma instituição onde a modernidade cultural e o capitalismo industrial se tornaram os paradigmas sociais dominantes. Deste modo, a localidade poderá ser uma base para a capacidade pró-activa a qual implica intervenções efectivas de grupos ou indivíduos (nessa base ou para além dela) (Cooke, 1989).

Esta problemática vem afirmar a importância da capacidade institucional e das ideias relacionadas com planeamento através de debate, conforme defendido por Patsy Healey (tema que será abordado mais adiante com mais pormenor).

Esta ideia do local poder fazer frente ao global foi também desenvolvida por Doreen Massey, numa perspectiva diferente. De acordo com Ash Amin (Amin, 2009), Massey estabeleceu um corte com o pensamento dominante. O seu trabalho sobre o espaço e os lugares transformou algumas assumpções dadas como certas havia décadas. Amin refere ainda que com o seu contributo, Massey politizou a abordagem ao planeamento do território.

Segundo Massey, muito do que se escreve nos nossos tempos em termos de espaço, lugares e pós-modernismo dá alguma ênfase ao que Marx denominou “a aniquilação do espaço pelo tempo”. Na perspectiva de Massey, espaço e tempo são indissociáveis, pelo que tal não seria possível. No seguimento disto, Doreen Massey desenvolveu o conceito de "compressão espaço-tempo", relacionado com o ritmo de vida existente hoje em dia, cada vez mais elevado, e a crescente mobilidade das pessoas e recursos (Mouffe, 2009).

Massey refere que a compressão espaço-tempo está relacionada com a mobilidade e a comunicação através do espaço e da forma como a geografia está a ser “esticada” relativamente às relações sociais. Normalmente associa-se esta questão ao capital e à sua crescente internacionalização. No entanto, Massey defende que esta ideia é minimalista, já que muitas outras variáveis deverão ser consideradas, como o género, a raça, as lutas de poder... Tudo isso irá influenciar a mobilidade das pessoas e os canais de comunicação (Massey, 1994).

Por outro lado, ainda segundo Massey, aquela ideia da compressão espaço-tempo, tem vindo a tornar o conceito de lugar mais incerto e polémico, tal como a forma como as comunidades locais se relacionam com o mesmo. No seguimento disto, outro tema aprofundado por Massey foi o “sentido do lugar”, um termo relacionado com o sentimento de pertença a determinado lugar e as “raízes” históricas e costumes tradicionais das comunidades locais. Segundo Massey, a defesa do sentido do lugar tem levado, em muitas situações, à adopção de posturas reaccionárias, de carácter nacionalista ou semelhante, por parte da sociedade e até de governantes. Por esse mesmo motivo, a ideia da defesa do lugar apenas ligado a uma comunidade, com as suas tradições, costumes e raízes históricas, tem sido considerada por diversas vezes como reaccionária, dado que acaba por redundar, muitas vezes, no que se pode chamar bairrismos exacerbados, a nível local, e nacionalismos extremistas, a nível nacional.

Giddens referiu que a identificação das relações sociais à escala mundial (que ele identificava como sendo um dos pontos que definia o que era a globalização), pode servir para diminuir alguns aspectos do “sentimento nacionalista” ligado ao conceito de Estado-nação ou a alguns Estados mas, por outro lado, também pode estar envolvido no incremento destes sentimentos extremistas mais localizados (Giddens, 1990).

Efectivamente, segundo Massey, muitos dos movimentos contrários à globalização têm uma visão de lugares como tendo uma forte coerência interna, com fronteiras que assumem como quase intransponíveis, que reclamam por se ter perdido algo que, no fundo, nunca terá existido: as antigas coerências espaciais. Massey defende que estes movimentos estão presos a uma visão do lugar que considera reaccionária: o lugar fechado, coerente e com uma história que se constrói internamente, a partir de dentro, sem considerar as interações com o exterior.

No entanto, as especificidades de um lugar são menos produto do isolamento espacial e mais do contacto, segundo Massey. Por isso mesmo ela defende o lugar como um produto de inter-relações, pelo que não há como voltar a um ponto de partida em que haveria coerência interna e fronteiras erguidas bem definidas a “proteger” o lugar das influências do exterior.

Nesta problemática da relação entre o global e o local, Amin e Thrift defendem que a globalização implica não o fim das características particulares do local, e que diferenciam as localidades entre si, mas sim um novo tipo de factores que vão influenciar a identidade das economias e sociedades locais e a sua capacidade de desenvolvimento (Amin & Thrift, 1994).

No mesmo sentido, Giddens defendia que a transformação local é uma parte da globalização, tal como a “extensão lateral” das ligações sociais que se estabelecem através do espaço e do tempo (Giddens, 1990).

Neste sentido, Massey, no seguimento da sua análise em relação a este tema, questionava: será que o "sentido do lugar" não pode ser defendido de um modo progressista? Ou melhor, que não se feche em si mesmo e seja aberto ao exterior? Massey defende que sim, se virmos o lugar como ele realmente é: um espaço único mas que não existe por si mesmo, mas como pólo de várias inter-relações, a diversos níveis, com variadas instituições externas e com outros pólos, sejam próximos sejam distantes. Ao fim e ao cabo, o local existe em função do global tal como este existe em função daquele, de certo modo.

Massey refere quatro argumentos centrais, segundo os quais se pode desenvolver um conceito progressista de lugar (Massey, 1994).

Em primeiro lugar, o lugar, o espaço, não é estático e não poderá ser visto dessa forma. O conceito de lugar deve ser desenvolvido considerando as suas inter-relações com outros lugares. Massey refere que o lugar deve ser visto como um processo.

No segundo ponto, a autora defende que os lugares não têm fronteiras, vistas como linhas de divisão que separam lugares fechados, sem relacionamentos uns com os outros.

O terceiro argumento refere que, claramente, os lugares não têm identidades únicas, pelo contrário, caracterizam-se por vários conflitos internos, por exemplo relacionados com o desenvolvimento e o tipo de futuro que se pretende. Uma questão retórica é referida, em relação a este aspecto: se as próprias pessoas são consideradas como tendo múltiplas identidades, porque há-de ser diferente em relação aos lugares nos quais se constituem várias comunidades, de diferentes e variadas pessoas?

Em quarto e último lugar, a autora refere que nenhum destes aspectos nega o lugar em si, ou retira qualquer importância às particularidades que tornam cada lugar único.

Segundo Ash Amin (Amin, 2009), Massey apresentou três visões cruciais, como grande contributo para a Geografia. Em primeiro lugar a necessidade absoluta de se considerarem os lugares, as cidades e as regiões como entidades que estão envolvidas em múltiplos processos dinâmicos de formação espacial ao longo do tempo. Massey referiu a necessidade de se estudarem os legados históricos de cada lugar, tal como as

suas interligações e conexões com forças externas e com outros lugares, dado haver diversas fontes para aquela formação e por vezes deformação.

Em segundo lugar, segundo Amin, Massey mostrou que o futuro das localidades está fortemente relacionado com o capital e com a estrutura de poder, embora não de uma forma simplesmente subserviente sendo o capital concebido como uma relação social a ser considerada.

Por fim, em terceiro lugar, Amin refere que a abordagem e o trabalho de Massey, acima de tudo, são um convite para se olhar para o lugar como um campo político, uma encruzilhada de várias relações de poder, que não podem ser reduzidas às visões do poder mais óbvias, nem às perspectivas dos mais poderosos, apenas.

De acordo com Chantal Mouffe (Mouffe, 2009), Massey defende que precisamos de políticas locais de modo a defender, por um lado, o papel das localidades mas, por outro lado, desafiar esse papel face à globalização. Isto porque o pensamento dominante apenas “pensa” ao nível do global e face à globalização, esquecendo a localidade e o seu papel. Nas suas palavras, “*the global is locally constituted and the local is globally constituted*” (Mouffe, 2009). Defende ainda que o espaço é constituído por relações de poder e lutas de poder, não é algo “suave”.

Relativamente à compressão espaço-tempo, Massey (Massey, 1994) ressaltou que ela não está a acontecer da mesma forma em todo o lado, sendo quase exclusiva no chamado mundo ocidental, industrializado, dado que nos países mais carenciados isso não é notório, pelo menos de um modo generalizado.

Segundo a sua abordagem, aquela compressão, que é cada vez mais significativa, beneficia os grupos que já são, por si, mais beneficiados.

Por exemplo, quando se vai a um hiper-mercado nos arredores da cidade, “fugindo” ao centro urbano, estamos a contribuir para o aumento dos preços nas lojas de comércio tradicional, ao virar da esquina, inclusivamente, a longo prazo, para o seu próprio encerramento. Noutro exemplo, se optamos por andar sempre de carro, contribuimos para a falta de sustentabilidade do sistema de transportes públicos, não só nos seus fundamentos sociais mas também em termos económicos.

Massey defende que estes “hábitos” de muitos segmentos da nossa sociedade que aumentam a sua mobilidade, põem em causa a qualidade de vida dos que dependem da disponibilidade daqueles serviços, diminuindo a sua mobilidade, já por si menos facilitada. Surge, assim, a necessidade de diferenciar socialmente a compressão espaço-

tempo, não só por questões morais e políticas relacionadas com desigualdades, mas também por uma questão conceptual.

Massey demonstrou, na sua abordagem, que há grupos sociais que conseguem influenciar o que ela denominou de *geometria do poder da compressão espaço-tempo*. Estes grupos conseguem aumentar a sua mobilidade, estão “no poder”, e nas suas iniciativas podem efectivamente “aprisionar” outros grupos.

Esta nova forma de ver o lugar e o espaço leva Massey a referir que pretende construir o que ela chama de uma nova “imaginação” de espaço, em contraposição à que existiu na modernidade e mesmo na pós-modernidade, nos tempos modernos, ainda é muitas vezes defendida, segundo a qual o espaço é visto como morto, fixo, atemporal. Esta autora não aceita, pois, o quadro conceptual que associa o espaço a tudo o que é estático e assume-o como resultado de inter-relações, contemporaneidade dinâmica, abertura, heterogeneidade (Massey, 2005).

Deste modo, Massey vê o espaço como um processo onde se assume a possibilidade de existência de multiplicidade, estando sempre em construção, pelo que é aberto e inacabado. A autora não assume como essencial a identidade de grupos sociais ou de lugares, na conceptualização do espaço, dando particular importância à sua construção relacional. O espaço relacional é um produto de inter-relações, que só podem existir se houver multiplicidade, pelo que nada poderá ser dado de forma definitiva (Massey, 2005, 1994).

Esta ideia da multiplicidade é reiterada pela defesa da existência de várias trajectórias históricas, em contraponto com a ideia de uma história universal, segundo a qual todas as diferenças existem numa linha temporal comum.

Massey adopta uma visão que considera a conjuntura sendo que o lugar é visto como um conjunto de processos (naturais e humanos), o qual não é definitivo mas conjuntural.

A sua visão de lugar não o considera como que uma vítima da globalização, mas como parte integrante dessa mesma globalização. Deste modo, é necessário verificar em que contexto ele existe, inserindo-o e procurando a sua posição no quadro das geometrias de poder globais. Assim, não se pode, de um modo simples e por vezes minimalista, defender o local contra o global, mas sim tentar alterar os efeitos do global, ao nível do local, incluindo os seus mecanismos. Por outro lado, as possibilidades de intervenção, não apenas relativamente à sua natureza, mas também potencial, acabam por variar em função da posição relacional desse lugar.

Massey (Massey, 2005, 1994) demonstra, por outro lado, que toda esta problemática é relativa, referindo que as ideias de defesa do lugar sobre a globalização vêm das zonas onde a globalização se faz sentir de um modo mais pernicioso (mais ao Sul), ao passo que noutras zonas o lugar é mais difícil de defender, pelo menos politicamente.

Isto vem, ainda mais, demonstrar a validade da ideia da construção relacional do espaço, e do lugar, conseqüentemente. Segundo esta ideia, refere Massey, isto implica que se devem considerar os contextos em que as relações acontecem, pensando nas articulações desiguais de cada lugar dentro das geometrias do poder.

Amin e Thrift (Amin & Thrift, 1994) identificam alguns aspectos que consideram como sendo os mais significativos, após o que referem ser a transição de uma economia internacional para uma globalizada. Em primeiro lugar, consideram o crescente centralismo da área financeira, através da qual o crédito é introduzido na economia, o que vai resultando num poder cada vez maior do sistema financeiro sobre a produção.

O segundo aspecto referido por Amin e Thrift, é a crescente importância do conceito de conhecimento, e suas bases e estrutura. Todas as áreas das ciências sociais têm dado uma importância crescente ao conhecimento como factor de produção, chegando mesmo ao ponto de se estudar qual o impacto no Produto Nacional Bruto de um acréscimo na base educacional das forças de trabalho.

A internacionalização da tecnologia é o terceiro aspecto identificado, aliado à crescente rapidez com que as novas tecnologias se tornam obsoletas ou próximas disso, dada a evolução cada vez mais célere da inovação tecnológica.

A quarta característica global de maior relevância é o crescimento de oligopólios globais e da sua importância no contexto dos jogos de poder a nível internacional. Segundo estes autores, os escritos recentes indicam que se chegou a um ponto em que as empresas, em geral, não têm outra hipótese se não globalizarem-se, desde muito cedo, para poderem ser bem sucedidas na sua actividade. Isso deve-se a três razões primárias: a crescente mobilidade do capital a nível internacional, os novos métodos de produção, caracterizados por rápidas e constantes mudanças tecnológicas, a crescente facilidade relativamente aos sistemas de transporte e às vias de comunicação. Isto vem influenciar as relações de poder a nível global, dado que a actuação das empresas nos mercados globais tem mais influência do que políticas nacionais de concentração de mercados (Amin & Thrift, 1994).

Em quinto lugar, paralelamente à globalização da produção, do conhecimento e do sistema financeiro, temos o surgimento da diplomacia económica a nível mundial e a



globalização do poder do Estado. Tornou-se comum ver governos em conversações com empresas multinacionais no sentido de aumentarem o investimento no seu país, ou a tentarem oferecer condições benéficas para a transferência de novos processos produtivos ou novas tecnologias para o seu país.

Um sexto aspecto, decorrente do crescimento das comunicações a nível global e das migrações a nível internacional, é o surgimento de que foi referido pelos autores como fluxos culturais globais, juntamente com aspectos que retiram a identidade territorial aos lugares, desenvolvidos a partir daqueles fluxos.

No entanto, nas relações entre global e local, Amin e Thrift, defendem que o local goza de alguma autonomia relativamente ao global. Citando outros autores, referem que essa autonomia não surge por caso, mas sim porque as pessoas e o seu comportamento levam a isso. A acção humana sobre o espaço e sobre o lugar criam diferenças entre e nos lugares, gerando aquela autonomia que foi referida.

Então, defendem, com ou sem globalização, a diversidade local, quer dentro dos lugares, quer entre eles, continuará a prevalecer.

Seguindo a linha do pensamento de Massey, Amin e Thrift defendem que a globalização deve ser vista como um processo que afecta a base de construção da identidade do lugar, mais do que uma ameaça ao próprio lugar e suas fronteiras, ou do que um processo que levará à insignificância do lugar no mundo global (Amin & Thrift, 1994).

Podemos dizer, então, que Massey (tal como Amin e Thrift) foi mais longe do que Philip Cooke, segundo o qual as localidades, embora não sejam “senhoras do seu destino”, têm uma importante palavra a dizer nos seus processos de transformação. Isto acontece porque as localidades não são apenas lugares ou mesmo comunidades: são o resultado de uma energia social e da acção que foi criada pelas interacções de diversos agentes, diferentes indivíduos, grupos e interesses sociais no espaço. Assim, o nível local não é passivo ou residual mas, em diferentes graus, um centro de consciência colectiva, ou melhor, uma base para a intervenção. Ou melhor, podemos dizer que a relação entre as diferentes escalas não se resume a efeitos de um só sentido, com o local a ser um mero destinatário ou recipiente do que lhe é imposto pelos níveis mais altos (Cooke, 1989).

Este contexto e o objectivo deste trabalho levam a uma questão que se considera pertinente: até que ponto a iniciativa local conseguirá organizar-se estruturalmente de modo a ser capaz de focar-se num objectivo claro e específico, como por exemplo

alcançar o aumento do emprego local, tendo em conta os constrangimentos ligados aos custos e sem negligenciar os direitos e sensibilidades democráticas locais? Cooke indicou modelos de implementação de políticas que poderiam ajudar a resolver esta questão, os quais serão abordados mais à frente.

Importa referir que a resposta a esta questão pode passar por um conceito já referido, que se apresentará com mais pormenor: o conceito de capital social.

### 3.2 – O Capital Social

O conceito de capital social que, como já referimos, está relacionado com o capítulo anterior, foi referido pela primeira vez em 1916 por um autor de nome Lyda Hanifan. No entanto, só no ano de 1985, o termo voltou a ser utilizado e conhecido, graças aos contributos do sociólogo Pierre Bourdieu, que o definiu como "as redes permanentes que pertencem a um grupo que asseguram a seus membros um conjunto de recursos actuais e potenciais". Por outro lado, foi com os estudos de James Coleman (1988), na sociologia da educação e, principalmente, de Robert Putnam (1993; 1996), nas ciências políticas, que o conceito capital social passou a ter maior expressão e maior importância (Cremonese & Dallabrida, 2004).

Segundo Fukuyama, o capital social teve uma evolução clara de conceito académico para objectivo político. Só isto demonstra bem o interesse e a importância deste conceito (Fukuyama, 2002).

Devido a esse interesse e importância, há abordagens de diferentes autores ao tema, apresentando o capital social em três dimensões diferentes. Assim, por um lado, temos as redes *Bonding* (de aglutinação), relacionadas com laços de amizade ou de parentesco. Por outro lado, também são referidas as redes *Bridging* (de pontes), as quais estão relacionadas com interacções entre grupos sociais com objectivos comuns, como em associações com base em relações sociais basicamente horizontais (nas quais não tende a haver dominantes e dominados). Por fim, talvez a mais importante dentro da problemática da relação entre o local e o global, temos as redes *Linking* (de conexão), através das quais as pessoas se unem de modo a exercerem algum "lobby", procurando

influenciar o poder em instituições estabelecidas, como bancos e instituições públicas e até o próprio governo (Cremonese & Dallabrida, 2004).

Segundo Fukuyama, o capital social é o que leva à união dos indivíduos para poderem defender os seus interesses, podendo organizar-se em associações para apoiar necessidades colectivas; por outro lado, com um estado ou poder de governo autoritário, surge uma grande atomização social (Fukuyama, 2002).

Refira-se, porém, que existem duas correntes distintas na teorização do capital social. Por um lado, temos R. Putnam a apresentar uma abordagem culturalista e, por outro lado, Peter Evans tem uma perspectiva neo-institucionalista. Segundo Putnam, o capital social deve ser visto como o efeito de todo um processo cultural de longo prazo, dependente da evolução do sistema político ao longo da história de determinado território e considerando a hipótese de existirem certos pré-requisitos que influenciam o desenvolvimento e “facilitam a implementação eficaz de políticas públicas”. Por outro lado, de acordo com a concepção neo-institucionalista defendida por Peter Evans, o capital social pode ser desenvolvido, criado institucionalmente, sem a obrigatoriedade de uma raiz histórica, mas sim através de uma “autonomia institucional inserida no quotidiano da sociedade” de modo a promover uma “utilização óptima de recursos disponíveis à colectividade”. Deste modo, Evans acredita na hipótese da procura de sinergias entre o público e o privado, no sentido do aumento da “capacidade de intervenção do Estado”. Segundo Evans, sem a intervenção directa do Estado, como entidade de intermediação e moderação, nos países em desenvolvimento, não é possível um fenómeno de industrialização (Cremonese & Dallabrida, 2004).

No entanto, em relação ao tema que se aborda neste trabalho, o conceito de capital social foi mesmo desenvolvido, principalmente, pelo estudo levado a cabo por Robert Putnam, o qual apresentou os principais aspectos e as questões que marcaram as diferenças regionais encontradas entre o norte de Itália, mais desenvolvido, e o sul daquele país, bastante atrasado em termos de níveis de desenvolvimento, relativamente ao norte do país e ao resto da Europa. Putnam concluiu que "na Itália contemporânea, a comunidade cívica está estritamente ligada aos níveis de desenvolvimento social e económico" (Putnam, 1996).

No planeamento do território, tornou-se central o conceito de “capacidade cívica” de uma comunidade, a qual não é mais que a propensão e capacidade para a mobilização dessa comunidade em torno de problemas e objectivos de interesse comum, considerando o carácter colectivo de muitas das questões que são levantadas no território onde vivem e interagem as pessoas integradas nessa comunidade. Isto é

realmente de enaltecer, dentro de determinado território, dado que envolve a adopção de estratégias comuns e a realização de projectos que integram diversas acções concertadas (Cremonese & Dallabrida, 2004).

Putnam defendia a importância do civismo e das relações sociais no processo de desenvolvimento. De modo a ilustrar as suas ideias apresentou, a título exemplificativo, a forma como evoluíram as regiões italianas de Emilia-Romagna, no norte, e Calábria, no sul, cujos padrões de desenvolvimento eram semelhantes no início do séc. XX. No entanto, a região de Emilia-Romagna, onde se identificaram uma grande solidariedade social e uma grande participação pública na política, tornou-se uma das mais prósperas regiões da Europa. Por outro lado, a região de Calábria veio a tornar-se a região mais atrasada da Itália e apresentou ainda características feudais, sendo fragmentada e isolada.

Putnam concluiu que as tradições cívicas e a capacidade de organização social revelaram-se um poderoso determinante das disparidades de desenvolvimento socioeconómico encontradas actualmente entre as duas regiões. Segundo este autor, quando tomamos por base as tradições cívicas e o desenvolvimento socioeconómico registado no passado para prever o actual desenvolvimento económico, constatamos que o civismo é na verdade muito melhor prognosticador do desenvolvimento socioeconómico do que o próprio o desenvolvimento (Putnam, 1996).

O capital social está associado a um nível mais elevado de confiança, cooperação, compromisso recíproco e coesão social e “pode ajudar a melhorar os resultados das instituições e das empresas” (Cremonese & Dallabrida, 2004, referindo Kliksberg, 2003).

Como facilmente se pode depreender, este é um conceito directamente relacionado e dependente da forma como se organiza a sociedade e das suas estruturas, regras de comportamento aceites e a disponibilidade dos indivíduos a ela pertencentes para se envolverem em projectos colectivos. Naturalmente estes atributos das comunidades locais não estão distribuídos de uma forma homogénea por todo o território, muito pelo contrário, conforme bem demonstrado por Putnam.

Assim, este “capital social” pode ser considerado um recurso local, intangível, o qual poderá potenciar outros recursos mais tangíveis como os humanos (através da formação profissional), os físicos (infra-estruturas, recursos naturais) e mesmo os financeiros (considerando as terminologias referidas por Coleman). Esta teoria implica que o próprio exercício de planeamento deve contemplar a potencialização deste “novo” recurso, o qual é inesgotável e, pelo contrário, quanto mais se usa e promove, mais ainda ele cresce. Ou

melhor, a “capacidade de mobilização crescente da participação do cidadão na definição do futuro colectivo” deve ser uma preocupação, de princípio, de quem pensa as estratégias e define as linhas de desenvolvimento (Putnam, 1993, Rosa Pires, 1995, referidos por Jacinto, 2001).

Mas qual a verdadeira importância do capital social nos meios empresariais? Qual o seu contributo para as empresas e as indústrias, nomeadamente em termos de inovação, algo que está sempre na ordem do dia?

Os estudos mais recentes sobre a concentração de actividades de inovação indicam a tendência para a criação de rendimentos crescentes na produção tecnológica, os quais serão externalizados criando um ambiente de melhoria global das condições de produtividade. Isto está relacionado com a natureza colectiva dos processos de produção de conhecimento localizado, os quais acontecem se se verificar uma série de contingências (Antonelli & Ferrão, 2004).

Estas ideias tornam importante a identificação das relações complexas que se desenvolvem entre as várias actividades económicas locais o que, por sua vez, implicará na necessidade de implementação de políticas integradas das instituições colectivas a nível micro-económico. Esta forma de pensar a política de um modo integrado poderá levar à elaboração de estratégias regionais de especialização, no sentido de estabelecer formas de organização que promovam o conhecimento colectivo e os rendimentos crescentes localizados na produção de conhecimento.

Concretizando melhor estas ideias, a produção de conhecimento tecnológico resulta de um processo de combinação de fragmentos de informação e conhecimento, detidos por vários agentes diferentes e que isoladamente não têm grande valor. Em meios envolventes (com elevados índices de capital social) nos quais se consegue ter baixos custos de transacção e comunicação podemos otimizar os efeitos retroactivos benéficos e os rendimentos crescentes resultantes das externalidades positivas geradas pelo conhecimento tecnológico. Deste modo, pode-se dizer que o conhecimento tecnológico torna-se um bem colectivo. Isto vem justificar a concentração das actividades de inovação no mesmo espaço geográfico, por um lado, e reforçar a ideia da importância do capital social. Assim, torna-se importante a existência de sistemas de comunicação eficientes e a participação activa dos actores locais em redes de troca de conhecimento (Antonelli & Ferrão, 2004; Maskell, 2001, referido por Rodrigues, 2009).

Os estudos teóricos nesta área apontam para duas abordagens distintas, mas que se complementam, de certo modo: a dos custos de transacção e a das externalidades (Antonelli & Ferrão, 2004).

A primeira defende que a proximidade permite um aumento de confiança entre os diversos agentes, o que poderá levar à redução dos custos associados ao estabelecimento de preços. Como já foi referido, há aqui uma inter-relação forte e óbvia com o conceito de capital social.

Segundo Maskell (Maskell, 2001, referido por Rodrigues, 2009), as empresas que trabalham em comunidades com altos níveis de capital social terão sempre uma vantagem competitiva óbvia, dado que aqueles níveis vão permitir uma diminuição da ilegalidade e da “opacidade” das organizações. Ou melhor, haverá maior transparência nos negócios, os acordos serão realmente honrados, os empregados poderão partilhar informação tácita e os negociadores estarão ao mesmo nível.

A segunda, por outro lado, identifica os rendimentos crescentes nos espaços regionais onde há aquela concentração de actividades conforme referido há pouco como o ponto mais importante gerado pela proximidade. Também nesta abordagem a questão do capital social está implicitamente presente.

Deste modo, a importância do capital social, em todas as suas vertentes, fica aqui bem retratada, seja pelo envolvimento da comunidade, seja pelo sentimento de confiança entre as pessoas e as organizações. De acordo com Cooke e Morgan (1998, referidos por Rodrigues, 2009), a confiança (mútua) é um daqueles activos, tal como a lealdade ou a boa vontade, que têm um valor elevado, mas não têm preço.

O conceito de capital social, por outro lado, segundo Healey (Healey, 1998), é limitado, no contexto dos lugares e das relações territoriais contemporâneas, dado que trata, apenas, das relações entre agentes. Deste modo não é teoricamente suficiente para lidar com a complexidade que caracteriza os processos de desenvolvimento.

Além desta questão, Putnam (Putnam, 1993) argumenta que o capital social deriva da história, não se vislumbrando uma boa possibilidade de 'mudança' numa comunidade. Ou melhor, a história é que vai determinar os níveis de capital social, os quais dificilmente poderão ser alterados ao longo do tempo. Esta é uma das grandes críticas feitas por Healey (Healey, 1998) que, numa visão próxima da neo-institucionalista de Peter Evans, relativamente ao capital social, reconhece a capacidade de mudança das sociedades (através do que considera ser um processo de construção de capacidade institucional).

### 3.3– O Processo de “Construção” da Capacidade Institucional

#### 3.3.1 – Um Novo Paradigma no Planeamento

---

A abordagem teórica apresentada anteriormente, leva-nos a considerar o planeamento como sendo um instrumento que poderá criar dinâmicas sociais que possam desenvolver, a nível local, a capacidade de ter uma influência proactiva no processo de desenvolvimento. Assim, deverão ser criadas dinâmicas que “entendam” a necessidade de uma comunicação clara, ao longo do tempo, baseada em debates relacionados com questões estratégicas (Healey, 1990, 1993, 1994, conforme referência de Jacinto, 2001). Nesta óptica, torna-se importante a mobilização dos actores locais relevantes, de modo a contribuir para a estratégia delineada e a delinear continuamente com orientações de desenvolvimento que não dependam apenas do comportamento dos mercados (Rosa Pires, 1995, conforme referência de Jacinto, 2001). Esta ideia torna-se particularmente importante numa época como a que vivemos, de crise e grande incerteza face ao desenvolvimento futuro dos mercados.

No seguimento destas formas de “pensar” o planeamento do território, podemos dizer que um dos principais contributos para um novo paradigma do planeamento surge com Patsy Healey com um texto de 1990 cujo próprio título é sugestivo: “Planning through debate” (Jacinto, 2001).

Segundo esta abordagem, o processo de planeamento deverá ser realmente um elemento instigador de participação e de capacidade participativa nos variados grupos sociais. Neste sentido, o seu método baseia-se em “valores sócio patrimoniais”, considerando o mercado (não só problemas e oportunidades por ele criados, mas também o papel do Estado nesta questão), tendo em conta a sociedade pluralista em que nos inserimos (na qual temos interesses muitos diversos que se encontram frequentemente em conflito) e “procedendo de um modo democrático na acção colectiva, através do recurso a debates” (Jacinto, 2001).

Esta abordagem foi desenvolvida por Patsy Healey (Healey, 1990), numa apresentação em que a autora aborda a evolução teórica, filosófica e epistemológica

recente do pensamento sobre o planeamento do território, além de nos dar uma perspectiva cronológica em paralelo, tomando como exemplo o caso da Grã-Bretanha e fazendo a sua análise desde a década de 1960<sup>3</sup>.

Segundo Patsy Healey (Healey, 1990), referindo Friedmann e Mannheim, a questão central do planeamento é como passar da teoria à prática, do conhecimento à acção, no domínio público. Esta ideia implica uma preocupação lógica com inter-relações, no tempo e no espaço e entre pessoas. Deste modo, terá de se guiar por um sentido de estratégia, por valores a realizar, por objectivos a alcançar, caminhos a percorrer e como implementar estas premissas na prática. Assim, o planeamento implica a assunção de direcções, como segui-las, e qual o conhecimento e os valores que tornam razoáveis as acções a tomar. Neste sentido, a ideia de planeamento está intimamente ligada ao conceito de democracia e de progresso.

Numa breve resenha histórica feita por Patsy Healey (Healey, 1990), a ideia principal que se pode retirar é que, em termos históricos, o estado providência que surgiu no pós-guerra tinha intenção de oferecer melhor qualidade de vida para toda a população, mas acabou por consolidar o poder de alguns grupos que ficaram melhor posicionados e tiveram maior influência da redefinição do papel do estado na sociedade no pós-guerra. Isto veio criar grandes dificuldades para o surgimento de novos grupos e novas ideias, gerando uma crescente inflexibilidade dos “grupos dominadores”. Deste modo, o “radicalismo” descrito acima que se desenvolveu na década de 1980 foi, no fundo, uma forma de desestabilizar as estruturas económicas e sociais instituídas, que vinham do passado. Mas não seria possível viver em constante desestabilização pelo que Healey acreditava que no fim deste processo teriam de surgir novas formas de acção colectiva, e de utilização do conhecimento e da razão de modo a gerir as questões do domínio público. Ou melhor, o chamado “pós-modernismo” poderia desta forma ser entendido como um programa para desestabilizar o “establishment”, as estruturas institucionais estabelecidas, abrindo caminho a novas formas de pensar, novas ideias, para além das que tinham sido postas de parte pelo pensamento dominante hegemónico.

Segundo Healey, é possível elaborar uma lista das principais preocupações ambientais, em todas as épocas. No caso da década de 1980, umas das suas principais características foi a volatilidade das listas feitas pelos planeadores, o que demonstra

---

3 “Paper for Conference - Planning Theory: Prospects for the 1990s” com o título “Planning through Debate”, apresentado por Patsy Healey, em Abril de 1990.



claramente a instabilidade de políticas. Houve, no entanto, alguns temas dominantes que Healey considerava que se estenderiam até ao séc. XXI.

Patsy Healey conclui, assim, que este período não deverá ser visto como uma “derrota” do planeamento como melhor forma de gerir as questões públicas, mas como uma oportunidade, uma “luta” para procurar e inventar novas e melhores formas de fazer a actividade do planeamento, de modo a responder aos novos problemas e desafios impostos pela sociedade contemporânea.

Em relação a essas novas formas de pensar, há que olhar para as abordagens tradicionais no planeamento, de modo a contextualizar as evoluções recentes nesta área.

Planear é a tradução do conhecimento em formas de acção no domínio público, realçando inter-relações no tempo e espaço e entre as pessoas, tendo em consideração uma estratégia definida para a sua implementação. Segundo esta ideia, como deveria isto ser feito, então? A teoria do planeamento apresentou-nos dois grandes modelos diferentes, no séc. XX (Healey, 1990), que foram a abordagem “blueprint”, de diagrama ou desenho técnico e o modelo de decisão racional.

No entanto, ambos os modelos eram limitados e foram, primeiro o modelo “blueprint”, que dominou a actividade de planeamento, na Grã-Bretanha, até aos anos 60 e depois o de decisão racional, ultrapassados pela rapidez da dinâmica de mudança na sociedade contemporânea.

A principal crítica que se fazia à abordagem “blueprint” (de “diagrama técnico”) estava relacionada com as suas ideias políticas e intelectuais. De facto, os teóricos deste modelo acreditavam que era possível transformar o conhecimento que se tinha sobre necessidades económicas, sociais ou ambientais da população de um território em abordagens físicas e espaciais de modo a convertê-las a posteriori em políticas, planos, programas e projectos, sem que houvesse necessidade de fazer escolhas e juízos de valor nesse processo. Deste modo, esta abordagem tornava-se politicamente autoritária e epistemologicamente ingénu.

Esta postura política retirava-lhe a flexibilidade necessária para criar condições ao surgimento da inovação e da mudança. Por outro lado, esta abordagem assumia o desenvolvimento económico como dado e não como “ingrediente” da estratégia local, sem pôr em causa a ideia de que o sector público devia assumir papel dominante no ambiente urbano, sem indagar sobre a forma de ressarcir a comunidade pelos custos ambientais de externalidades negativas, por parte dos seus causadores, no desenvolvimento das suas funções produtivas. Embora houvesse uma valorização do

ambiente, ela era encarada mais de um modo estético e cultural do que ecológico e de sustentabilidade. A participação democrática era pouco considerada dado que a sociedade era vista como um conjunto de pessoas com características e interesses semelhantes, sem se ter em conta a diversidade social e cultural (Healey, 1990).

Deste modo, considerando os padrões actuais, podemos dizer que esta abordagem tinha, de facto, uma visão bastante limitada do processo de planeamento e toda a sua envolvência, com uma atitude centralizadora e paternalista.

O declínio da abordagem “blueprint” deu lugar ao modelo racional de decisão, o qual foi importado das teorias ligadas à gestão e à ciência política nos Estados Unidos da América. Teve a sua origem na escola de Chicago do pós-guerra, assumindo como principal tarefa a inclusão de conhecimento no processo de planeamento que pudesse suportar a acção pública através de uma interacção organizada de valores e objectivos políticos com análises e avaliações técnicas. Este modelo foi apresentado como uma abordagem acima de tudo democrática na forma de realizar políticas públicas. A justificação sistemática, baseada em conhecimento científico era uma questão central neste modelo (Healey, 1990).

O modelo racional de decisão até reunia consenso, em termos políticos, entre todas as partes envolvidas. No entanto, a sua prática tornou o planeamento numa actividade “top-down”, de cima para baixo, em termos hierárquicos, ou melhor, as decisões eram tomadas por uma cúpula e iam sendo transmitidas à hierarquia seguinte, e por aí adiante, até chegar ao seu fundo, que era a população. Deste modo, falhou a “obrigação” de “chegar” a todos os grupos da população com os seus interesses e valores diversos, e de proporcionar condições para que a sua voz chegasse aos políticos e aos programas de política pública. Assim, os seus anseios não iam ao topo, onde as decisões eram tomadas.

Esta abordagem falhava na sua essência funcionalista utilitarista, a qual não considerava os aspectos morais e estéticos. Na sua assumpção de que reunia consenso e representava o interesse comum, falhou na integração e compreensão da diversidade de interesses e valores na sociedade contemporânea e, acima de tudo, falhou ao assumir que o planeamento pode ser feito para as pessoas em vez de com as pessoas. Podemos concluir, assim, que a sua ideia de democracia é mais passiva do que activa (Healey, 1990).

Dadas estas limitações, a evolução social conduziu os planeadores a diferentes modelos de planeamento. Na verdade, dado que a classe política muitas vezes não é

clara em relação ao caminho que pretende seguir, nem aos seus objectivos e aos valores que devem nortear a sua acção, frequentemente aquelas ideias são identificadas e elaboradas com mais clareza ao longo do processo relativo às estratégias de desenvolvimento e aos debates sobre o projecto. Deste modo, variados grupos de pressão exerceram grande influência no pensamento, tanto de políticos como de planeadores, nalgumas ocasiões através de canais formais, noutras de formas mais informais, enquanto as políticas eram elaboradas e os projectos discutidos. Podemos daqui retirar a ideia de que, de facto, se investe muito tempo em negociações com diferentes grupos de interesse, para se conseguir chegar a uma tomada de decisão informada e justificada ou na promoção de projectos estratégicos. Facilmente podemos compreender que esta forma de “transformar o conhecimento em acção ao nível do domínio público” é muito diferente das que tinham sido abordadas até aqui. Não é uma forma pré-concebida nem segue um modelo técnico-racional estrito em si, sendo diferente no sentido que se torna bastante interactivo. No fundo estamos a falar de um modelo em que o conhecimento e as razões são constantemente “trocadas” entre os diversos intervenientes no processo, através de relações sociais variadas (Healey, 1990).

Esta abordagem surge num contexto em que o estado providência, com a sua índole benevolente e paternalista, foi dando lugar a políticas de carácter mais pluralista. Deste modo, deixou de ser possível impor as políticas e as estratégias, as quais passaram a ter de ser negociadas enquanto os diferentes grupos sociais procuravam ser partes envolvidas no processo (Healey, 1990).

### **3.3.2 – O Planeamento através do Debate**

---

Nesta nova abordagem, de contexto pluralista, o planeamento passou a ser considerado um processo de negociação de acordos entre diferentes grupos com interesses diversos, possivelmente competitivos e geradores de conflitos entre si. Esta concepção do planeamento terá que, naturalmente, reflectir uma certa pluralidade de interesses e políticas. Mais tarde, o planeamento chegou mesmo a ser redefinido como a gestão da mudança ambiental através da mediação de conflito de interesses.

No entanto, há algumas nuances nesta ideia. Segundo Forester (referido por Healey, 1990), na prática, enquanto as pessoas negociam também ficam a conhecer os interesses das outras partes implicadas, conseguindo ver novos pontos de vista e podendo mesmo vir a alterar a sua posição inicial.

Tanto Forester como Friedman (ambos referidos por Healey), nas suas abordagens teóricas, tentam definir novas bases para o “interesse público” na acção colectiva, procurando estabelecer, de modo interactivo, o que é mais valorizado pelas pessoas, e quais os seus interesses colectivos, em vez de assumir a existência, *a priori*, de um qualquer interesse público acordado por todos os intervenientes (Healey, 1990).

A abordagem da aprendizagem social, segundo Friedman, apresenta uma mudança no foco principal, da teoria da decisão para a acção e os actores e a forma como estes adquirem conhecimento sobre situações e possíveis caminhos a trilhar através da experiência. Ou melhor, deste modo, as teorias e os princípios são “criados” através da acção (da experiência com ela adquirida com a acção).

O modelo “radical” de Friedman é “oposicionista”, tendo como objectivo a transformação da sociedade através do “empowerment” dos grupos mais explorados e discriminados, ou melhor, dando “poder” a esses grupos, no processo de planeamento, de modo a poderem confrontar a ordem dominante do sistema do mundo capitalista.

Por outro lado, a tradução de conhecimento em acção implica que se identifiquem e compreendam os conflitos de interesses e se procure uma forma de os ultrapassar. A teoria principal aqui é que, através do debate entre os diversos actores, podem-se considerar as diversas hipóteses, conjugar os diferentes valores, identificar e consolidar estratégias e planos de acção. O conhecimento surge através dos argumentos considerados válidos e os diversos interesses são estimados.

Mas esta validação não é obrigatoriamente concretizada através de um raciocínio técnico-racional. Na verdade, os debates sobre o meio-ambiente contêm muitos exemplos de conjugações de várias formas de raciocínio.

Por seu lado, Forester, baseado nos contributos de Habermas e após identificar os modos de raciocínio usados em debate e, deste modo, ter uma ideia sobre como os diferentes argumentos podem ser validados, propôs quatro critérios de validação: a compreensão mútua, a sinceridade, a legitimidade, a verdade. Mas estes critérios não deverão ser vistos como regras a serem impostas em todas e quaisquer situações. Pelo contrário, eles representam questões que deverão ser levantadas e verificadas em todas as situações. Assim, Forester apresentou algumas questões, como ferramentas para melhor se compreender a prática do planeamento:

Até que ponto as ideias e informações apresentadas pelo planeador são compreensíveis? Qual o quadro de problemas reproduzido pelo planeador?

Até que ponto o planeador é directo e franco, influenciando a confiança que os outros nele depositam? Como deve expressar ou esconder os seus sentimentos ou intenções, que podem aproximar ou afastar os outros?

Considerando o contexto em que está inserido, como é que o planeador pode legitimar as suas acções? Será que está a tirar partido do seu status profissional de forma imprópria ao indicar, por exemplo, a um membro de uma comunidade como esta deve proceder?

Será que o planeador está factualmente correcto na sua abordagem? Será que há alguma evidência a apoiar os seus argumentos? A informação que está a fornecer é a mais correcta, ou está a induzir os seus ouvintes em erro, ainda que sem intenção?

Este tipo de questões, além de serem importantes na avaliação de um planeador e a sua prática, durante um processo de debate, são também um apoio para os próprios planeadores, individualmente, de poderem rever as suas práticas e o seu contributo para uma gestão ambiental informada e democrática.

Tanto Forester como Friedmann abordam a questão do processo de planeamento interactivo transferindo o debate de ideias das questões políticas e de pluralismo competitivo (que, segundo ambos, apenas vai favorecer ainda mais os grupos dominantes), para uma visão mais progressiva.

Para Friedmann, o projecto é a emancipação da humanidade da opressão social e nenhum grupo pode ser verdadeiramente livre enquanto não forem livres todos os grupos (Friedmann, 1984, citado por Healey, 1990).

Forester, por outro lado, aponta que neste tipo de planeamento existem vários níveis de análise interactivos e que em todos eles os planeadores encontrarão dinâmicas de poder e de distorção da realidade que prejudicam a participação democrática de forma autónoma. Neste processo, é sua obrigação reconhecer, antecipar e identificar estas dinâmicas e contrariá-las (Forester, 1989, citado por Healey, 1990).

Estes dois importantes contributos levaram o debate sobre o planeamento interactivo para além da ideia da mediação de interesses em conflito, para um novo e “poderoso” modelo no pensamento do planeamento que Healey denominou de “planeamento através de debate”. Este modelo foca-se na aprendizagem interactiva através da argumentação e contra-argumentação. Segundo teoriza este modelo, numa sociedade pluralista com grande diversidade de interesses, muitas vezes conflituosos, a acção colectiva democrática deve desenvolver-se através do debate. Dadas as limitações reconhecidas

no modelo técnico-racional e a postura epistemológica desta nova teorização, este debate deve incluir diferentes modos de raciocínio, se quer apresentar-se como autenticamente democrático e de inclusão das mais variadas formas de pensar na comunidade. Por outro lado, de modo a evitar que surjam tentativas de exercer poder através da mistificação, ao longo do processo, este debate deve ser gerido com regras claras de base que exigem que os diferentes argumentos devem ser explícitos e referir em que tipos de raciocínio se baseiam (Healey, 1990).

Podemos então dizer que o planeamento através de debate (argumentativo), não é apenas um processo técnico ou político, pois envolve constantes interligações entre raciocínios de base científica com ideias morais ou filosofia política e apreciação estética e expressiva enquanto os diferentes grupos, interesses e argumentos são identificados e vão sendo considerados. Assim, todas as partes envolvidas poderão ter uma noção de todo o tipo de questões a serem tratadas neste processo, tal como os valores a elas ligados e podem aperceber-se de como e até que ponto será possível a estratégia e acção colectivas.

Poderão alguns defender, relativamente à problemática do ambiente em si, que os desafios são demasiado importantes para ficarem “nas mãos” do debate público. Mas esta ideia seria “roubar” ao movimento ambiental a sua génese, dado que é um fenómeno de base popular. Por outro lado, os exemplos relativos a enquadramentos semelhantes, baseados na ideia dos “guardiões do interesse público” demonstraram que afinal, tudo não passava de uma fachada (consciente ou inconsciente, relativamente às pessoas que a produziam) para outros interesses sectoriais limitados. Além disso, as alterações climáticas exigem políticas efectivas e sustentáveis que exigem a participação de toda a população pois todos têm um papel a desempenhar (Healey, 1990).

Segundo Patsy Healey (Healey, 1990), este novo modelo será mais efectivo na gestão da agenda, dado que há um enfatizar dos desafios da acção colectiva que respeite as diversidades. Considera todas as formas de saber e de raciocínio pelo que depende de e promove a democracia participativa activa. Existe, no fundo, uma preocupação em estabelecer critérios e procurar soluções, em vez de apenas negociar acordos.

Esta abordagem, no entanto, tem de responder a certos desafios intelectuais. Será mesmo possível através deste processo desenvolver uma capacidade baseada no conhecimento suficientemente grande e forte para contrariar o poder dos grupos dominadores? Poderá esta abordagem cair na ideia de uma gestão científica para grupos de elite, ou em jogos políticos ou apenas mascarar a continuidade da “dominância e dependência”?

Segundo Giddens (1984, referido por Healey, 1990), a capacidade crítica tem a ver com a possibilidade de interligar as nossas percepções das nossas capacidades como agentes, cidadão activos, das relações sociais e sua estruturação, até à compreensão das estruturas que nos envolvem e em que vivemos, que nos limitam, e a sua flexibilidade relativamente às tentativas de as modificar. No seguimento das ideias de Giddens, Healey considera importante a identificação das forças estruturantes e do seu poder, através da formação de regras de comportamento social e institucional, dos fluxos de recursos variados e das ideias que nos fornecem os instrumentos mentais com os quais vemos e interpretamos o mundo. Estes aspectos eram objecto de encorajamento aos planeadores para que fossem considerados como “dados”. Mas uma das mudanças radicais no modelo do planeamento através de debate é de que estes aspectos são dados de um período ou episódio para outro mas que são redefinidos e renegociados no início de cada fluxo de interactividades.

Por outro lado, e exemplificando com o caso da Grã-Bretanha, Healey alerta que será muito difícil fazer a democracia crescer até este ponto (a partir de quase nada), a não ser que as tradições de debate democrático sejam activamente promovidas e desenvolvidas.

A prática do planeamento através de debate argumentativo de ideias, valores e interesses diferentes exige que se estabeleçam algumas regras básicas elementares. De facto, se assim não for, facilmente se compreende que o debate podia descair para uma “feira” de argumentos e contra-argumentos ou tornar-se um ritual que serviria para encobrir a verdadeira realidade segundo a qual os grupos dominantes impõem as suas regras sem sequer serem desafiados. Aqui, os aspectos centrais para a estruturação do processo são as regras, os recursos e as ideias, sendo que os princípios para gerir o debate serão fundamentais para permitir que surjam novas ideias que possam desafiar a abordagem estabelecida e dominante. As regras de base para o debate vão permitir a criação de uma metodologia com princípios éticos para os que preparam o cenário para o debate e para os que vão transmitir informação e conhecimento (Healey, 1990).

Que tipo de regras básicas deveremos conceber? Para quem e para quê?

Segundo Healey, o processo interactivo está sempre dependente do público em questão, ou melhor, quem comunica com quem (para além das regras da comunicação em si). Então, em relação a cada debate (ou qualquer outro cenário de tomada de decisão) devemos perguntar:

- Quem estará envolvido?
- Em que termos o debate será realizado?

- Como poderemos ou deveremos tornar válidas as decisões tomadas?

Segundo Patsy Healey, os critérios para o processos de políticas a implementar podem-se definir consoante o quadro seguinte.

Tabela 4-Definição de critérios nos processos políticos (traduzido de Healey, 1990)

<b><u>Critérios de Governação</u></b>	<u>Quem está envolvido</u> - -quem tem acesso ao processo e em que termos -quem controla o processo -o processo deve ser legitimado para quem
<b><u>Critérios de Governação</u></b>	<u>Quais a relações entre os envolvidos</u> - -qual o estilo de debate a adoptar -quais os procedimentos do debate
<b><u>Critérios de Governação</u></b>	<u>Qual o juízo de valor de uma decisão aceitável</u> - -quais os valores que devem reger a decisão -de que forma as decisões devem ser apresentadas

Tanto a abordagem “*blueprint*” como a da política racional assumiram um modelo de democracia representativa. Ou melhor, os planeadores, segundo aquelas abordagens, seriam sempre técnicos, ao serviço dos políticos eleitos democraticamente em processos políticos que acabavam por excluir muitos grupos de interesse afectados pelos processos em questão. O estilo dos debates era dependente do tipo de profissional de planeamento e da sua área de formação (podiam ser arquitectos, inspectores e engenheiros ou cientistas políticos e geógrafos regionais). Actualmente, este tipo de processo de decisão é visto como pouco democrático e com tendência a reforçar ainda mais a posição dos grupos dominadores, em vez de os desafiar e tentar mudar.

Deste modo, a questão é qual ou quais deverão ser os critérios no planeamento através de debate? E em que critérios do processo deverá envolver-se o planeador, sendo racional e progressista? Em relação a isto, teremos de levantar uma questão. O Planeador deve ser objectivo, mas até que ponto? Que tipo de princípios poderão ser flexibilizados e quais os que devem ser marcados e marcantes no processo?

Destas questões surge uma postura importante, relativamente ao critério de governação sobre quem está envolvido. Essa é uma postura inclusiva, que procure incluir todos os grupos interessados, mesmo, e principalmente, os mais desfavorecidos. Os planeadores têm de se bater por uma abordagem o mais alargada possível, que inclua o



maior número de grupos interessados, de modo a não deixar nenhum hostilizado e à margem do debate e devem-se evitar os debates confinados a uma sala fechada. De acordo com Healey (Healey, 1990), seguindo a ideia de Habermas, deve-se procurar um debate público aberto, o que significa que todas as partes potencialmente interessadas no processo devem ter uma oportunidade para serem ouvidas. Esta posição chegou a ser defendida no Relatório Brundtland (WCED, 1987, referida por Healey, 1990).

Relativamente ao critério de governação sobre as relações entre os grupos envolvidos, aqui têm cabimento as expressões referidas por Forester: *aprender ouvindo e fazer sentido em conjunto* (Healey, 1990). Os planeadores deverão ter consciência de que há vários modos de raciocínio e terão de estar preparados para essa realidade. De facto, por exemplo, poderá haver aqueles participantes que terão mais dificuldade em apresentar as suas ideias de forma clara e sistemática e de fazer-se entender, mas os seus argumentos podem ser tão válidos como quaisquer outros. Assim, o processo de debate deverá estar desenvolvido de modo a que todos os argumentos possam ser considerados, comparados com os outros argumentos e verificados à luz do conhecimento de que se dispõe no momento. Neste tipo de debates não nos podemos basear nos exemplos de tribunais ou de assembleias político-partidárias, dado que nestes casos estamos perante actores que são adversários e cujo objectivo principal é vencer, numa forma semelhante à de uma competição. No entanto, num debate de planeamento, devemos centrar-nos nas hipóteses de coordenação e inter-relação entre diferentes argumentos, procurando mesmo, também, criar novas ideias fora dos padrões das ideias individuais (Healey, 1990).

Em relação aos critérios a usar nos juízos de valor através dos quais se decidirá se uma proposta ou decisão é válida ou aceitável, surge sempre a dúvida se os planeadores deverão ter influência na sua definição ou não. Esta questão está relacionada com os valores do planeador e a sua neutralidade ou não. Alguns autores (Faludi, 1973, Reade, 1987, referidos por Healey, 1990) defenderam que o planeador deve ser neutro relativamente ao conteúdo mas inculcar os seus valores de planeador (como já foi referido atrás) no processo. De outro modo, segundo aqueles autores, estar-se-ia a impor valores aos cidadãos em vez de se ouvir o que eles pretendem.

Esta questão vai, no entanto, mais longe. Conforme defendido por Healey, e aceite de um modo geral, qualquer planeador é influenciado por valores substanciais, dos quais “não se pode libertar”. Aceitando-se que planeadores deverão ser extremamente cautelosos ao promover os seus valores, existem, por outro lado, os valores que decorrem da sua profissão e são importantes para o caso. O primeiro, relativamente ao meio ambiente, estipula que este é uma herança do passado, um recurso, um mundo de

relações muito complexas, e que deve ser transmitido para as gerações futuras. Este argumento é técnico-racional, de acordo com os avanços e as mais recentes preocupações científicas, tem um carácter moral, mediante a ideia do desenvolvimento sustentável (conforme referido no relatório Brundtland, WCED, 1987) e tem um carácter expressivo-estético, considerando a ideia do que irá ser deixado por esta geração para as do futuro. O segundo valor tem uma dimensão de idealismo prático, e está relacionado com a exequibilidade das propostas surgidas no debate e com a experiência do planeador para referir essa questão.

Há, no entanto, uma terceira linha de valores que é considerada central por muitos planeadores, relacionada com a equidade e a justiça distributiva. O acesso e a presença equitativos para todos nos debates são, claramente, questões centrais. Mas esta ideia vai mais longe, referindo que a promoção de políticas que vão gerar desvantagens sobre um grupo ou grupos, para benefício de outros pode ser injusta e pouco razoável.

Em síntese, os princípios propostos pela autora para o planeamento “através” de debate são:

- Abordagem inclusiva;
- Promoção da identificação sistemática de argumentos e razões;
- Promoção de atitude colaborativa entre todas as partes, procurando uma prática de aprendizagem social;
- Promoção do meio ambiente como uma “herança” colectiva;
- Abordagem prática, justa e equitativa.

Da abordagem apresentada, podemos concluir que, efectivamente, um modelo de decisão para temas públicos, colectivos, com hierarquia bem definida e que seja imposto de cima para baixo não é o mais correcto face aos desafios socioeconómicos contemporâneos.

Chegados a este ponto, a questão que se põe é: como inter-relacionar temas como capital social e planeamento através de debate? E como os promover na prática? O que será necessário para isso?

### 3.3.3 – O conceito de Capacidade Institucional

---

Ao introduzirmos o tema do capital social já vimos que, segundo a definição desenvolvida por Robert Putnam (1993), que é geralmente a mais aceite e considerada nos estudos sobre o planeamento do território, é um conceito que engloba aspectos das organizações sociais, como as redes, as normas, nas suas mais variadas formas, e o grau de confiança existente entre as pessoas e/ou organizações, que pode levá-las ou não a associar-se e a trabalhar em conjunto no sentido dos seus interesses mútuos e na procura de benefícios mútuos. Ou, melhor, está relacionado com a forma com que os indivíduos encaram a sua presença, o seu contributo, para o colectivo.

Esta ideia do colectivo está relacionada com as instituições, pelo que certos autores defendem que estas, conjuntamente com as redes de trabalho e de comunicação e o nível de confiança, são as formas essenciais do capital social. Isto demonstra a importância das instituições, como entidades mais concretas ou, pelo contrário, mais abstractas, que podem criar mecanismos de redes e de confiança, promovendo as duas outras formas.

Efectivamente, estes aspectos estão directamente relacionados com o conceito de capacidade institucional, o qual é, só por si e logo no que à sua definição diz respeito, muito polémico.

Na verdade, tanto o termo “capacidade” como o “institucional” são causadores de grande polémica, dado que não há consenso quanto às suas definições.

O termo “capacidade” sempre foi usado com diversos sentidos e em diferentes contextos, tendo várias definições, geralmente ligadas a vários sectores diferentes, com preponderância dos empresariais. Por outro lado, o termo instituições, dado ter uma componente “intangível”, pode dar azo a várias interpretações.

O termo capacidade é entendido como uma habilidade para receber ou “absorver” algo e começou por ser associado à habilidade individual de adquirir novas competências e desenvolver os seus conhecimentos sobre algo. Interessa-nos mais, neste estudo, a vertente que está relacionada com a comunidade, a “capacidade comunitária”.

O termo institucional provém de instituição, a qual pode ser entendida como organização que pode controlar o mecanismo social através do qual é controlado o funcionamento de grupos de indivíduos ou mesmo da sociedade.

Na literatura do planeamento, o conceito de instituição é definido de um modo muito amplo, contendo não apenas organizações formais, mas também convenções informais, hábitos e costumes locais, rotinas que se mantêm no tempo e no espaço. Deste modo, as instituições permitem a estabilização de algumas práticas económicas colectivas num determinado território (Amin & Thrift, 1994).

A interligação entre estes dois termos propõe o entendimento das instituições como se fossem indivíduos, que podem evoluir e desenvolver as suas habilidades, “absorvendo” mais conhecimentos e competências de modo a melhorar continuamente.

Na literatura sobre o planeamento, como já foi afluado, a expressão capacidade institucional provém das teorizações relacionadas com o capital social, considerando os contributos para o seu desenvolvimento feitos por Robert Putnam.

Ou melhor, a importância da capacidade institucional está interligada com a do capital social e com a criação de condições para a promoção do planeamento através do debate. Refira-se que, conforme notado por Fukuyama e já referido, o capital social teve uma evolução clara de conceito académico para objectivo político, embora ele indique, ao mesmo tempo, que há muitas outras áreas em que seria desejável o desenvolvimento deste conceito (Fukuyama, 2002).

Conforme sugerido anteriormente, há várias definições e formas diferentes de encarar o tema capacidade institucional. As perspectivas vão desde a mais institucionalista à mais social.

As que vamos abordar neste trabalho, como referido anteriormente, são as mais desenvolvidas na literatura do planeamento urbano, considerando acima de tudo os contributos de Judith Innes e, principalmente, de Patsy Healey, os quais têm muitos pontos em comum e, de certo modo, complementam-se em relação a muitos aspectos.

Segundo Patsy Healey, (Healey, et al, 1999) este conceito foi inicialmente tratado por Amin & Thrift e posteriormente desenvolvido na área do planeamento urbano, tendo como principal objectivo promover o desenvolvimento económico. As novas abordagens ao tema têm uma maior focalização nas redes das relações que existem ao nível da governação urbana, através das quais há uma interligação entre organizações governamentais, do sector privado, voluntárias e quaisquer outras que se envolvam no processo de governação, ou melhor, que têm uma acção colectiva.

A questão que se põe no estudo da capacidade institucional prende-se com a forma como se podem envolver as instituições de governo das comunidades locais na procura

da redução da vulnerabilidade local, não só em termos económicos, como sociais e ambientais, promovendo a riqueza na economia local e o bem-estar da comunidade local.

Segundo Amin e Thrift, as comunidades que melhor conseguem atingir aqueles objectivos caracterizam-se por quatro principais características, as quais vão definir a sua qualidade ou riqueza institucional (Amin & Thrift, 1994), que são a diversidade de associações cívicas, o elevado grau de interactividade entre os seus grupos sociais, as alianças que conseguem abranger vários interesses individuais e o elevado sentido do interesse colectivo e comum.

Relacionando esta questão com a participação pública, podemos compreender como ela é importante se considerarmos que a participação pública nas políticas e tomadas de decisão relativas a aspectos de interesse colectivo não pode ser imposta, por exemplo por qualquer via legal, sob pena de se tornar contraproducente e afastar ainda mais a sociedade civil dos mecanismos de decisão sobre questões de interesse de todos. Judith Innes e David Booher (Innes & Booher, 2004), relativamente a este aspecto, estudaram os métodos de participação legalmente previstos e obrigatórios nos Estados Unidos da América, concluindo que eles não só não atingiam os seus objectivos, em termos de participação pública, como também eram contraproducentes, dado não gerarem qualquer satisfação no público, raramente promoverem a melhoria das decisões e não contribuírem para um espectro alargado de opiniões e de público. Deste modo acabavam por gerar alguma “raiva” com o sistema e muita desconfiança<sup>4</sup>.

A obra de Innes, segundo a interpretação de Healey (Healey et al, 1999) estuda as formas de construção de consensos na comunidade. Tanto uma como outra, embora seguindo a interpretação de capital social de Robert Putnam, segundo o qual aquele tem a ver com um compromisso cívico, procuram analisar a questão indo “mais além”, procurando novos conceitos e “desdobramentos” para uma expressão que acabou por se tornar muito generalista.

Deste modo, Innes identifica três formas de capital distintas umas das outras, mas interligadas na sua própria génese, que serão implantadas em diferentes contextos de governação interactiva. Por um lado, temos o capital intelectual, relacionado com o conhecimento. Por outro lado também se deve considerar o capital social, relacionado com o grau de confiança entre as pessoas envolvidas em determinado processo e as

---

<sup>4</sup> Para uma abordagem detalhada veja-se o artigo: Innes, Judith e Booher, David (2004) “Reframing public participation: strategies for the 21st century”, *Planning Theory and Practice*.

relações que entre elas se criam, sejam elas de carácter mais pessoal, sejam mais profissionais. Por fim temos, também, o capital político, relacionado com a capacidade para a comunidade agir em termos colectivos.

Por seu lado, Patsy Healey, fugindo um pouco ao termo “capital social”, que se tornou como que um grande guarda-chuva para cobrir uma miríade de aspectos decorrentes das relações sociais em geral, adopta o termo capital institucional, como sendo algo que engloba os três tipos de capital referidos por Innes. Decorrente desta abordagem, os termos que são aqui considerados, para aqueles três tipos de capital, são: recursos de conhecimento, recursos relacionais e capacidade de mobilização (colectiva).

Segundo a perspectiva de Healey, os dois primeiros levam ao terceiro e, a partir da inter-relação deste triângulo poderemos analisar a evolução da capacidade institucional que será, deste modo, a habilidade de gerar e utilizar o capital institucional, e procurar a sua promoção.

Segundo Fukuyama (Fukuyama, 2002), não é suficiente chegar a uma localidade, notar a existência de redes de interacção, referir que se trata de capital social e dizer que isso é algo de positivo. Naturalmente, isso não será um grande contributo para o desenvolvimento local. Do mesmo modo que referimos isto em relação ao capital social, podemos referi-lo em relação ao capital institucional, que é o mesmo que dizer em relação às suas três dimensões referidas por Healey (ou mesmo por Innes). Como as desenvolver, fazendo algo mais do que indicá-las?

Neste ponto torna-se importante referir que há diferentes formas de encarar tanto o capital social como o capital e a capacidade institucionais. Alguns autores consideram-nos como algo completamente intangível, presente nas inter-relações sociais entre diferentes grupos da comunidade e instituições. Outros consideram-nos mais como “coisas”, ou objectos, embora não palpáveis. Esta diferença é muito importante porque do primeiro ponto de vista podemos referir-nos à capacidade institucional como algo que está em constante evolução e que podemos tentar moldar, ou procurar orientar a sua evolução, consoante os nossos objectivos. Na segunda perspectiva estamos mais perante um dado, algo que se tem ou não e que é muito difícil de criar ou moldar e que existe como se fosse um “stock” de um bem.

A perspectiva que nos interessa mais aqui, com a qual nos identificamos mais, no seguimento dos estudos de Patsy Healey, é a primeira, baseada numa abordagem relacional e de construção social.

Deste modo, como se inter-relacionam aqueles “recursos” referidos por Healey no sentido de gerar capacidade institucional? Na perspectiva defendida e desenvolvida por esta autora, aquela inter-relação e os seus resultados em termos de capacidade institucional vai depender de dois factores. Por um lado a forma como a comunidade reage às pressões externas, se é mais aberta aos fluxos que vêm do exterior ou se é mais fechada. Por outro lado, a capacidade existente ao nível das instituições locais, em termos do sistema de inovação regional em que estão inseridas e, deste modo, a sua capacidade para “aproveitar” os fluxos que provêm do exterior. Estes atributos relativos ao sistema regional de inovação serão decisivos na evolução do capital institucional. Importa saber, assim, se o sistema é aberto ou fechado e se tem uma capacidade forte ou fraca. A configuração destes factores vai determinar as reacções sistémicas às pressões externas, de carácter global.

De certo modo, estamos aqui a regressar ao estudo de Phillip Cooke, já abordado, sobre a relação Local vs. Global, embora agora com uma complexidade muito maior, com mais pontos de análise e diferentes abordagens.

Efectivamente, a abordagem de Patsy Healey sobre a evolução da capacidade institucional tem como base as relações entre o local e o global, e o modo como a localidade consegue fazer face à globalização.

Healey identificou três formas diferentes de interacção entre as três diferentes dimensões referidas anteriormente, originando três resultados diferentes na relação dos sistemas locais com as “pressões” externas.

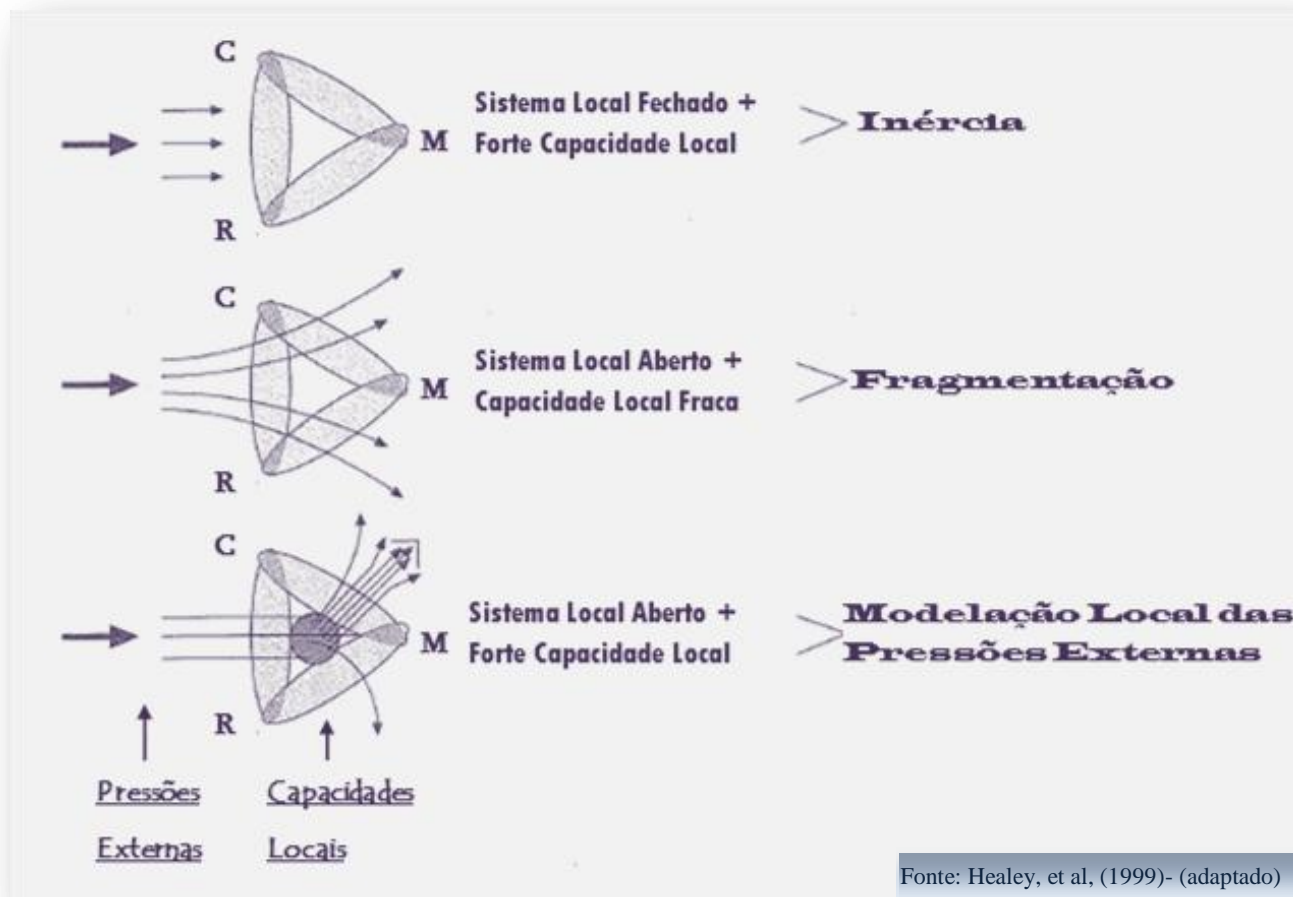
Por um lado, se estamos perante um sistema regional fechado, embora com uma forte capacidade institucional regional, teremos como resultado a inércia institucional. Pode-se dizer que o sistema está preso numa situação em que está “trancado por dentro”.

No segundo caso, temos um sistema regional que, embora seja aberto aos fluxos provenientes do exterior, não tem capacidade suficiente para utilizar os seus próprios recursos de modo a poder aproveitar positivamente os recursos que são apresentados a partir do exterior. Isto levará a um sistema fragmentado, sem coesão e, deste modo, sem capacidade competitiva significativa.

Por fim, no último cenário apresentado por Healey, temos um sistema regional com abertura em relação aos fluxos de recursos que provêm dos exterior e com uma capacidade institucional suficientemente forte que lhe vai permitir orientar os fluxos do exterior, canalizando-os internamente do modo que melhor convém ao seu próprio progresso e à capitalização dos seus próprios recursos. Nestas condições estamos

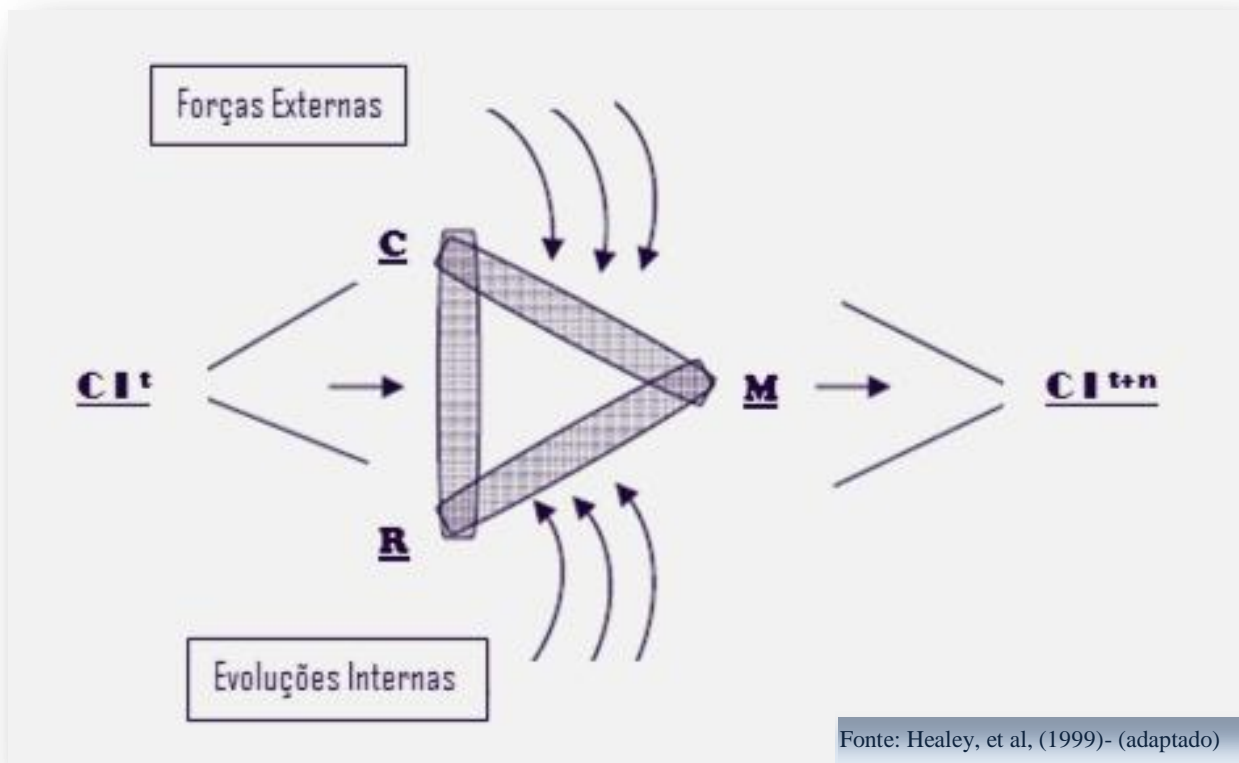
perante um sistema com elevado potencial sistémico. O resultado será, então, aquilo a que Healey chamou a "modelação" local das pressões externas.

Podemos ver, na figura seguinte, a representação gráfica dos três diferentes cenários referidos anteriormente.



Deste modo, podemos, por fim, sintetizar a abordagem teórica de Patsy Healey. Na sua perspectiva, a capacidade institucional depende da forma como se inter-relacionam entre si as pressões externas e as capacidades locais e do modo como isso vai influenciar a produção e o uso dos recursos de conhecimento e dos recursos de relações, os quais vão desencadear a capacidade de mobilização das comunidades locais. Este processo vai acabar por gerar variações no capital e na capacidade institucionais. Poderemos observar esta perspectiva na imagem seguinte.

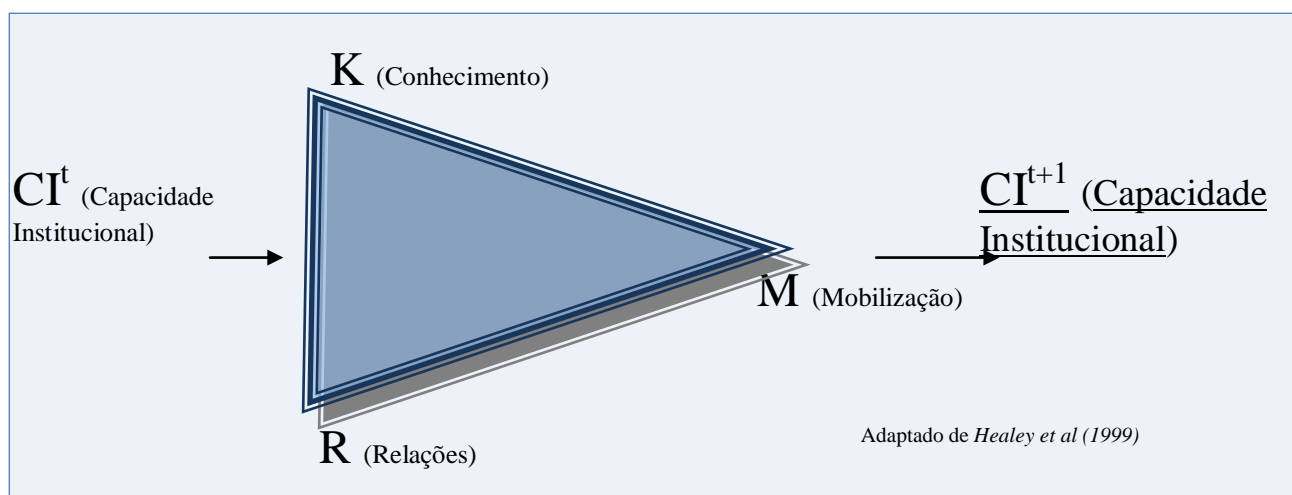




Podemos ver que tudo depende da forma como vai ser influenciado o triângulo formado pela interação entre Conhecimento e Relações, que vai dar origem à Mobilização. Ou melhor, o fluxo de produção e de difusão do conhecimento e as redes sociais juntamente com os valores de coesão social na comunidade vão-se reorganizando, contínua e estrategicamente, de modo a influenciarem as formas de actuação e a dinâmica social dos indivíduos e das organizações na comunidade local.

O gráfico seguinte, na linha dos diagramas anteriores, apresenta uma síntese deste pensamento e do conceito de capacidade institucional, segundo Healey, tal como da forma como pode evoluir.

### O Triângulo das Relações de construção da Capacidade Institucional



Ao longo de toda esta abordagem teórica, pretendeu-se ir “caminhando” para perspectivas mais concretas, mais palpáveis, relativamente ao planeamento, à participação pública e ao modo como pô-la em prática. De que modo, então, poderá tal ser feito?

#### 3.3.4 – O Planeamento em Espiral

A necessidade de inovar no modo de governação das sociedades contemporâneas é hoje vista de uma forma amplamente consensual na Europa. Esta ideia tinha sido aproveitada pela tendência neo-liberal (neo-clássica) para clamar por menos estado e menos regulação na economia. No entanto, isso aconteceu antes da grave crise que abalou a economia numa escala mundial, cuja principal causa geralmente aceite foi precisamente a desregulação dos mercados. Deste modo, a tendência diversa daquela, que apontava para a necessidade de “melhor estado” e “melhor regulação” e pela qual haviam pressões para uma melhor governação, ganhou maior visibilidade e importância.

Mas, em termos práticos, como poderemos considerar as teorias expostas, no sentido da inovação e de modo a promover uma melhor governação? Como criar um processo de planeamento que vá ao encontro da procura de melhorias na comunidade local relativamente ao seu capital social e, em termos mais abrangentes, ao seu capital institucional?

A teoria desenvolvida por Jorgen Amdam parece-nos de grande aplicação nesta fase. Segundo este autor, o processo de planeamento elabora-se segundo uma espiral, que vai aumentando o seu raio de acção. O que quererá isto dizer? Amdam (Amdam, 2000) defende que este processo tem um determinado início, a partir de um determinada iniciativa, mas a sua história e o seu contexto é que vão determinar a sua evolução.

Os processos de desenvolvimento local bem sucedidos começam, frequentemente, com pequenas iniciativas, geradas por interesses de ambição limitada. Ou melhor, não se pode pretender “conquistar o céu e a terra” de uma vez. No entanto, a partir destas iniciativas, as partes envolvidas na sua implementação criam laços de confiança mais fortes, que permitem o surgimento de equipas mais coesas e, a partir daí, a procura de iniciativas mais abrangentes e ambiciosas. Deste modo, vão também sendo envolvidos mais parceiros, que vão integrando a equipa e contribuindo para um aumento da envolvimento e da abrangência das iniciativas tomadas e das acções desencadeadas. Naturalmente, com base nestes pressupostos, dever-se-á procurar um processo de crescimento e desenvolvimento estáveis (Amdam, 2000).

Todas estas ideias têm como principal objectivo a mobilização da comunidade e o envolvimento da sociedade civil nas iniciativas de desenvolvimento da localidade, através de acções de carácter colectivo.

Amdam (Amdam, 2000) estabelece, no entanto, alguns pressupostos para que seja possível garantir a referida mobilização e que permitam o funcionamento do processo em espiral defendido por ele. Assim, após o início deste processo, através das primeiras acções, de pequenas ambições, mas que os parceiros envolvidos acreditavam ser necessárias e que, dada a sua reduzida complexidade mais facilmente poderão ter sucesso, há que levar em linha de conta o conhecimento existente. Deverá haver um conhecimento realista sobre as condições existentes para levar a cabo as acções que se pretende, focando nas falhas, forças oportunidades e ameaças. Será de notar que as ameaças normalmente são geradoras de união, o que potenciará a confiança.

Este conhecimento referido por Amdam pressupõe outro ponto importante. Deverá haver compreensão mútua entre os parceiros e compreensão relativamente aos factos que desencadearam este processo.

Segundo Amdam, só após esta aceitação dos factos existem bases suficientes que permitam uma estratégia de mobilização ou de participação no processo de desenvolvimento.

O terceiro aspecto apontado é a necessidade de uma visão, particularmente uma visão comum. Ou melhor, o caminho a percorrer deve ser delineado, considerando quer as condições que se deverão encontrar quer o que se pretende para o futuro, tendo como base de partida os factos presentes. Esta visão comum é muito importante para que os parceiros existentes em todo o processo estejam identificados com o processo.

Após esta definição da visão, teremos então que definir uma estratégia conjunta que evidencie uma desmultiplicação da visão em planos de acção. Aqui poder-se-ão definir planos que tenham impacto em cada uma das entidades envolvidas no processo e, por outro lado, planos que sejam transversais a todas elas. Em relação a estes últimos, há que dar-lhes uma atenção especial. Os planos de carácter multidisciplinar e multi-organizacional, ou melhor, aqueles que são transversais, tal como os respectivos desafios a que pretendem fazer face, são os que vão permitir uma maior aproximação entre as diferentes entidades envolvidas no processo, promovendo uma maior abertura entre elas e dando uma maior coesão ao grupo e às parcerias. Deste modo, deve-se fazer um esforço muito elevado na criação de grupos de trabalho inter-organizacionais, tal como se lhes deve dar a devida importância e capacidade interventiva no processo. Esses grupos deverão apresentar soluções e identificar oportunidades nos processos de aprendizagem das diversas organizações envolvidas ou da própria comunidade.

A estruturação dos aspectos atrás referidos é uma base importante para se poder trabalhar o planeamento da forma que se pretende: com participação pública e envolvimento da comunidade, de um modo continuado e faseado, cada vez com mais parceiros e acções mais abrangentes.

No entanto, Amdam (Amdam, 2000) acrescenta que a mobilização dos grupos envolvidos neste processo, de modo a evitar grandes contratempos e desacordos que possam deitar por terra aquelas bases, reveste outras questões de grande importância: a definição de prioridades, por um lado, e a partilha de recursos, por outro.

Uma metodologia de planeamento nestes moldes deverá, normalmente, gerar várias ideias, várias sugestões, vários caminhos. Não será, naturalmente, possível implementá-las a todas, pelo que será necessário definir prioridades, as quais, de modo a não serem ou parecerem arbitrárias, para não criar situações de desagrado entre os parceiros, devem obedecer a certos critérios.

Amdam (Amdam, 2000) apresenta os seguintes critérios como importantes na definição de prioridades:

Recursos necessários vs. Recursos disponíveis – Relativamente às acções que exigem novos recursos há que identificar, primeiro como adquirir esses recursos ou meios necessários, de tal modo que os meios para se proceder àquela acção acabam por se tornar, também, um fim. Por outro lado, em relação às acções que não exigem novos recursos ou que vão disponibilizar outros, não há qualquer razão para que sejam proteladas;

Consequências – Os planos de acção a implementar terão certamente consequências. Estas deverão ser bem clarificadas, dado que poderá acontecer que elas tenham algum carácter negativo para algum dos parceiros. Neste caso, dever-se-á ter em atenção como se implementará o plano de modo a minimizar essas consequências e de que modo se poderão implementar outras acções, que deverão ser incluídas nesse plano, que poderão “ressarcir” o parceiro afectado, procurando gerar benefícios equivalentes ao peso negativo daquelas consequências inicialmente analisadas;

Definição de responsabilidades – considerando o planeamento e a implementação de aspectos mais concretos e os seus pormenores;

Presença de “entusiastas” – Amdam refere que o envolvimento de “entusiastas” em determinado processo ou estratégia é um factor que, normalmente, aumenta as suas probabilidades de sucesso, especialmente no caso do desenvolvimento local ou nas mudanças organizacionais;

“Estrangulamentos” – São situações que limitam a implementação das acções e impedem uma fluidez no processo enquanto não forem resolvidas, pelo que deverão ser identificadas com a maior antecedência possível, de modo a definir a forma de as resolver e as pessoas/entidades responsáveis por isso;

Calendarização/Tempo de Implementação – Os projectos a implementar deverão ter uma calendarização realista que determine prioridades.

Após a definição dos pontos referidos anteriormente, que se apresentam como critérios para delinear as prioridades ao escolher os projectos a levar a cabo após apresentação e análise das várias ideias que terão surgido nesta fase, há outros aspectos a levar em linha de conta. Em primeiro lugar, é preciso haver uma busca de concordância. Esta é uma questão importante de modo a que todos tenham uma noção clara do projecto, dado que é fácil surgirem “mal-entendidos” que são desnecessários e podem criar atrasos no processo, se não pior.

Depois, há que definir um Programa de Desenvolvimento de Longo Prazo. De facto, todos os aspectos referidos até aqui deverão estar referenciados num plano de longo prazo, que demonstre claramente o seu objectivo, tal como a partilha de responsabilidades entre as partes envolvidas. Deverá haver o cuidado de esta ser séria, honesta e justa.

Por fim, deverá ser elaborado o Plano de Acção, mais genérico e envolvendo todos os aspectos debatidos. Neste caso, as estratégias e os projectos definidos como prioritários deverão ser integrados num mesmo documento comum. Este documento deverá demonstrar, de um modo inequívoco, o Que vai ser feito, tal como o Onde, o Quando, o Como e, por fim, o Porquê. Após a clarificação destes pontos, uma última questão é colocada: Quem vai ser responsável quer pelo planeamento, quer pela implementação do mesmo?

Depois de todos estes passos podemos, finalmente e de uma vez por todas, afirmar que estamos prontos para continuar o processo de planeamento (dado que a ideia é que ele já tenha começado, nem que seja de um modo intermitente) baseando a nossa abordagem na participação pública e no envolvimento da comunidade.

Esta abordagem ao planeamento, conforme delineada por Amdam, pode ser sintetizada visualmente através do seguinte esquema:



Procurando fazer uma síntese de “integração” das contribuições teóricas até agora referidas, que demonstre alguma sequência lógica no pensamento apresentado e as inter-relações que se estabelecem entre estes conceitos veja-se o seguinte esquema:



---

#### **4. O planeamento do território em Portugal e a construção de capacidade institucional**

---

A questão da relação entre o global e o local, em Portugal, ao nível do planeamento e ordenamento do território, também tem sido várias vezes colocada, mas com perspectivas e em contextos diferentes. Realmente, devido ao profundo centralismo do Estado, segundo a maioria dos analistas, um antagonismo semelhante tem sido colocado na relação local, municipal versus nacional, referente ao estado central. Por exemplo, Valente de Oliveira, num livro de reflexão sobre a regionalização, referia que “em virtude do aumento radical das acessibilidades, a centralização da administração será cada vez mais fácil” (Valente de Oliveira, 1996, 20), fazendo também referência à “tão longa tradição de centralização” do nosso país.

Em relação ao planeamento, refira-se que o poder local tinha a incumbência de elaborar planos pelo que, deste modo, presumia-se sempre que os erros cometidos na gestão do espaço comum e ordenamento do território eram responsabilidade dos municípios. O problema, aqui, é que ao poder local não eram dados os meios suficientes para executar os planos por si elaborados. Devido a esta problemática, na revisão da Constituição de 1986 foi atribuída ao Estado central a responsabilidade do ordenamento do território. (Gonçalves, 2000).

No seguimento deste processo, surgiram “Planos Regionais de Ordenamento do Território” e outros equivalentes, elaborados por “instâncias distantes da população”, mas com carácter vinculativo e de tal modo que chegavam a entrar em colisão com direitos fundamentais dos cidadãos (Gonçalves, 2000).

Deste modo, tornou-se necessário que houvesse uma grande vontade política para alterar esta situação e procurar exercer uma política urbana que de facto fosse ao encontro das populações. Isto implicava que a participação dos cidadãos era necessária, fulcral em todo o processo, para contrariar as “tendências autistas manifestadas pelo sistema de planeamento” já que, por exemplo, em Espanha “o acesso dos cidadãos à elaboração de planos urbanísticos foi contemplado na lei urbanística de 1956”, ou melhor, na década de 50, algo que começou a ser verdadeiramente debatido e considerado em Portugal na década de 90 (Gonçalves, 2000).



Gonçalves (Gonçalves, 2000), refere que se devem procurar equilíbrios entre a capacidade de controlo público sobre o solo e a defesa dos direitos urbanísticos dos cidadãos, de modo a que estes não se afastem do processo. Ou melhor, a acção cívica dos cidadãos é muito importante no planeamento para lutar contra a sua própria ineficácia dado que, na verdade, os modelos e planos do Estado são geralmente difusos e pouco profundos e concretos. Os próprios especialistas poderão ter dificuldade em interpretá-los, pelo que essa dificuldade será acrescida em relação ao cidadão comum.

Assim, é preciso criar mecanismos nos quais as pessoas, as comunidades, possam participar e validar os processos de planeamento e ordenamento do território. Algo, como imagens ou *slogans*, que seja atraente e sedutor para o cidadão, de modo a responder ao desafio de despertar a consciência cívica dos portugueses, envolvendo-os no ordenamento do território. Gonçalves (Gonçalves, 2000), refere que se deve procurar, para isso, “reavivar o sentido de pertença a um lugar-comum”, o que passa pela “construção de uma relação de empatia com a nossa história urbana”.

O planeamento, que segundo Fernando Gonçalves (Gonçalves, 2000), numa opinião que tende a ser partilhada por vários analistas, ganhou o seu devido lugar tardiamente, implica uma abordagem mais analítica, sistemática e racional. Torna-se pois, necessário conciliar e aproximar esta perspectiva da habitual ideia do “desenrascanço”, que costuma ser apanágio do português. Estas posições até podem parecer extremas, mas o equilíbrio entre elas será, sem dúvida, mais vantajoso, de modo a podermos aproveitar o bom exemplo do planeamento em termos de racionalismo e, ao mesmo tempo, não desperdiçar as relações informais dos cidadãos, entre si e com a Administração Pública.

Isto porque, na opinião de Fernando Gonçalves (Gonçalves, 2000) “a desvitalização das formas convencionais de planeamento deve-se simplesmente ao facto de a cidade e os seus cidadãos terem sido reduzidos à condição de objectos. A persistência dessa virtude, baseada na auto-suficiência dos tecno-burocratas que pontificavam na matéria, conduziu à situação limite em que nos encontramos: à força de planear para uma cidade ausente, a cidade ausentou-se do sistema de planeamento. Ora, se este diagnóstico está correcto, segue-se que o defeito não reside na ideia de planeamento mas na forma pouco democrática como tem sido posta em execução. A questão está pois em reformular a ideia de “planear a cidade”, substituindo-a pelo ideal da “cidade que se planeia a si própria”. Nesse futuro contexto, em que o planeamento deixará de ser coutada de uns quantos para se tornar preocupação de todos os cidadãos, as oportunidades para o exercício do urbanismo aumentarão consideravelmente em relação ao passado”. Os cidadãos e os órgãos locais deverão ter uma voz activa no processo, ao passo que o governo deve ser só observador e funcionar como um árbitro.

Mas como e até que ponto a iniciativa local conseguirá organizar-se estruturalmente de modo a ser capaz de focar-se num objectivo claro e específico, como por exemplo alcançar o aumento do emprego local, tendo em conta os constrangimentos ligados aos custos e sem negligenciar os direitos e sensibilidades democráticas locais?

Refira-se que a implementação de políticas de participação pública ou que envolvam a sociedade civil é muito difícil. Philip Cooke (Cooke, 1989), com base na realidade do Reino Unido, identificou quatro modelos de implementação de políticas que poderiam, ainda, ser considerados, contextualizando-os com a realidade actual e nacional. Um primeiro passa pela empresa municipal, a qual poderá ter uma posição relativamente frágil devido ao clima normalmente de desconfiança, por parte das populações, em relação à iniciativa pública e ao sector público. Em segundo lugar, refere as corporações de desenvolvimento público, as quais foram particularmente importantes, no Reino Unido, durante o período “thatcheriano”, tendo assumido a forma de Corporações de Desenvolvimento Urbano. Um terceiro mecanismo para procurar implementar este tipo de políticas seriam as parcerias entre instituições dos níveis regional e local, as quais teriam de fazer frente à tradição de grande centralização das administrações regionais e centrais. Por fim, são referidas as agências de desenvolvimento autónomas, as quais podem ter algum sucesso dado que no caso do Reino Unido demonstraram grande habilidade para conseguir fundos para as suas actividades.

Há diferentes formas para o estabelecimento de meios orientados para os resultados, de sensibilidade local e económicos, para se atingir o desenvolvimento local. Dever-se-á considerar que a ideologia política local e nacional também poderá influenciar esta questão. No entanto, é importante dizer que, em qualquer caso, a energia, a iniciativa, a pro-actividade locais nunca deverão ser penalizadas e, pelo contrário, deverá haver uma perspectiva de encorajamento desta realidade, estabelecendo um regime político menos centralista a nível nacional.

Concluindo, genericamente, Cooke apresenta a ideia de que a crescente influência do nível Global gera a necessidade de um sentido de orientação colectivo, a nível local/regional.

Esta questão, no seguimento do que tem sido exposto ao longo deste trabalho, passa pela referência, que se pode considerar adequada, feita por Fernando Gonçalves de evoluir do conceito de “planear a cidade” para a “cidade que se planeia a si mesma”. Esta perspectiva coloca a participação pública no centro do debate sobre o planeamento. Mas qual será a tradição que esta tem em Portugal? Na verdade, de acordo com Artur da

Rosa Pires<sup>5</sup>, esta tradição não existe e a abordagem “top-down”, ou melhor, de cima para baixo, de imposição de ideias dos governantes aos cidadãos em geral tem sido a habitual. Apenas recentemente as ideias de um novo paradigma no planeamento chegaram à prática em Portugal.

Poderemos verificar essa questão através dos estudos de caso que se apresentarão de seguida, que pretendem dar uma ideia do tipo de planeamento que se está a tentar implementar em Portugal.

De acordo com o estudo que foi desenvolvido, e conforme referido por Rosa Pires, a satisfação desta necessidade implica a existência de uma massa crítica (que permita a mobilização dos agentes), de coerência de acção (relacionada com a existência de uma certa empatia inter-institucional), de pro-actividade (atitude menos prospectiva e mais estratégica) e, por fim, de um canal de ligação entre o nível local e o global (estabelecida com “espaços geo-económicos de pertinência” - os quais são referidos por alguns autores como sendo do nível “*glocal*”). Esta ideia pode-se apresentar, em síntese, através do seguinte esquema, apresentado por Rosa Pires<sup>6</sup>:

#### A relação entre Local e Global



<sup>5</sup> Segundo ideias transmitidas no âmbito do Curso de Mestrado em Planeamento do Território – Inovação e Políticas de Desenvolvimento

<sup>6</sup> Apresentado no âmbito do Curso de Mestrado em Planeamento do Território – Inovação e Políticas de Desenvolvimento

---

## ***5. Os estudos de caso***

---

Este trabalho teve como objectivo principal estudar as relações entre as localidades e a globalização, considerando localidades de pequena e média dimensão e por isso com pouca “massa crítica” no panorama global. O modo destas poderem fazer face à globalização e aos imperativos impostos por esta, de modo a defenderem e preservarem a sua identidade e o seu futuro como localidades, com uma vivência, uma cultura e costumes próprios, levou o estudo, neste âmbito, a centrar-se na questão da participação pública e no envolvimento da população em projectos estratégicos urbanos.

Em termos mais concretos abordou-se o caso de Ovar, considerando as suas características próprias e procurando orientações sobre o modo de criar mecanismos que permitam a implementação de um sistema de participação pública que envolva importantes franjas da população, criando um ambiente envolvente relativamente ao futuro do concelho e da cidade, no qual os cidadãos possam participar, seja através dos grupos sociais onde se encontram envolvidos seja mesmo em nome individual, através de mecanismos criados para o efeito.

Naturalmente, ao estudar este concelho, o projecto mais relacionado com o assunto em causa era o do inOVAR, em relação ao qual havia grandes expectativas quanto à sua implementação e ao que poderia trazer no futuro.

De modo a enriquecer o estudo, também se abordou o caso do concelho de Cantanhede, no qual foi implementado um projecto estratégico de desenvolvimento baseado na inovação, de carácter mais tecnológico, o qual é tido como um caso de sucesso. Como tal, dado que é um projecto que já tem alguma maturidade, num território com algumas semelhanças, relativamente aos desafios futuros, com o concelho de Ovar, considerou-se interessante o seu estudo, enfatizando a dimensão da participação pública e a forma como foi tratado este tema.

Conforme foi referido no início deste trabalho, esta análise baseou-se nos respectivos programas, em notícias relativas a estes e à sua implementação (através da internet) e

em entrevistas realizadas junto de pessoas que tinham algum papel e conhecimento sobre a realidade destes programas.

### 5.1 – A Estratégia Disruptiva de Cantanhede

A primeira premissa na abordagem teórica que levou ao projecto implementado em Cantanhede, posteriormente desenvolvido para outros concelhos limítrofes, foi de que “a viabilidade de qualquer projecto integrado de desenvolvimento” que tenha a sua base na iniciativa do Estado Central e com financiamento exclusivo, ou próximo disso, de fundos públicos, tem uma limitação muito elevada logo na sua génese, devido a várias condicionantes na actuação do Estado Central (que depende de um governo) de um modo continuado e estruturado dadas, por exemplo, as questões políticas ou as hipóteses de crises internacionais e as respectivas imposições de controlo do défice (Newsletter Municipalis, 2003).

Embora se possa dizer que estamos a viver uma situação semelhante neste momento, também é verdade que outros exemplos há em que o papel do estado foi fundamental a suportar este tipo de processos.

Na ideia de Victor Cardial, responsável técnico deste projecto, o desenvolvimento das regiões não deverá ser confiado ao Governo e às suas iniciativas, normalmente de carácter muito centralizador e sem capacidade para responder aos anseios das populações a nível local e regional, ou de aproveitar eficientemente os seus recursos e potencialidades. A nível regional e local existem vários grupos sociais, económicos e políticos que poderão dar um contributo significativo nesse sentido, os quais não podem ser ignorados sob pena de não se aproveitarem devidamente as potencialidades locais.

Além disto, de acordo com Victor Cardial, os projectos promovidos pelo Estado requerem, normalmente, um consenso alargado, o qual não irá permitir o surgimento e aposta em áreas ligadas à inovação, de especialização e a criação de rupturas que possam gerar vantagens competitivas para a região em causa relativamente às restantes (Newsletter Municipalis, 2003).

Outro aspecto fundamental considerado foi o horizonte temporal dado que, segundo o principal autor do projecto, dez anos é o prazo mínimo para que um projecto mobilizador sub-regional se possa afirmar. Deste modo, para que um projecto desta natureza possa subsistir no tempo, perante eventuais alterações nas estruturas de decisão e alterações de estratégia nessas estruturas ou de qualquer dos parceiros intervenientes no processo, dever-se-á garantir que o projecto esteja ligado a modelos de desenvolvimento sub-regional e a adesão de diversos actores, tanto políticos, como empresariais, financeiros, culturais ou associativos, com interesses na região. Por outro lado, é fundamental garantir o adequado financiamento para todo o processo.

O autor deste projecto defende, ainda, que é indispensável o que ele refere como sendo um “campeão”, que assumirá o projecto e procurará mobilizar vontades que permitam ultrapassar as dificuldades que podem surgir, referindo que a mais desgastante é o próprio tempo.

Em termos de factores a considerar, são referidas as condições objectivas existentes, como os recursos naturais, o ambiente natural, a envolvente urbana, as infra-estruturas de transportes e comunicações, as características industriais e agrícolas, as instituições de ensino existentes, a eventual presença de clusters, ou desenvolvidos ou em potencial, os recursos humanos existentes... A ideia será, a partir daqui, poder-se definir o ponto de partida e as deficiências existentes e que terão de ser ultrapassadas. (Newsletter Municipalis, 2003).

Depois desta análise poder-se-á definir um modelo de desenvolvimento sub-regional, as parcerias que se devem promover e os objectivos que se devem considerar e partilhar. Segundo os autores do projecto, estes aspectos são condições essenciais para o sucesso do mesmo, uma vez que, defendem, este terá sempre uma utopia e um processo de acções voluntaristas como base, de forma a criar uma ruptura com o que existe. (Newsletter Municipalis, 2003).

É neste pressuposto que reside a ideia da estratégia disruptiva e, deste modo, de certa forma contrária às ideias da população local. No entanto, também há a referência a uma campanha de marketing adequada e à realização de seminários de sensibilização e divulgação. Por outro lado, também é referido que um critério de validação dos processos e dos objectivos deverá ser os efeitos mobilizadores que aqueles poderão gerar sobre os actores (locais, regionais, nacionais e globais), de modo a poder-se garantir alguma capacidade competitiva da região na área ou sector em que se insere o projecto a implementar.

Num texto em que explica a evolução deste processo, quanto ao projecto em si, denominado “Região Beira Atlântico”, Victor Cardial refere que ele teve a sua génese no âmbito de uma candidatura que venceu as eleições autárquicas em 1997, em Cantanhede, tendo sido iniciado, na prática, em 1999, numa região que se apresentava económica e socialmente atrasada (industrialização a um nível baixo, serviços de fraca qualidade, falta de intensidade tecnológica, fuga dos melhores recursos para o estrangeiro ou cidades nacionais de maior dimensão), marcada pela força centralizadora de Coimbra e do seu “isolacionismo” e pela orientação territorial de Aveiro para o Norte do país.

Segundo Cardial, considerando a situação favorável de Coimbra nas áreas da educação e saúde aliada a um certo declínio industrial, e a de Aveiro, com maior aposta, bem sucedida, a nível empresarial, nas áreas das telecomunicações, software e metalomecânica, verificava-se que o espaço entre estes dois pólos de desenvolvimento estava claramente marginalizado. O desafio iniciado pelos seis municípios desta região, liderados por Cantanhede numa primeira fase, previa o aproveitamento das potencialidades destes dois pólos, principalmente através da criação e desenvolvimento de um Parque Tecnológico.

Deste modo, refere Cardial, houve uma aposta no conceito de desenvolvimento com base na tecnologia, inovação e conhecimento, de modo a recuperar do atraso económico e social dos pequenos municípios da região, procurando oferecer alguma qualidade de vida e boas infra-estruturas a quadros científicos e empreendedores. O objectivo último seria alcançar uma boa base de competitividade com base em Clusters da Economia do Conhecimento.

Segundo Cardial, o modelo de desenvolvimento que se seguiu teve como base de inspiração o caso de sucesso do Silicon Valley, na Califórnia, apoiando-se na competitividade e parceria entre os diversos actores e, deste modo, conseguindo atrair as atenções das Universidades e Centros de Investigação, de classe internacional, de Aveiro e Coimbra, de modo a iniciar uma grande dinâmica empreendedora na região.

O autor refere que este processo despoletou várias iniciativas ao nível de infra-estruturas, atracção de investimento internacional, criação de empresas e projectos de investigação, os quais vieram alterar a cultura e modo de vida da região. Isto teve efeitos quer ao nível dos agentes políticos, quer dos económicos e institucionais, gerando uma grande dinâmica e ambição na região.

Em concreto, foram realizadas várias iniciativas como, por exemplo, incubadoras de empresas (IPN, AIBAP, Figueira Paraindústria, WRC), um centro de transferência de tecnologia (BIOCANT), um parque de negócios (Montemor-o-Velho), um parque tecnológico (Beira Atlântico Parque). Desenvolveram-se outras iniciativas no âmbito das novas tecnologias, ligadas a start-up's que tiveram origem nas Universidades de Aveiro e Coimbra, e de empresas nacionais e internacionais (com destaque, por exemplo, para a AGNI - células de combustível -, a NEC e a Siemens - software para telecomunicações -, a Critical Software e a Micro I/O).

Outros exemplos de iniciativas dentro do mesmo espírito poderiam ser referidos, não cabendo aqui fazer uma exposição exaustiva a esse nível.

Poder-se-á dizer que a ideia de instalar na região um cluster de alta tecnologia em áreas específicas de actividade, procurando incorporar um conjunto de conhecimentos e competências num espaço reduzido, está a ser bem sucedida, como se pode constatar ao procurar acompanhar este caso, (por exemplo, através de notícias relativas à região) e de acordo com os seus responsáveis.

De acordo com Victor Cardial, este processo foi o resultado de várias circunstâncias que se complementaram, designadamente a elevada capacidade científica das Universidades da Região, a escassez de saídas profissionais para os licenciados e investigadores, a dinamização do empreendedorismo tecnológico, as políticas de desenvolvimento de novos actores autárquicos, a qualidade das infra-estruturas de comunicação, os apoios comunitários ao Investimento em infra-estruturas de I&D, a qualidade de vida, nomeadamente considerando a proximidade aos grandes centros regionais.

Podemos constatar a partir daqui que vários factores foram considerados, focalizando nas circunstâncias e especificidades da região.

O responsável técnico do projecto, refere ainda que, aliado a esta envolvente, houve uma liderança forte e outros elementos promotores e catalisadores, que permitiram o início de um processo de dinamização de parcerias entre autarquias e Universidades, o que originou fluxos de informação e o surgimento de projectos no sentido de definir estratégias competitivas que se puderam concretizar com o apoio dos decisores políticos. Criou-se um ambiente dinâmico e em ruptura com a tradição conservadora e rural dos territórios, levando a uma nova cultura empresarial e política a nível local, que dava prioridade à atracção de investimento centrado na inovação e de base tecnológica.



Victor Cardial refere, também, que o facto de em Portugal não existirem grupos económicos com dimensão global, acaba por limitar as ambições que os empreendedores ou actores políticos terão neste tipo de iniciativas, pelo que o apoio da comunidade científica local, com suporte de projectos com validação internacional torna-se um caminho mais seguro, dado que este tipo de processos inovadores acarreta sempre um elevado grau de risco, que obriga a que sejam definidos vários caminhos de saída para o caso do projecto não estar a decorrer da forma que se pretende e não estar a dar os resultados que se esperavam.

Embora inicialmente sejam referidas as comunidades e grupos sociais, tal como as potencialidades, locais, podemos dizer que a perspectiva deste projecto baseia-se num modelo de desenvolvimento exógeno. De acordo com Cardial, num lugar onde “não há nada”, criam-se condições e “arranjam-se” contactos para levar para lá algo realmente inovador.

Em relação à ideia da participação pública na elaboração e concepção do projecto, Cardial transmite a ideia de que não houve participação pública, dado que a sua concepção deste tipo de projectos defende precisamente o contrário. Ou melhor, no seguimento das ideias apresentadas anteriormente, uma estratégia inovadora, de futuro, ganhadora, deve estabelecer uma ruptura. Neste sentido, a inovação deve implicar fazer algo que ainda não foi feito ou pensado, o que implica grandes mudanças e, assim, grande desconforto para as populações locais dado que as pessoas, por natureza, não são favoráveis à mudança, preferindo o conforto do que já conhecem.

Por conseguinte, ele defende que nas etapas iniciais, da elaboração e concepção e depois da implementação do projecto, vai-se trabalhar “contra” a sociedade porque “a sociedade nunca tem razão”. Só assim se pode defender o “empreendedorismo de qualidade” (que implica o projecto que traz realmente algo novo e acrescenta algo, em vez de ser apenas mais um). Apenas numa fase seguinte à sua implementação, quando o projecto está em andamento e a crescer (fase incremental), se pode e deve contar com a participação da população, por exemplo, através das redes sociais, de modo a consolidar o projecto no território. Nesta fase, mais incremental e menos disruptiva, a participação da sociedade pode ser altamente benéfica, já que “há sempre alguém que se lembra de uma pequena melhoria”. Neste caso há que ter algumas cautelas, porque uma “minoría barulhenta tem maior impacto que a maioria calma” e quem está contra tem mais tendência a manifestar-se e a protestar do que quem está a favor.

Assim, só estando perante uma estratégia disruptiva é possível “dar o salto”, fazer alguma coisa que terá um verdadeiro impacto positivo para o futuro. Este tipo de

estratégia surge como oposição a uma estratégia mais conservadora, de “evolução na continuidade” na qual existe uma ideia de fazer mais e melhor, mas do mesmo, algo que não terá grande futuro, segundo o Eng. Victor Cardial que diz ser necessário “romper com as barreiras do desenvolvimento”.

Estas ideias, embora as possamos considerar defensáveis, deverão ser sempre contextualizadas relativamente ao local sobre o qual estamos a trabalhar e ao tipo de projecto que procuramos implementar. Ou melhor, podemos ter situações em que é possível implementar projectos inovadores, sem haver necessidade do radicalismo de uma ruptura total, fazendo algo completamente diferente.

Na sua explicação, Cardial refere o exemplo dos “legos”. Com eles podemos fazer “uma casinha, como toda a gente”, ou, com as mesmas peças, tentar fazer “um barco, um avião, um porta-aviões”...

Mas esta estratégia disruptiva não nasce do nada. O autor refere a necessidade de tomar em consideração os recursos que existem, as tecnologias emergentes e importar para o projecto tecnologias de conhecimento, tudo isto orientando a nossa actuação em três factores: talento, tecnologia e tolerância (por ideias ou pessoas novas ou diferentes).

Nesses pressupostos, essa estratégia teria como base os fundos de capital de risco, o apoio de “Business angels”, a aposta nas novas tecnologias e na inovação, a procura de uma envolvente de grande potencial, os elevados riscos potenciais (embora, no entanto, “calculados”), a procura de um ambiente de parcerias, apostando na valorização do colectivo em detrimento do individual, por mais que o indivíduo possa ter mérito.

Na análise deste caso, importa também ter em conta o conceito de inovação, que pode ser mais amplo e considerar muitas variáveis, inclusivamente culturais e sociais, ou então mais restrito e cingir-se mais à questão da tecnologia, como parece ser o caso de Cantanhede. Mesmo o exemplo dado, dos “Legos”, nos transporta mais para uma ideia de inovação tecnológica.

Por outro lado, podemos constatar que há uma diversidade de factores e circunstâncias a considerar que são difíceis de conjugar, num determinado território.

Relativamente à génese do projecto, o responsável refere que em Cantanhede houve uma liderança forte. Por um lado, em termos políticos, da parte do Presidente da Câmara e, por outro lado, em termos mais técnicos e concretos, da sua parte, como administrador do projecto.

Segundo Cardial, em Cantanhede fez-se uma coisa que “nunca se tinha feito antes”: juntar pessoas, criar massa crítica, competências e, acima de tudo, criar liderança. Referindo-se a Hirschman lembra que o recurso mais escasso é a falta de organização.

De um modo mais genérico, podemos sintetizar as ideias de Cardial, pelas quais justifica a sua opção contrária à participação pública, em termos de bases para se poder constituir o que ele denomina de “Projecto Mobilizador Regional”. As principais ideias chave passam pela ruptura e competitividade, considerando o autor que o desenvolvimento é feito através de rupturas e desequilíbrios e que “existem 10% de pessoas mais espertas e dinâmicas e capazes do que as outras 90%, que serão lideradas por aquelas”. Por outro lado, dá uma grande importância à organização do tempo, referindo ser um “mal” dos portugueses... Estas premissas impõem que terá de haver uma liderança muito forte, baseada num “campeão” que ajude a garantir, por um lado, o financiamento dos projectos (fund-raising), por outro a aposta na consolidação das equipas (dar tempo ao tempo) e a “massa crítica”. A mobilização de outros actores e a atracção de Investimento, procurando garantir a visibilidade do projecto, através de marketing e de parcerias a nível global, são outros aspectos centrais. A notoriedade, através de acções de marketing que atraiam investidores e, “acima de tudo, bons profissionais (bons quadros qualificados)” e a negociação sustentam a necessidade de um bom dirigente ou líder, que garanta uma liderança estratégica e política eficaz. Existe também uma preocupação com a diferenciação e o posicionamento, apostando na complementaridade e na originalidade. Deste modo, a questão para “onde queremos ir?” é muito importante na definição de uma estratégia e posterior selecção de apoios. Refira-se por fim, que este tipo de projectos deverá ser baseado em capitais elevados, segundo este autor.

Podemos dizer que há aqui um tipo de pensamento muito direccionado, que procura simplificar os processos, através de um grande pragmatismo assente na ideia de uma liderança forte. Por outro lado, sublinha-se aqui que a ideia de inovação é essencialmente relacionada com a ideia das novas tecnologias daí, por exemplo, a importância da intensidade do capital como factor produtivo.

A falta de participação pública, intencional, neste projecto, pelo menos na sua fase inicial, leva à ideia referida por vezes de que o plano estratégico implementado em Cantanhede foi quase uma obra de “one man show” ou, pelo menos, “two men show” (o responsável político e o responsável técnico). No entanto, esta ideia fica mais relativizada quando o assunto é abordado pelo principal responsável e líder do movimento (em termos políticos) que levou à implementação daquele projecto. De facto, muitas vezes é assumido que houve dois grandes responsáveis pelo referido projecto, sem grandes

preocupações com o envolvimento da população local. Por um lado, mais na sua elaboração e em termos mais técnicos, Victor Cardial, engenheiro consultor responsável pelo plano e, por outro lado, mais em fase de implementação e em termos políticos, Jorge Catarino, empresário licenciado em Economia e, à data do início da elaboração do projecto, candidato à presidência da câmara local e, posteriormente, por via da sua vitória nas eleições, Presidente da Câmara, cargo que ocupou durante oito anos (dois mandatos) sendo, de momento, Presidente da Assembleia Municipal.

Catarino confirma que a estratégia em relação ao plano era claramente disruptiva, rompendo com o passado e, por isso, indo contra o *establishment* e, em certa medida, a própria população local por ir contra ideias pré-concebidas que se encontravam, de certo modo, enraizadas na comunidade local. No entanto, por outro lado, o responsável político teve de granjear grandes apoios para a sua candidatura e ouvir os anseios da população local.

Deste modo, podemos referir que houve dois processos paralelos. Por um lado, o plano estratégico, com um horizonte temporal mais alargado, mas centrado em questões mais específicas de carácter estratégico e, por outro lado, o desenvolvimento de um programa eleitoral, que obrigou o então candidato a ouvir e consultar importantes grupos da comunidade local ou com influência sobre esta como, por exemplo e conforme referências feitas pelo próprio, associações de emigrantes, associações culturais e desportivas, I.P.S.S.'s, Associações empresariais e mesmo empresários em nome individual, de modo a conceber o seu programa eleitoral e recolher apoios para a sua candidatura.

Baseados nestas informações, podemos dizer que houve uma natural (devido à questão política) preocupação com a consulta às populações, à sociedade civil, na definição e elaboração deste programa político que foi, assim, mais abrangente relativamente às áreas que focava do que o próprio plano estratégico, embora este fosse a base de orientação para o futuro. Ou melhor, tivemos aqui, no fundo, dois projectos paralelos que, ao mesmo tempo, se interligavam.

Estas consultas à população, não sendo participação pública efectiva, no sentido em que temos referido neste trabalho (mais relacionado com inclusão e envolvimento desde a própria fase das ideias), são uma forma de legitimação do projecto que se pretendia implementar. Normalmente, a consulta pública é tida como uma fase que faz parte da participação pública (por exemplo nos Estudos de Impacto Ambiental, de acordo com informação disponibilizada no *site* da CCDR-C) ficando, se for tratada de forma isolada, aquém daquilo que se propõe num processo de participação pública

De acordo com este responsável político, a ideia da necessidade de uma estratégia disruptiva assentava em alguns problemas estruturais inerentes ao próprio concelho, que apresentava um grande atraso no seu desenvolvimento a vários níveis. Por um lado, era um concelho de matriz profundamente rural e, por outro lado, as iniciativas de carácter industrial ali implementadas não tinham sido bem sucedidas.

Havia, deste modo, debilidades estruturantes, quer ao nível da educação, quer ao nível de infra-estruturas, sendo a população na sua maioria de qualificações baixas muito baixas. Deste modo, a Câmara Municipal teve, de facto e numa fase inicial, dificuldade em fazer a população acreditar no projecto que estava a ser implementado no seu concelho. Em relação a este aspecto, Jorge Catarino refere a sua forte convicção de que, mediante os esforços dos principais responsáveis pelo projecto (incluindo, naturalmente, o seu), numa primeira fase conseguiram “convencer” apenas as elites locais. Numa segunda fase, as ideias do projecto começaram a ser referidas e elogiadas por elites externas ao concelho, que iam mencionando o caso de Cantanhede como um exemplo. Por fim, só numa última fase, mediante os “ecos” sobre o que se falava e escrevia sobre o projecto em curso no concelho, principalmente na sua cidade sede, é que o povo local ficou “convencido” da bondade do projecto e da sua potencialidade, aderindo e apoiando o que estava a ser implementado.

As debilidades expostas por Jorge Catarino, de facto, apontam para condições que tornariam muito difícil a elaboração de um projecto com uma grande base de participação pública e inspirado numa ideia de evolução crescente, conforme foi delineada por J. Amdam, em que as actividades desenvolvidas iam trazendo cada vez mais pessoas e mais actividades.

O então Presidente da Câmara considerou, que o mais importante naquela fase inicial seria criar uma equipa de governação capaz (dado que, segundo a sua análise, a Câmara se encontrava desorganizada e sem financiamento), que garantisse uma boa governação, de modo a ter os funcionários da Câmara integrados no projecto a implementar dado que seriam eles “os autores concretos da mudança” (nas suas palavras) que iriam permitir, numa fase posterior, convencer o “povo”.

Deste modo, era sua pretensão criar uma “liderança forte”, capaz de dar credibilidade ao executivo da Câmara, com uma “equipa forte de gestão”, adoptando um projecto partilhado com diferentes instituições ligadas ao concelho. Assim, contava-se criar um clima de autoconfiança na população em relação à comunidade local e à localidade em si e suas potencialidades.

## 5.2– O inOVAR e a estratégia de Ovar

Ovar, Outubro de 2006

### » PROGRAMA DE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PARA O CONCELHO DE OVAR EM CURSO

A Câmara de Ovar contratou a execução de um Programa de Inovação e Desenvolvimento para o concelho de Ovar.

Este programa está em fase de execução e **o objectivo central consiste em dotar o concelho de Ovar de um instrumento estratégico que possa enquadrar a mobilização da iniciativa e dos recursos locais, no sentido de acrescer a capacidade competitiva do tecido económico ova-rensense.**

O Programa está a ser elaborado pelo

**Fonte: Boletim Municipal**

Centro de Estudos em Inovação e Dinâmicas Empresariais e Territoriais, grupo de investigação da Universidade de Aveiro, sob coordenação científica dos Professores Doutores Artur Rosa Pires e Eduardo Anselmo de Castro.

Sobre esta temática, o autarca **Manuel Alves de Oliveira explica que “o desenvolvimento económico e sustentável é um objectivo prioritário do Município de Ovar e, apesar do contexto de dificuldades económicas que atravessamos, o**

# inOVAR

**nosso território continua a apresentar indicadores de atractibilidade e competitividade que importa potenciar e aprofundar. Com a realização deste contrato queremos conjugar a teoria com a prática, para que haja reciprocidade entre a realidade económica e social e o saber científico, e sejam apresentados resultados concretos orientados para a requalificação das áreas existentes e articulados novos modelos de inovação e desenvolvimento no território concelhio.” •**

O inOVAR é um projecto estratégico cujo programa de acção foi realizado com a intenção de criar um quadro de referência e orientação para o futuro na definição de estratégias e políticas públicas que permitissem promover e coordenar iniciativas da comunidade local que pudessem fazer face aos desafios globais impostos pelo ritmo da mudança na sociedade contemporânea, procurando um desenvolvimento sustentável que pudesse garantir prosperidade nesse futuro.

Segundo a Câmara Municipal de Ovar, de acordo com o seu boletim de Outubro de 2006, o objectivo central do “Programa de Inovação e Desenvolvimento para o Concelho de Ovar” consistia em dotá-lo de “um instrumento estratégico” que pudesse “enquadrar a mobilização da iniciativa e dos recursos locais, no sentido” de fortalecer a “capacidade competitiva do tecido económico ova-rensense” (C.M. Ovar, 2006).

Manuel Alves de Oliveira, Presidente da Câmara Municipal de Ovar, em entrevista ao Municipal, órgão da ATAM - Associação dos Técnicos Administrativos Municipais, reiterava que o Programa de Inovação e Desenvolvimento do Concelho de Ovar tinha como objectivo central a dotação do concelho de um instrumento estratégico, de modo a se “enquadrar a mobilização da iniciativa e dos recursos locais, no sentido de acrescer e potenciar a capacidade do tecido económico ova-rensense.” A principal pretensão era a criação de sinergias entre a autarquia local, os empresários e os agentes educativos, tal

como a promoção da criatividade, da livre concorrência, das novas tecnologias e do empreendedorismo.

Esta ideia nasceu de uma visita de trabalho promovida pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Centro, em 2004, à cidade de Tampere, na Finlândia, apontada como um exemplo na transição de uma base económica de índole industrial mais tradicional para uma de economia do conhecimento.

Aquando dessa visita já havia uma certa perspectiva, relativamente ao futuro de Ovar, de deslocalização de parte das empresas multinacionais existentes no concelho. Deste modo, considerou-se que havia necessidade de adoptar medidas que tivessem como objectivo uma transição para a economia do conhecimento, em termos de políticas públicas, de modo a fazer face àquela situação.

Em Tampere pôde-se perspectivar que não haveria nem soluções milagrosas nem de carácter permanente, face ao ritmo elevado imposto pela evolução sócio-económica contemporânea. Além disso, os quadros de referência, em termos de políticas públicas, da Finlândia, eram bastante diferentes dos que existiam em Portugal. Estas perspectivas indicavam a necessidade de “pôr em marcha um conjunto de acções inovador, que precisaria de, ao longo do tempo, ser continuamente avaliado”, ponderado, apoiado e reajustado, na medida do possível e do necessário. Além disto, o projecto teria de ter uma boa base de sustentação entre a comunidade local (inOVAR, 2009).

Deste modo, a autarquia local solicitou à Universidade de Aveiro a elaboração de um programa de linhas de orientação no sentido de procurar aquela transição da indústria tradicional para a sociedade e economia do conhecimento.

A autarquia referiu, também, a ideia de “envolver as organizações e os actores locais na estratégia a definir” (inOVAR, 2009).

O quadro conceptual de referência que foi adoptado na elaboração deste trabalho está relacionado com o conceito de economia de conhecimento, demarcando-se do que se consideram interpretações redutoras em relação à sociedade do conhecimento e que assumem esta como estando directamente dependente da utilização numa escala alargada de tecnologias avançadas, principalmente ligadas à informação e à comunicação (inOvar, 2009)

Mais do que a atenção a conteúdos de base tecnológica, a equipa responsável por este estudo defendia que uma transição sustentada para a Sociedade do Conhecimento exige a ponderação de diversos factores e a análise de diversos temas e áreas de

intervenção, de um modo integrado, ou melhor, tendo a preocupação de manter uma certa articulação entre elas.

Deste modo, no documento, é sublinhada a necessidade de abordar, na intervenção sobre um determinado território, vários aspectos designadamente, a base de produção do conhecimento, a base da actividade económica, os factores de qualidade de vida, os factores de mobilidade e acessibilidade, a diversidade vivencial urbana, a “escala” territorial, a equidade social.

Por outro lado, também se refere o facto de a Autarquia Local precisar de adoptar novas posturas de intervenção relativamente a áreas em que antes, normalmente, não intervinha. Esta intervenção passa pela promoção e de relações de cooperação entre entidades que se considerem importantes na dinamização não só do tecido económico local, mas também da estrutura social e cultural. Ou melhor, há que levar as “organizações pertinentes para a estratégia municipal de desenvolvimento” a cooperar entre si, principalmente se essa prática for pouco usual. Assim, as Autarquias ganham importância como elos de ligação, ou “intermediários entre ciência e investigação, o tecido económico e empresarial e a comunidade local” (inOVAR, 2009), seguindo de perto as posições assumidas pelo Local Government International Bureau (LGIB, 2005), no Reino Unido, como se refere no programa inOvar.

Um terceiro ponto, no que concerne ao quadro conceptual, refere o facto de as organizações que intervêm num processo de desenvolvimento serem cada vez mais interdependentes o que, em conjunto com o crescente ritmo de mudança e conseqüente imprevisibilidade, levou a mudanças na forma de construção e modelação das políticas públicas, já que estas levam cada vez mais em consideração as comunidades locais e a sua capacidade para criar e gerir redes de cooperação que têm uma visão clara das vantagens que se podem obter, não só a nível colectivo mas também a nível individual, através da acção conjunta.

Ou seja, é clara a intenção da participação da comunidade local, ao ponto de se referir a “apropriação pelos agentes locais” do plano de acção. Nesta linha de ideias, refere-se que o Plano de Acção pode ser alterado, dado ser (desejavelmente) mais do que uma lista de acções detalhadas e sequenciais, mas antes “um guia de acção, com flexibilidade, propiciador de oportunidades para a concretização de iniciativas conjuntas, para potenciar a criatividade e dinâmicas de aprendizagem colectiva dos vários agentes locais e para conferir um sentido de co-autoria a esses mesmos agentes”, conforme referem os autores do programa, citando Jennifer Montana.



Estas linhas teóricas programáticas, face ao paradigma anterior, podem resumir-se no seguinte quadro:

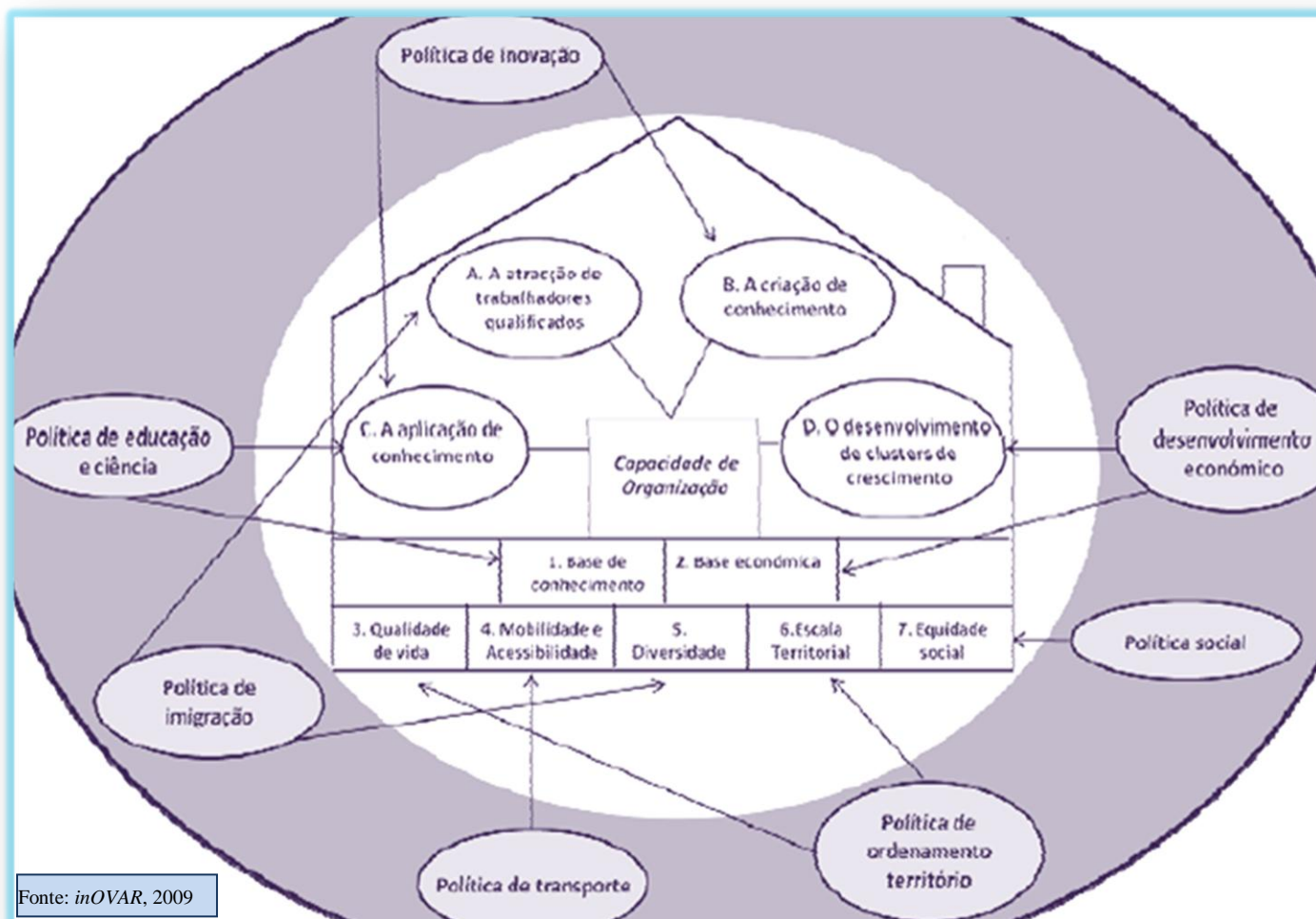
<b><u>Duas formas de pensar a formulação e aplicação de estratégias, planos e programas</u></b>	
<b><u>(Fonte: inOvar, 2009 – Adaptado de Jennifer Montana (2004))</u></b>	
Visão tradicional do Planeamento do Desenvolvimento	Nova Visão do Planeamento do Desenvolvimento
Visão estática do mundo – o ritmo da mudança é previsto no âmbito do processo de planeamento.	Visão dinâmica do mundo – a mudança é inevitável e a capacidade e flexibilidade de responder de forma não planeada é vital.
Planear o crescimento = um parque industrial + uma infra-estrutura de comunicações actualizada + uma incubadora + uma campanha de marketing.	Planear o crescimento = aprofundar e alargar os pilares de sustentação da capacidade regional, i.e, recursos + parcerias colaborativas + estado de espírito que consiga gerir a mudança.
Lista detalhada e sequenciada de acções a executar ao longo de um período multi-anual.	Guia de acção: com flexibilidade, propiciador de oportunidades para a concretização de iniciativas conjuntas, para potenciar a criatividade e dinâmicas de aprendizagem colectiva dos vários agentes locais e para conferir um sentido de co-autoria a esses agentes.
Os passos para planear e implementar são lineares; o programa é definitivo e não há lugar a mecanismos de reavaliação e renovação.	O processo é contínuo e iterativo com mecanismos incorporados de reavaliação e renovação.
Implementado por corpo técnico, normalmente em articulação com empresas (mas dentro de quatro paredes).	Dinamizado por líderes regionais (empresas, governo, educação e comunidade) que fornecem orientações ao corpo técnico.
O sucesso é medido em termos de número de empresas -filiais atraídas e empregos criados.	O sucesso é medido em termos de criação de recursos regionais, de novas redes e em termos de acréscimo dos níveis de inovação e empreendedores.

Sublinhe-se, aqui, um aspecto que se considera essencial que é a evolução de uma visão estática do mundo para uma que acompanha o desenvolvimento da sociedade contemporânea: uma visão dinâmica do mundo, que admite que a mudança é inevitável e, deste modo, a flexibilidade que permita uma grande capacidade de resposta não planeada é essencial dado que aquela mudança, muitas vezes não é previsível.

Ou melhor, o Programa de Acção não deve ser fechado, ou definitivo, ou inflexível, mas antes um documento de orientação que promova iniciativas conjuntas que possam aproveitar oportunidades de empreendedorismo, potenciando “a criatividade e dinâmicas de aprendizagem colectiva dos vários agentes locais”.

O quarto aspecto primordial apontado no quadro conceptual de referência aborda o novo posicionamento da autarquia em relação às suas várias políticas sectoriais, que deverão ser integradas de modo a conferir-lhes um carácter coerente, considerando a estratégia de transição para a Sociedade do Conhecimento. Naturalmente, não se pode esquecer que tal estratégia deve considerar uma variedade de áreas de acção na sua base, sob pena de se afastar da realidade e não passar de um conjunto de preceitos teóricos.

Esta ideia da pluralidade de áreas de actuação como base da estratégia é referida pelos autores recorrendo a Van den Berg (Van den Berg et al, 2005), de acordo com o seguinte esquema.



Fonte: inOVAR, 2009

A abordagem metodológica deste trabalho, tendo em conta os conceitos teóricos apresentados, baseia-se em “cinco grandes princípios orientadores”.

Em primeiro lugar, pretende-se que a formulação da estratégia esteja alicerçada em conceitos que sejam relevantes e que, em conjunto, formem um quadro conceptual forte. Estes conceitos poderão ser quer de natureza mais intangível quer mais operativos. A natureza mais operativa, neste quadro conceptual, foi baseada na análise de experiências internacionais semelhantes, em termos de abordagem, de modo a poder perceber o modo como foram postas em prática e quais as dificuldades sentidas (como aconteceu, por exemplo, relativamente ao caso da cidade finlandesa de Tampere, que mereceu uma visita de estudo). Num quadro mais intangível, o corpo teórico do trabalho expõe o que é importante nesta análise.

Em segundo lugar, procura-se analisar e considerar as “diferentes leituras sobre a realidade local e as suas dinâmicas de transformação”. Este aspecto é importante no sentido de se identificarem os pontos de convergência de modo a envolver os “agentes de mudança” numa ideia de actuação com uma perspectiva colectiva dos vários parceiros em conjunto, procurando identificar as vantagens dessa actuação, não só para o todo, mas também para cada um.

Neste sentido foram realizadas várias entrevistas, especificamente a empresários, e precedeu-se a uma sessão conjunta na qual se discutiu a implementação de uma instituição que procuraria estabelecer a rede de interligações para procurar implementar os planos definidos no programa, de modo a tentar atingir os objectivos propostos: a “Parceria para a Competitividade e Inovação”.

O terceiro princípio orientador da metodologia procurava a valorização dos instrumentos de política pública disponíveis através da sua mobilização para a concretização da estratégia formulada. Este princípio deu, inclusivamente, origem uma candidatura no âmbito do QREN.

A quarta ideia de base para a metodologia refere que a estratégia deve ser entendida como um quadro global de referência, com uma aceitação o mais consensual possível, bem fundamentado e perceptível para a generalidade dos agentes locais, tanto quanto possível. Ou melhor, os diferentes parceiros deverão ter uma margem de actuação e afirmação que lhes permita um certo controlo sobre os detalhes referentes a cada iniciativa. No entanto, devem estar previamente estabelecidas as principais orientações que deverão ser seguidas tal como os respectivos resultados esperados, através de um

entendimento comum. Paralelamente a isto, poder-se-ão estabelecer, logo de início, os diferentes graus de responsabilidade e de contributos para as iniciativas a implementar.

Por fim, em último lugar, há o reconhecimento de que “as instituições precisam de tempo para experimentar e aprender” (conforme citação de Sotarauta e Srinivas, 2005) e que dever-se-ão promover iniciativas de relevância ao mesmo tempo que se prepara a estratégia, de modo a conferir-lhe eficácia. Deste modo pode-se, logo à partida, criar um sistema com um mecanismo de retro-alimentação através das fases observação, experimentação e aprendizagem, o qual poderá ser determinante na execução da estratégia. Há, aqui, a preocupação de não se ter um estudo que se fique pela teoria e logo de início tenha uma forte componente prática Procura-se uma “co-evolução” entre a preparação e implementação da estratégia e as suas consequências geradas no processo de desenvolvimento, seguindo os conceitos abordados pelos autores previamente referidos (Sotarauta e Srinivas, 2005).

Este princípio da co-evolução foi adoptado pelos autores do programa, considerando que a sua oportunidade era tanto maior quanto a intensidade da crise económica que se vivia, a qual aumentava a incerteza sobre as mudanças que estavam a desenhar-se na economia, o seu ritmo e as dinâmicas socioeconómicas. Fazia todo o sentido, então, uma estratégia evolutiva na elaboração e implementação paralela de um programa de desenvolvimento.

O programa de acção do inOVAR tem uma estrutura que se baseia em quatro grandes áreas de intervenção:

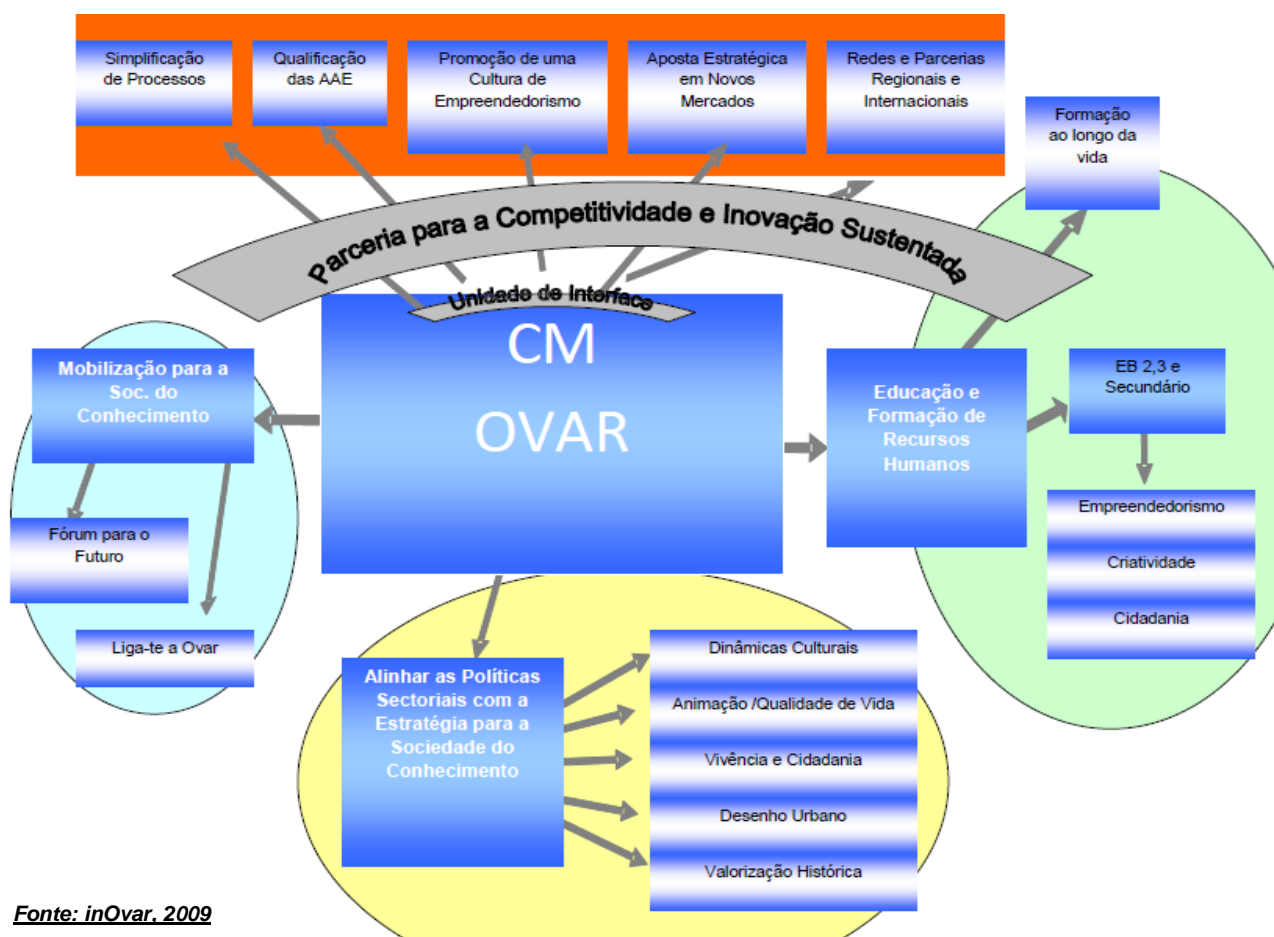
A Dinamização Económica, na qual se procura instituir uma Parceria para a Competitividade e Inovação Sustentada. Promovida pela Câmara Municipal de Ovar, em parceria com outros agentes socioeconómicos e culturais do concelho.

A Educação e Formação de Recursos Humanos, considerada uma questão fulcral para se promover a qualidade e sustentabilidade do desenvolvimento local e sua comunidade.

As Políticas Sectoriais Tradicionais alinhadas com a Estratégia para a Sociedade do Conhecimento, onde se procura que as abordagens sectoriais da Câmara mais tradicionais sejam reconfiguradas de modo a considerarem a nova realidade e os objectivos do programa.

A Mobilização para a Sociedade do Conhecimento, na qual se propõe uma “apropriação” pela comunidade local dos valores de referência na evolução para a Sociedade do Conhecimento em Ovar.

Estas ideias de base estão bem expostas no seguinte diagrama:



Deste modo, podemos observar que todas as indicações iam no sentido da Autarquia local aumentar o âmbito das suas abordagens, envolvendo-se em mais áreas do que as tradicionais e dinamizando “processos de formulação de política pública por vezes radicalmente diferentes” das abordagens tradicionalmente usadas.

Por outro lado, era referida a necessidade da Autarquia criar uma estrutura de apoio que garantisse os recursos suficientes, nomeadamente os humanos, para abordar estes novos processos. Não havia necessidade de novos recursos, mas de, pelo menos, uma afectação dedicada às tarefas derivadas destas novas políticas.

A importância da dinamização de trabalhos de parceria, de carácter duradouro de preferência, com os agentes socioeconómicos mais significativos do município também é um aspecto levantado.

Considerando o que foi dito até este ponto, refira-se que as cinco áreas de actuação identificadas pela equipa que produziu este trabalho foram as seguintes: a simplificação e agilização de processos; qualificação e modernização das áreas de acolhimento empresarial; a promoção e reforço de uma cultura de empreendedorismo na comunidade local; a aposta estratégica em novos mercados; e, por fim, a inserção em redes e parcerias regionais e internacionais.

O documento, após esta abordagem mais teórica e mais conceptual apresenta, de seguida, algumas actividades em concreto a levar a cabo na prossecução destes objectivos.

Numa síntese breve e generalista, o projecto “inOvar” procura “qualificar o concelho para o futuro”, nas palavras de Rosa Pires, docente da Universidade de Aveiro e principal responsável por este projecto, apresentando um plano capaz de enquadrar as dificuldades do Município numa estratégia para o desenvolvimento, numa perspectiva de modelo de desenvolvimento endógeno. Os responsáveis deste estudo procuraram considerar a experiência adquirida com um Plano Estratégico de uma cidade vizinha: Estarreja.

O projecto inOvar pretende ter um propósito de mudança, nas atitudes dos munícipes e na sua capacidade de empreendedorismo, enquanto gera redes entre as empresas instaladas procurando ensiná-las a inovar.

O projecto passa por reconhecer e valorizar os recursos locais, não só cientificamente, mas também empresarialmente (salientando-se que não se trata de “biotecnologia nem nano tecnologia”). A estratégia assenta numa perspectiva de co-evolução com o processo de desenvolvimento (numa lógica de “tempo para experimentar e aprender”) e procura-se conjugar a visão de longo prazo com a acção imediata, aproveitando a vontade política para explorar novos caminhos.

O plano passava por um desenho concreto da sua implementação, através da “Unidade de Interface” (que deveria levar para o município “mais dinheiro do que custaria”), que se pretendia que fosse entidade gestora/promotora que enquadraria as iniciativas empresariais. Na implementação deste plano, a sua consequência, a longo prazo, seria a construção de uma sociedade de conhecimento, com munícipes esclarecidos e com capacidade para actuar. O grande recurso a desenvolver seria o

capital social, que se deveria construir e mobilizar, fazendo com que o que possa ser complicado numa primeira instância, depois com o tempo se torne mais dinâmico, como se ganhasse vida própria. Tentar-se-ia ultrapassar um dos grandes problemas em Portugal: o facto de não haver cultura do capital social.

Rosa Pires, comentando este estudo por si coordenado, crítica o facto de, ao fim de anos de experiência em planos e planeamento, por vezes ainda se persiga “cegamente” a ideia do plano normativo, estático, e muito relacionado com os usos do solo, quando o plano deve ser cada vez mais dinâmico, um apoio para a gestão, e voltado para a construção de estruturas que nos ajudem a olhar para o “novo” mundo – novas temáticas, novos desafios, novos contextos, novas oportunidades.

O inOVAR é um exemplo de planeamento que pode criar redes, dinamizar pessoas, capacitá-las, alterar agendas, atribuir competências, criar lideranças. O planeamento deve procurar alterar e moldar mentalidades (“shaping minds”), e esse terá sido o principal objectivo.

De facto, ao analisar este estudo podemos dizer que as suas propostas vão de encontro ao que se considera necessário, estabelecendo objectivos de aproveitamento de recursos endógenos, de reorganização da Câmara Municipal de Ovar e da sua actividade de forma a influenciar positivamente a sociedade, no sentido do trabalho com objectivos comuns e pensando no bem colectivo da comunidade e da localidade em si. Então, fica a questão: o que aconteceu ao inOVAR? Porque será que as suas (pouquíssimas) acções são pouco divulgadas? Porque será que muito pouca gente, em Ovar, poderá responder “sim, sei o que é o inOVAR”? O que será que falhou aqui?

Além da análise de documentos e de notícias, procurou-se, de modo a poder responder a estas questões, contactar com pessoas envolvidas de algum modo no processo, dentro da Câmara Municipal de Ovar. Tendo sido solicitada uma audiência ao Presidente da Câmara Municipal de Ovar, apenas foi possível realizar uma entrevista com Rogério Pacheco, arquitecto responsável pelo gabinete de urbanismo da Câmara. Além disso, também foi feita uma outra entrevista a David Almeida, ex-vereador e ex-vice-presidente da Câmara, que acompanhou de perto o processo.

Segundo Rogério Pacheco, no seguimento de orientações que, em grande parte, emanaram do projecto inOVAR, numa fase mais inicial, os serviços da Câmara apresentaram candidaturas a fundos estruturais no âmbito do programa de Parcerias para a Regeneração Urbana (P. R. U.). E a verdade é que a participação activa da maioria deles, principalmente na fase de elaboração do projecto, foi muito pouca, mesmo

deficiente e, por vezes, mesmo nula. Acontece que o próprio programa de co-financiamento impõe que existam várias entidades envolvidas no processo, de diferentes áreas de actuação, num projecto de parceria.

Com base nestas informações poderemos dizer que, apesar de haver muitos parceiros que, eventualmente, poderiam apresentar interesse em participar na elaboração do projecto, há o perigo de que os parceiros poderão surgir, não pela sua utilidade, culminando um processo de estudo e análise tendente a criar parcerias no sentido de melhorar o projecto, mas mais por obrigatoriedade, de certo modo para “dar o nome”, e o projecto em causa não é tratado como algo benéfico para todos, como um todo, com coesão, mas sim como uma soma de vários interesses individuais de cada grupo, cada qual com o seu próprio projecto. Para que este tipo de projectos possa ter uma dinâmica diferente e que envolva todos, a câmara, aqui, poderia tentar um tipo de abordagem mais pró-activa procurando os parceiros pelo contributo que podem efectivamente dar e não apenas por causa dos fundos, embora possamos dizer, também, que os próprios procedimentos relativamente aos fundos não criam essa tendência.

Estas parcerias acontecem na fase de candidatura, de modo a poder-se aceder aos referidos fundos. Após a aprovação, cada entidade faz “a sua parte”, aquilo de que é directamente responsável, como se estivéssemos perante vários projectos individuais.

Nesta fase, considerando o estudo efectuado até ao momento, poderemos referir que se denota alguma carência no concelho ao nível de capital social, mas também ao nível de capacidade institucional.

Esta ideia pode-se aferir pelas palavras de Rogério Pacheco que, nesta entrevista, sugeriu que as parcerias apenas surgiram para se poder submeter uma candidatura a co-financiamentos da U.E. Ou melhor, criou-se um “cenário” no sentido de se procurarem verbas.

Refira-se, por fim, os parceiros no projecto de Parcerias para a Regeneração Urbana (num total de 56), liderado pela Câmara Municipal de Ovar, que estavam relacionados com as áreas a desenvolver. Não cabendo aqui nomeá-los exaustivamente a todos, podemos referir alguns, nomeadamente:

- A própria Câmara Municipal de Ovar, naturalmente, dando particular atenção a algumas áreas como, por exemplo, a azulejaria;
- A Universidade de Aveiro,



- Os produtores de pão-de-ló de Ovar, importantes em termos de turismo cultural e gastronómico;
- A Santa Casa da Misericórdia de Ovar, no que se refere à equidade social;
- A Associação Comercial dos Concelhos de Ovar e S. J. da Madeira, de modo a dinamizar o comércio no centro;
- A Associação dos Amigos do Cáster, na área da requalificação ambiental;
- A Associação Industrial do Distrito de Aveiro;
- A Fundação Carnaval de Ovar e os grupos de Carnaval, etc.

Neste âmbito, Rogério Pacheco referiu que também foi criado o Habitat de Criatividade e Experimentação de Ovar, com o objectivo de incentivar e promover as empresas criativas, nomeadamente ligadas ao Carnaval de Ovar.

Seguindo estas ideias, Manuel de Oliveira, Presidente da Câmara Municipal de Ovar, indicou, na já referida entrevista concedida à ATAM - Associação dos Técnicos Administrativos Municipais, que foram apresentadas duas candidaturas ao iCentro: Projecto de Valorização Empresarial do Azulejo Tradicional de Ovar e Projecto de Valorização do Pão-de-Ló de Ovar, indicando que o Município estava em preparação de novas candidaturas, no âmbito do QREN 2007-2013, tentando estabelecer uma plataforma com empresários da região e instituições de formação, de modo a implementar estratégias e acções inovadoras e empreendedoras.

Apesar destas parcerias, um dos aspectos abordados na entrevista com Rogério Pacheco foi a dificuldade de mobilização dos agentes. Embora a Câmara procurasse realizar algumas reuniões com os parceiros, no âmbito das P. R. U., aquelas eram sempre difíceis de marcar por indisponibilidade dos parceiros do projecto e depois, acabavam sempre por faltar muitos deles.

Nesta entrevista, foi referido por este responsável da divisão de planeamento e urbanismo que não havia grande conhecimento, (nem) dentro da Câmara, sobre o que era o inOVAR, muito menos numa vertente mais prática e operativa. Apenas se tinha algum conhecimento superficial sobre no que consistia o projecto.

Todos estes aspectos abordados denotam, em suma, uma grande carência ao nível da capacidade institucional aspecto que dificulta a implantação de projectos de parcerias com carácter de interesse colectivo.

Ainda mais importante e interessante foi a entrevista, muito mais longa, com David Almeida, antigo vice-presidente da Câmara, que acompanhou de perto o projecto inOVAR, pelo menos nas suas fases iniciais.

Segundo David Almeida, as principais dificuldades de Ovar, actualmente, derivam dos problemas das opções passadas. Por um lado a aposta em grandes empresas, apenas, aliada, por outro lado, à falta de captação de novos investidores (não obrigatoriamente grandes investidores), deixando o crescimento do Concelho “ir acontecendo”, na base das grandes empresas multinacionais. Estas ideias vêm de encontro ao que é defendido no início deste trabalho.

Relativamente ao inOvar, na sua visão, este projecto era muito importante no sentido de se estabelecer um plano estratégico para a cidade e o concelho de Ovar. No entanto, um plano que estava previsto ser finalizado em cerca de um ano (segundo o protocolo assinado entre a Universidade de Aveiro e a Câmara Municipal de Ovar), se demora, na sua elaboração, cerca de quatro anos (tempo decorrido desde o protocolo até à apresentação do documento final ao município, por parte da Universidade), então demora “uma eternidade”. Por outro lado, segundo este ex-vereador, a crise internacional mudou tudo e as premissas que levaram a este plano foram alteradas.

Segundo David Almeida, o principal problema terá sido, mesmo, o atraso. Na sua ideia, em termos mais concretos, se houver um projecto a ser elaborado em um ano e ele demorar apenas nove meses, na perspectiva do empresário, isso é óptimo. Se se atrasar um pouco, e demorar até quinze a dezassete meses, aceita-se. No entanto, se se prolongar por quatro anos, então o projecto perde toda a credibilidade. Deste modo, David Almeida referiu que as entidades envolvidas, numa fase inicial, neste projecto, nomeadamente e principalmente os empresários contactados, acabaram por não dar crédito algum a um projecto em relação ao qual viam algum interesse, numa fase inicial. Segundo a sua opinião, este tempo de espera poderá mesmo ter esfriado o interesse da própria Câmara, considerando o pouco crédito do projecto no concelho, dado o seu atraso.

Considerando o estudo realizado até este momento e as palavras de David Almeida, apercebemo-nos que o nível de confiança entre as instituições locais e outras envolvidas no processo pode ter sido penalizado com esta situação, dificultando o enriquecimento dos recursos pela aposta na mobilização da população e no crescimento do capital social.

Isto pode ser referido de tal modo que esta situação chegou a ser aproveitada politicamente, a um nível partidário, em altura de campanha para as eleições autárquicas de Outubro de 2009, num boletim informativo enviado aos órgãos de comunicação social, conforme se pode ler nos quadros seguintes.

Álvaro Santos, candidato à Câmara Municipal de Ovar, denuncia que, 4 anos depois da assinatura do contrato para execução de um Programa de Inovação e Desenvolvimento para o Concelho de Ovar, não há qualquer documento produzido.

A poucos dias das eleições autárquicas de 2005, a Câmara Municipal de Ovar e a Universidade de Aveiro celebraram um contrato para a execução de um Programa de Inovação e Desenvolvimento para o Concelho de Ovar, no valor de 60 mil euros.

Nos termos desse contrato, a primeira fase devia estar concluída 6 meses depois da outorga, correspondendo à entrega de um relatório intercalar e, 12 meses depois, todo o programa deveria estar concluído, sendo nessa altura entregue o relatório final.

Fonte: Nota à imprensa da Candidatura do PSD à Câmara Municipal de Ovar nas Eleições Autárquicas de 2009

Lembramo-nos aqui dos contributos de Doreen Massey, que referia que o lugar se caracterizava por ser constituído por lutas de poder, nomeadamente políticas, não só internas mas também na sua relação com o exterior e com o “global”.

Outra questão levantada por David Almeida, por outro lado, foi o facto de a Câmara não ter nomeado ninguém, conforme estava previsto, para acompanhar o processo. Deste modo, aconteceu que, a partir de certo momento, os contactos entre Universidade e Câmara eram feitos com muitas pessoas diferentes, em diferentes ocasiões: numas vezes com o Presidente da Câmara, noutras com o Vice-Presidente da Câmara, noutras ainda com a assessora do Presidente ou com a chefia do Gabinete do Presidente. Não havia, assim, um responsável que acompanhasse, do início ao fim, o processo e todos os seus sub-processos e os contactos entre as duas partes.

Dir-se-ia que, seguindo de perto as ideias referidas por Hirshman, faltou alguma organização, que permitisse explorar as ideias expostas neste projecto, algo que se pode depreender das palavras de David Almeida.

Na sua opinião, outro factor que também foi considerado menos positivo, foi o facto de o projecto apresentar, pelo menos inicialmente e em alguns pontos, bases pouco sólidas relativamente ao concelho de Ovar e bastante teóricas. Como exemplos disso foram apontados pelo ex-autarca o caso da azulejaria, que teve uma ênfase muito grande mas que tem um peso muito baixo na economia do concelho, e o do pão-de-ló de Ovar e sua certificação, dado que o número de produtores envolvidos nessa certificação era muito

reduzido, porque esta acarretava grandes exigências, não só devido às imposições que trazia mas também devido aos elevados custos envolvidos.

Embora esta ideia seja válida, também se deve considerar que o projecto incluía várias outras medidas/orientações e que estas pequenas acções serviriam para começar a chamar a população para participar noutras actividades do projecto, seguindo de perto a teoria do planeamento em espiral preconizada por J. Amdam (ou melhor, criar pequenas actividades que envolvessem poucos recursos mas que, aos poucos, fossem dando origem a cada vez mais actividades, envolvendo mais recursos).

Para além de algumas questões mais técnicas e das apostas estratégicas, em relação às quais teria coisas a acrescentar, por um lado, e a alterar, por outro, também foi referida a questão da estratégia de comunicação, em relação à qual se apontou o (bom) exemplo dado pela Rede Social, que é um factor de congregação de várias vontades diferentes, que passam por instituições como escolas, IPSS's (Instituições Particulares de Solidariedade Social), associações, o IEFP (Instituto de Emprego e Formação Profissional), empresas (nomeadamente formadoras), as Juntas de Freguesia e, claro está, a própria Câmara Municipal de Ovar.

Neste âmbito, foram identificados por David Almeida vários pontos de melhoria, dos quais se referem os mais significativos. Em primeiro lugar, foi referido que o aproveitamento de instituições como a A. I. D. A. (Associação Industrial do Distrito de Aveiro) ou a Associação Comercial dos Concelhos de Ovar e S. J. da Madeira não foi o melhor. Um segundo aspecto, foi que a relação com a comunicação social, relativamente ao inOVAR, também não foi a melhor e a divulgação deste projecto ficou muito aquém do que seria desejável, dado que, por um lado, a Câmara Municipal poderia ter criado, a partir da sua página, um site específico para o inOvar e, por outro lado, para se apostar num “canal para se chegar a todos”, poder-se-ia criar um Infomail - um postal ou folheto a distribuir pela maioria das caixas de correio com tópicos e a informar o site e o gabinete da Câmara responsável pelo assunto (ao fim e ao cabo, algo de muito banal em campanhas eleitorais), de modo a permitir aos cidadãos interessados que pudessem, de algum modo, intervir.

Estas críticas expostas nos últimos parágrafos poderão ser integradas na ideia da falta de capacidade institucional, cujo desenvolvimento era um dos objectivos deste projecto, mas que acabou por ser algo que teve uma influência negativa na sua implementação devido aos aspectos que já foram referidos no que diz respeito ao inter-relacionamento entre a Câmara e a Universidade e a inexistência de uma entidade que fizesse uma “ponte” entre as duas.

### 5.3– Breve Análise Comparativa dos Dois Estudos de Caso

Analisando e estudando estes dois casos, vemos duas posturas diferentes face ao processo de elaboração do planeamento. Uma estabelece os objectivos através de uma estratégia de ruptura, pensada e deliberada, procurando criar algo diferente do que existe no início do processo (caso de Cantanhede). Neste caso, inclusivamente, considera-se a hipótese de trazer do exterior grande parte dos recursos necessários para a implementação do projecto, mais do que a de aproveitar os existentes no local. Assume-se que estes não serão suficientes na prossecução dos objectivos que se pretendem o que, por outro lado, acaba por justificar a estratégia de ruptura.

A outra postura, por outro lado, é uma estratégia de menos risco, a priori, que procura, acima de tudo, a criação de condições para que os recursos e as potencialidades existentes sejam realmente e efectivamente aproveitados (no caso de Ovar). No seguimento desta postura estratégica, também a questão da participação pública ganha contornos diferentes. No entanto, em qualquer um dos casos é um aspecto de grande importância, embora tratado de modo diferente.

No primeiro caso, de Cantanhede, esta abordagem passa mais por uma consulta à população, consubstanciada no programa eleitoral. Esta forma de introduzir a participação pública no processo, embora pouco inclusiva e envolvente, está relacionada com as circunstâncias inerentes à escolha de uma estratégia disruptiva e com o facto de, neste caso, os planeadores já terem um conjunto de ideias construídas e sistematizadas, relacionadas com a referida ruptura perante a realidade local em relação ao que pretendem implementar e como o fazer. As consultas públicas, aqui, ajudaram a criar um ambiente de simpatia para com o projecto que se pretendia implementar, nomeadamente recorrendo a técnicas de marketing, de modo a garantir algum interesse da parte da população que permitisse a sua participação numa fase mais avançada, na implementação do projecto.

No segundo caso, o de Ovar, no entanto, estamos perante um projecto no qual as ideias, intencionalmente, não estão ainda finalizadas. Ou melhor, há um rumo e há ideias, mas podemos dizer que estão, ainda, em construção, pois são assumidas como uma

base de orientação para estratégias e iniciativas que procurem o desenvolvimento local. Assim, a participação pública tende a ser mais trabalhada passando, neste caso, por procurar um envolvimento real da população na elaboração dos projectos e na evolução das ideias para planear o desenvolvimento local. Pode-se dizer, no entanto, que o maior risco desta abordagem está nesta fase, como se pôde constatar em Ovar.

Não é fácil conseguir a participação e envolvência da população neste tipo de actividades. É necessário que haja uma grande coesão e entendimento entre as partes envolvidas para se ser bem sucedido nesta área e essa foi uma área que não foi muito positiva em Ovar, conforme se pôde constatar ao estudar este caso.

Parece-nos que há uma ideia comum nos dois casos de estudo abordados, e que se vem tornando cada vez mais importante em termos de planeamento do território, conforme se pôde constatar no estudo teórico previamente elaborado.

Esta ideia prende-se com a necessidade de construção de uma forte capacidade institucional, como sendo a melhor forma de procurar uma postura competitiva e o desenvolvimento sustentável para uma determinada localidade, principalmente no quadro da crescente globalização que estamos a viver.

A questão é que a ideia relativamente aos meios e às formas de se atingir esse objectivo diferem muitas vezes e, naturalmente, consoante as circunstâncias, a conjuntura e a estrutura da localidade em causa.

#### *5.4– Ilações Relativamente a Ovar*

Depois da abordagem teórica e de uma breve análise dos dois casos de estudo chega então o momento de perguntar: que ilações retirar relativamente ao caso de Ovar? No seguimento do referido no início deste trabalho, como criar condições que permitam uma evolução benéfica na base económica de Ovar, considerando projectos estratégicos pertinentes com base na participação pública?

Partindo do trabalho já existente, é de referir que o inOVAR apresenta características que nos permitem afirmar ser uma boa base inicial, ou uma boa ferramenta, ou

orientação, para se implementar um projecto estratégico no concelho que permita encarar o futuro e os efeitos da globalização, e da interacção com um mundo exterior em constante mudança e com crescente influência, de um modo positivo.

No entanto, dadas as circunstâncias, relativamente à participação pública, do que se pode depreender dos responsáveis consultados sobre o tema, o envolvimento efectivo de grupos sociais relevantes, não só na implementação do projecto, mas também na sua própria elaboração, aparenta ter sido um aspecto menos positivo, juntamente com a divulgação e a publicitação mais amplas do projecto, de modo a criar uma envolvência positiva à volta do projecto, por parte da comunidade.

O estudo elaborado sugere que, para que o projecto inOVAR fosse bem sucedido, seria necessário tomar medidas concretas que permitissem dotar o Concelho e a gestão do projecto a implementar de uma capacidade institucional mais forte. Ou melhor, medidas que permitissem manter os contactos e o trabalho em conjunto entre as diferentes instituições e parceiros que foram envolvidos de início. A criação da “Unidade de Interface” poderia ser uma medida que ajudaria a manter o projecto de um modo activo e obrigaria as partes a ter uma postura mais interventiva. Na verdade, um dos objectivos do projecto seria precisamente a criação e desenvolvimento de uma capacidade institucional mais forte e a prossecução desse objectivo seria determinante para o sucesso do projecto.

A criação dessa capacidade institucional passaria pela procura de uma maior mobilização dos parceiros envolvidos nas diferentes acções que o projecto envolvia, o que se consubstancia, no fundo, com um incremento do capital social, visto como um factor de produção determinante para o futuro da localidade face aos efeitos da globalização. E, neste âmbito, a melhor instituição para promover a mobilização referida seria, naturalmente, a Unidade de Interface.

Essa mobilização à volta das ideias que se pretendiam com o projecto e das pequenas acções que se iniciariam seria muito importante, dado que Ovar, embora seja apontado como um caso de um Concelho onde existe grande tradição de associativismo, este por si só não garante que a comunidade local seja facilmente mobilizável. Podemos referir a questão do tipo de relações que se estabelecem entre as pessoas ou grupos sociais. No caso, em Ovar estamos mais perante relações do tipo “Bonding” (de laços ou de aglutinação), que têm mais a ver com amizade ou mesmo ligações à família (graus de parentesco), as quais se vêm presentes, por exemplo, nos grupos sociais ligados ao Carnaval de Ovar e que influenciam decididamente a ideia do elevado grau de associativismo em Ovar, dada a sua quantidade, decorrente da grandeza e tradição deste

Carnaval. Estas associações e estes grupos não terão uma influência tão positiva nas relações de tipo “Bridging” (de pontes, relacionadas com a interacção entre grupos sociais, normalmente de localidades diferentes, na prossecução de objectivos comuns) e muito menos no caso das relações do tipo “Linking” (de conexão, relacionadas com a união entre diferentes grupos sociais no sentido de influenciar o poder institucional através, por exemplo, de “lobbies”). Estas duas últimas, mais direccionadas para as relações da localidade com o exterior, seriam muito mais importantes se o que estamos a analisar são precisamente as pressões do exterior face à localidade e forma como esta reage àquelas. Está aqui em causa, no fundo, o triângulo da capacidade institucional segundo as ideias expostas por Patsy Healey, apresentadas neste estudo.

Estas questões condicionaram o sucesso e o desenvolvimento do projecto, numa perspectiva de planeamento em espiral, dado que se depreende do seu estudo a intenção de criar poucas actividades, que não envolvessem muitos recursos, numa fase inicial, mas que fossem como que uma rampa de lançamento para outras actividades, de maior importância e que envolvessem mais recursos, chamando cada vez mais população a participar na “construção” do futuro da sua cidade (conforme o conceito explicado por Amdam, referido neste trabalho).

Neste sentido, a criação, logo desde o início, de um organismo intermédio entre a U.A. e a C.M.O., (que poderia ser a Unidade de Interface) afigura-se de uma importância determinante, considerando as várias incumbências que poderia ter, todas inter-relacionadas, as quais passariam por mediar os trabalhos entre aquelas entidades, procurar criar dinâmicas sociais à volta do projecto, procurar manter as motivações elevadas entre as partes envolvidas, não deixar “morrer” o projecto e os apoios entretanto conseguidos para a sua implementação, insistir no cumprimento de prazos, etc.

Através desse organismo poder-se-iam organizar conferências, colóquios, acções de sensibilização relacionadas com qualquer dos temas a tratar no projecto envolvidas em acções de marketing, etc.

Este organismo, a “Unidade de Interface”, nas “Parcerias para a Competitividade e Inovação Sustentada”, no inOVAR, seria uma instituição de dinamização, de procura de parcerias, de geração de envolvências...

Neste campo, há uma instituição em Ovar que poderia ser um exemplo a seguir, embora seja mais centrada na área social especificamente, que é a Rede Social do Concelho de Ovar.



A Rede Social é uma medida de política que se constitui como um fórum de articulação e congregação de esforços, o qual se debruça sobre a problemática da pobreza e exclusão social, trabalhando para a sua erradicação, concebendo e avaliando as políticas sociais, procurando inovar na renovação das estratégias de intervenção e na elaboração do planeamento estratégico.

Da análise e do estudo realizados, tendo em conta a ideia de um planeamento em constante construção, evolução e desenvolvimento, esta estrutura (a Unidade de Interface) poderia ajudar a suprir quaisquer lacunas. No fundo, podemos dizer que o sucesso deste projecto poderia passar pelo cumprimento da sua fase mais importante, mas também mais difícil: a própria implementação das ideias nele contidas em si. No entanto, a passagem das ideias, da teoria, para as acções, para a prática, afigura-se sempre como um passo de grande dificuldade. Essa dificuldade é acrescida num projecto como este que pretende uma grande envolvência dos actores locais, coisa que já não acontece em projectos nos quais há poucas entidades envolvidas (uma elite) conjugadas com uma liderança forte (como se pôde constatar no caso de Cantanhede) por haver menos partes envolvidas (o que implicará, também, menos envolvência e mobilização da população local).

---

## 6. Conclusão

---

Este trabalho partiu da observação de uma realidade problemática por parte do seu autor. No caso, verificou-se que o Concelho de Ovar, habituado a ter grandes empresas multinacionais no seu território, começou a sentir grandes dificuldades na recuperação, tanto económica como social, devido ao elevado desemprego, a partir do momento em que aquelas multinacionais começaram a abandonar a localidade. Este problema foi agravado pelo facto do concelho assentar boa parte da sua actividade económica e da sua oferta de emprego naquelas empresas, não havendo uma real alternativa para as numerosas famílias desamparadas pela falta de emprego.

O facto das empresas se terem “deslocalizado” para outras zonas do globo, onde tinham condições mais vantajosas em termos de competitividade da mão-de-obra, por esta ser mais barata, dado serem indústrias que utilizam intensivamente este factor produtivo, leva-nos a olhar para a problemática da globalização e seus efeitos sobre a localidade. Acima de tudo, importa saber como é que a localidade poderá fazer face a estas questões e à influência da globalização. Isto leva-nos à questão da participação pública e à forma das pessoas participarem e também influenciarem os destinos da sua própria localidade.

O estudo sobre o local versus o global, no qual foram abordados os contributos de diversos autores, mostrou-nos a ideia de que não é obrigatório ver uma relação puramente antagónica entre o global e o local. Pelo contrário, os autores estudados defendem, de um modo geral, que o global afecta o local, mas que este pode aproveitar esse facto para, com os seus próprios meios e recursos, influenciar o global, isto é, o espaço exterior à sua realidade mais interna, através das várias redes de relações que estabelece com outras localidades e com agentes externos. Mas para que a localidade consiga realmente fazer face à globalização e aproveitar os seus benefícios, há que criar certas condições, desenvolver certas qualidades e potencialidades, que lhe permitam procurar “impor” a sua presença através da sua diferenciação face às demais localidades.

O estudo mostrou-nos que isso pode ser feito através do incremento do capital social em determinado lugar. Este termo tem a ver com as redes de interligação entre as pessoas da localidade e a forma com que se inter-relacionam os grupos sociais, tendo como base o grau de confiança mútua. Esta questão é central e pode permitir à

localidade criar um grau de coesão importante para marcar a sua posição no que diz respeito aos seus próprios destinos. A participação pública, neste sentido, ganha maior importância mas, por si só, não tem uma influência significativa. Isto porque o “investimento” no capital social precisa de ter atrás de si instituições interessadas e que partilhem dos objectivos e interesses propostos, de modo a poder “orientar” todo o potencial que o capital social de uma localidade pode oferecer. Deste modo, ganha importância o conceito de capacidade institucional, no fundo o “recurso social” mais importante, que irá permitir à localidade ter uma reacção positiva aos impulsos externos, à globalização, de modo a potenciar os recursos locais.

Este conceito é, assim, muito mais abrangente e, além de interagir com o capital social, relacionado com a mobilização das pessoas, da sociedade civil, também leva em conta os níveis de conhecimento nessa localidade e as teias de relações existentes.

Ao elaborar e implementar um projecto estratégico urbano, devemos levar estas questões em linha de consideração e, de modo a que a estratégia seja sustentada, assente numa continuidade de futuro, procurar envolver toda a sociedade civil, tanto quanto possível, nestes projectos, de modo a aumentar o sentido de lugar, o sentimento de pertença da comunidade ao território onde vive (em todas as suas vertentes, e não apenas no aspecto físico ou espacial).

Mas será que a aposta na participação social é obrigatória, para se criar capacidade institucional que permita implementar estratégias de futuro de modo a promover o desenvolvimento sustentável da localidade?

O trabalho efectuado, nomeadamente através de dois estudos de caso, permitiu-nos adquirir algumas ideias em relação ao assunto. As indicações dadas são de que efectivamente esta questão depende em grande medida do lugar que estivermos a analisar ou sobre o qual pretendemos intervir. Há vários factores que influenciam o tipo de estratégia a seguir em relação a esta questão. De facto, se considerarmos que a participação pública configura-se como um procedimento que pretende assegurar a intervenção ou envolvimento do público interessado no processo de decisão, temos de reflectir sobre o tipo de público que temos perante nós, ou melhor, qual o público-alvo. Neste sentido, interessa saber, pelo menos de um modo genérico, o nível de instrução dos cidadãos, os seus interesses e valores, os sectores de actividade em que trabalham, etc. Deste modo, podemos aperceber-nos até que ponto este público deverá ser envolvido na elaboração dos projectos, ou se deverá ser apenas consultado, ou ser envolvido apenas na fase da implementação, ou mesmo ser apenas um agente passivo

de recepção das novas ideias a implementar, ao qual apenas se vai “vender” o projecto e as actividades a implementar através de técnicas de marketing.

Por exemplo, no caso de Cantanhede, uma das justificações para o não envolvimento do público na elaboração do projecto estratégico a implementar era a do baixo grau de instrução da população em geral, tal como os seus sectores de actividade tradicionais que, em conjunto, impediriam, na opinião dos responsáveis pelo projecto, que a estratégia a implementar fosse compreendida pelas pessoas, nomeadamente devido à normal aversão à mudança. Daí haver referências ao facto do projecto ter sido feito “contra as pessoas”.

Num local onde não havia muitos recursos para o que se pretendia, foram-se buscar esses recursos ao exterior, mesmo em termos da própria capacidade institucional (veja-se as parcerias, por exemplo, com as universidades mais próximas), de modo a operar uma mudança profunda contra a própria génese do lugar. Isto, por outro lado, comprova que o lugar não é algo estático, que depende apenas do espaço, em termos físicos, mas que um território é realmente uma rede intrincada de várias relações, lutas sociais e de poder, avanços e recuos da sua sociedade e da sua base económica.

Em relação ao caso de Cantanhede, no entanto, podemos referir que é um projecto que deverá ter, conforme se confirmou nas entrevistas realizadas, uma grande componente de marketing, de “venda da imagem”, de modo a poder ir aproximando a comunidade local à volta do que se pretende implementar.

Considerando a realidade local e a pretensão do envolvimento da população local, tão ou mais válida ainda terá sido a ideia que norteou um projecto como o de Ovar. Tendo em conta as características da população, a tradição em termos de associativismo da comunidade local e os recursos existentes, procurou-se iniciar uma estratégia que se desenvolvesse com base numa ideia de espiral, através de pequenas actividades que atraíssem algumas pessoas e que sugerissem ou implicassem noutras actividades, cada vez maiores, envolvendo mais interesses e “chamando” cada vez mais pessoas. No entanto, os resultados não foram os esperados. O estudo elaborado deixa a ideia que tal poderá ter a ver com o tipo de relações, de laços, que se estabelecem numa comunidade. Se esses laços forem mais de cariz familiar e relacionados com amigos (de “aglutinação”), a mobilização para projectos desta natureza será mais difícil. Por outro lado, se houver bases fortes de relações entre diferentes grupos sociais com interesses comuns, que inclusivamente cheguem a grupos de outras localidades (relações de “ponte”) ou, melhor ainda, laços entre diferentes grupos que se unem para criar lobbies que influenciem decisões do poder institucional (laços ou relações de “conexão”), então o

carácter deste tipo de relações, que têm grandes interacções com o exterior, poderá propiciar uma capacidade institucional que permita potenciar e orientar a participação pública. Não havendo instituições que garantam isto, será necessário criá-las, de preferência logo no início do processo, de modo poder garantir a implementação do projecto e a participação pública inerente. Tivemos um exemplo desta situação, no caso negativo, com a não criação da Unidade de Interface de Parcerias para a Competitividade e Inovação Sustentada.

Concluindo, apesar das indicações dadas pelos resultados dos casos que foram estudados, dado que se pôde comprovar que estávamos perante cenários diferentes, nomeadamente em relação às comunidades locais, do estudo realizado parece plausível dizer que a participação pública deve ser sempre incentivada e deve haver envolvimento dos grupos sociais mais interessados. Mais do que isso, essa participação deve ser promovida, inclusivamente recorrendo a debates, fóruns, “workshops”, procurando convencer a sociedade civil que é do seu interesse participar neste tipo de trabalhos, pois poderão ser os principais beneficiados das actividades a desenvolver e poderão, deste modo, tentar defender os seus interesses ou, melhor ainda, conjugá-los com os interesses de outros grupos. No entanto, existem situações, relacionadas com a conjuntura e a própria estrutura de cada localidade, em que esta abordagem poderá não ser a mais indicada, sendo mais plausível apostar num trabalho de cúpula, a ser elaborado por uma elite.

Cumpramos aqui referir que, realmente, as estratégias a implementar e as ideias a seguir, não só quanto a opções a tomar para promover o desenvolvimento sustentável mas também relativamente à participação pública em si, dependem bastante de lugar para lugar, de comunidade para comunidade. Sendo uma localidade um território onde acontece uma multiplicidade de inter-relações, não só internas mas também com o exterior, é natural que não possam haver soluções lineares ou de aplicação universal. Num seminário internacional<sup>7</sup>, sobre a regionalização, William Tompson, Chefe da Unidade de Desenvolvimento Regional e Rural, da Divisão de Política de Desenvolvimento Regional, da OCDE, referiu com insistência “there’s no one size fits all!” Ou melhor, de facto, não é possível encontrar soluções únicas que sirvam para várias situações.

---

<sup>7</sup> Seminário Internacional “Promover a Coesão, Descentralizar o Estado, Desenvolver as Regiões: Que desafios em Portugal e na Europa?”, promovido pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N) e pelo Conselho Regional do Norte, 7 de Julho de 2010.

Deste modo, é importante ter em conta que cada caso é um caso, que depende de vários factores desde o início do processo, incluindo os próprios planeadores dado que, consoante a sua formação e os seus valores, algo tão básico como a própria definição do problema poderá variar. As referências de quem “vê”, com os “seus olhos”, são cruciais desde o início do processo de planeamento.

Esta questão, por outro lado, vem fortalecer a necessidade de participação pública efectiva. Quanto maior for esta, mais “diluída” ficará a visão do próprio planeador e mais integrada na comunidade local será a estratégia a seguir.

Refira-se, neste aspecto, a crescente importância da proximidade entre os órgãos de decisão e as populações que eles servem. No seminário referido anteriormente todos os oradores, sem excepção, defenderam a ideia da regionalização nesse sentido.

Ou melhor, voltando à questão do início deste estudo, da relação entre o global e o local, estas ideias, defendendo a importância do Princípio da Subsidiariedade<sup>8</sup>, vêm comprovar que a localidade interage com o global e não é “sufocada” pela globalização, havendo mecanismos que procuram manter a singularidade de cada lugar, com os quais as comunidades locais devem saber conviver, fazendo uso deles da melhor forma.

Por fim, em termos de futuro, fazendo referência ao caso concreto de Ovar, há dois pontos que são particularmente interessantes, pois configuram algo que ainda poderá ser feito no concelho de modo a que as potencialidades locais possam ser aproveitadas, através das potencialidades do próprio programa inOVAR.

Por um lado, a criação da Unidade de Interface de Parcerias para a Competitividade e Inovação Sustentada seria com certeza uma aposta de futuro, de modo a promover no concelho uma maior densidade na sua capacidade institucional. Por outro lado, todas estas ideias, o desenvolvimento do concelho e os rumos possíveis para o futuro poderiam ser tratados e desenvolvidos em debates, fóruns e “workshops” (orientados para o efeito) que permitissem a população ter uma voz activa nos assuntos do seu interesse, aumentando a sua envolvimento, a sua mobilização e o seu sentimento de pertença à cidade.

---

8 “O princípio de subsidiariedade é definido no artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. O princípio de subsidiariedade pretende assegurar uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a acção a empreender a nível comunitário se justifica relativamente às possibilidades oferecidas pelo nível nacional, regional ou local.” in [http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_pt.htm)

---

## **7.BIBLIOGRAFIA**

---

AMDAM, Jørgen (2000), "Confidence Building in Local Planning and Development. Some Experience from Norway", *European Planning Studies*, Vol. 8, No. 5.

AMIN, Ash (2009), "Relational Thinking", PODCAST disponível em <http://podcast.open.ac.uk/oulearn/social-sciences/podcast-doreen-massey>.

AMIN, Ash (2004), "Regions unbound: towards a new politics of place", *Geografiska annaler: series B: human geography*, 86 (1). pp. 33-44.

AMIN, Ash & THRIFT, Nigel (1994), "Living in the Global", *Globalization, institutions, and regional development in Europe*, Oxford University Press.

ANTONELLI, Cristiano & FERRÃO, João (2001), *Comunicação, Conhecimento Colectivo e Inovação – As vantagens da aglomeração geográfica*, Imprensa de Ciências Sociais.

CÂMARA MUNICIPAL DE OVAR (2009), "inOVAR – Programa de Inovação e Desenvolvimento do Concelho de Ovar", Estudo Elaborado pelo CEIDET – Centro de Estudos em Inovação e Dinâmicas Empresariais e Territoriais, da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, da Universidade de Aveiro, com a coordenação de Artur da Rosa Pires e Carlos Rodrigues.

CÂMARA MUNICIPAL DA MEALHADA (2008), "Destino Luso – Saúde, Beleza e Bem-estar", Estudo Elaborado por Cardial Consultores, com a coordenação de Victor Cardial.

CATARINO, Jorge (2007), "O PEDES – Plano Estratégico de Desenvolvimento Económico e Social do Concelho de Cantanhede", *Economia do Conhecimento e Administração Local*, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto.

COOKE, Philip (1989), "Locality, economic restructuring and world development", *Localities: The Changing Face of Britain*, ed. Philip Cooke (London: Unwin Hyman).

COOKE, Philip (1989), "The Local Question – Revival or Survival", *Localities: The Changing Face of Britain*, ed. Philip Cooke (London: Unwin Hyman).



CREMONESE, Dejalma & DALLABRIDA, Valdir Roque (2004), “Políticas sociais, formação do capital social e desenvolvimento”, retirado de <http://br.monografias.com/trabalhos915/politica-capital-desenvolvimento/politica-capital-desenvolvimento.shtml>.

FUKUYAMA, Francis (2002), “Social Capital and Development: The Coming Agenda”, *SAIS Review* vol. XXII no. 1 (Winter–Spring 2002), disponível em <http://www.sais-jhu.edu/faculty/fukuyama/publications.html>.

GIDDENS, Anthony (1990), “The Consequences of Modernity”, Oxford.

GONÇALVES, Fernando (2000), “A tradição urbanística portuguesa face ao ordenamento do território”, *Pensar o Ordenamento do Território – Ideias, Planos, Estratégias – Actas de Seminários*, Universidade Nova de Lisboa.

HEALEY, Patsy (1990), “Planning through Debate”, Paper for Conference - Planning Theory: Prospects for the 1990s”.

HEALEY, Patsy (1998), Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning, *Environment and Planning A*, Vol. 30, pp. 1531-1546.

HEALEY, Patsy, MAGALHÃES, Cláudio de, MADANIPOUR, Ali (1999), “Institutional Capacity-Building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects”.

HIRSCHMAN, Albert O. (1958), “The Strategy of Economic Development. New Haven, Conn.: Yale University Press”.

HIRSCHMAN, Albert O. (1970), “Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States”.

INNES, Judith E. & BOOHER, David E. (2004), “Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century”, *Planning Theory & Practice*, Vol 5, No 4, 419-436, December 2004.

JACINTO, José Alfredo (2001), “Participação Pública e comunicação política no espaço democrático municipal”, Educação e Comunicação, nº. 6, Revista da Escola Superior de Educação de Leiria, ESEL/IPL, Leiria, Dezembro.

MASSEY, Doreen (2005), “For Space”, SAGE Publications, London.

MASSEY, Doreen (1994), “A Global Sense of Place”, Space, Place and Gender, Minneapolis: University of Minnesota Press.

MOUFFE, Chantal (2009), “How the global affects the local”, PODCAST disponível em <http://podcast.open.ac.uk/oulearn/social-sciences/podcast-doreen-massey>.

NEWSLETTER MUNICIPALIS – ANO 3 - Nº1, INXL – Promoção Empresarial, Lda., 2003.

PUTNAM, Robert D. (1993), "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", The American Prospect - No. 13.

RODRIGUES, Carlos José de Oliveira e Silva, (2009) “Universities and regional development: a new perspective on the second academic revolution”, Universidade de Aveiro.

ROSA PIRES, ARTUR da (), “Planeamento Estratégico Territorial”, Inovação e Competitividade nas Autarquias, Sociedade Portuguesa de Inovação, Apresentação disponível em [www.spi.pt/foral/modulo12/modulo12.ppt](http://www.spi.pt/foral/modulo12/modulo12.ppt).

VALENTE DE OLIVEIRA, Luís (1996), “Regionalização”, Ed. ASA, Porto.

---

## **8. ANEXOS**

---

## Breve Nota Histórica e de Caracterização Territorial do Concelho de Ovar

---

O Concelho de Ovar está situado a norte da Ria de Aveiro, sendo também banhado pelo Oceano Atlântico.

Em 1415 foi-lhe concedida a carta de foral, mas já há referência documental da povoação desde 922. Esta localidade foi elevada a cidade em 1984.

Hoje em dia, devido ao elevado número de edifícios do século XVIII e XIX, com fachadas revestidas de azulejos, é conhecida como a Cidade Museu do Azulejo devido a portugueses que enriqueceram no Brasil e que, após regressar, queriam embelezar as suas moradias, protegendo-as, simultaneamente, da humidade normal das zonas ribeirinhas.

Ovar tem algum património arquitectónico histórico, principalmente de carácter religioso. Neste caso, podemos apresentar os exemplos da Igreja Matriz, que foi reconstruída no séc. XVII, as várias Capelas dos Passos que estão espalhadas pela cidade e que estão relacionadas com as cerimónias da Quaresma e suas procissões ou a Capela da Sr.<sup>a</sup> da Graça, que é do séc. XVII.

Dada a sua proximidade com a ria e o mar, o seu desenvolvimento sempre se associou a este factor e aos recursos e potencialidades que daí poderiam advir. Isto proporcionou a ligação à cultura do milho, da batata e de produtos hortícolas, bem como a criação de gado. Por outro lado, a indústria de motores eléctricos, alcatifas, produtos alimentares e papel foram outros sectores nos quais o concelho sempre baseou a sua actividade. Há outras tradições, de carácter artesanal, que proliferaram, como, por exemplo, a olaria ou o fabrico de miniaturas de barcos feitos de madeira. Como não poderia deixar de ser, dadas as características naturais da região, a pesca sempre foi uma actividade importante, a ter em conta. No entanto, com o tempo, tornou-se uma segunda actividade para muitos operários, de cariz eminentemente artesanal.

Em termos turísticos temos as praias como as do Furadouro, de Esmoriz ou de Cortegaça que, habitualmente, na época balnear, têm muita animação, inclusivamente com actividades promovidas pela Câmara Municipal ou pela Associação Comercial. Por outro lado, temos outras, como Maceda, Arada ou Torrão do Lameiro, que são praias mais indicadas para o descanso.

A arte xávega, uma espécie de pesca de arrasto, embora esteja quase em vias de extinção, é outra actividade tipicamente relacionada com Ovar, onde por vezes se podem ver os seus barcos nos areais ou até demonstrações sobre a forma como funciona, quase como um autêntico teatro de rua.

Também existe uma grande tradição relacionada com os moliceiros, como não podia deixar de ser dado ser este o barco que era utilizado na apanha do moliço da Ria de Aveiro, que era posteriormente utilizado para adubar as terras. Hoje em dia, porém, e tal como nos resto da ria, este tipo de embarcação é mais usado com fins turísticos.

Em termos hidrográficos, o concelho tem, ainda, mais para o seu interior, os Rios Cáster, Negro e Gonde com alguns pontos que são bons lugares para observar a natureza.

Em termos sociais e culturais, existe uma grande tradição na região com as procissões do período da Quaresma: a dos Terceiros e a dos Passos.

Por outro lado, não se pode deixar de referir o Carnaval de Ovar, organizado desde 1952, que será o maior acontecimento turístico da região e que envolve uma grande parte da população da cidade de Ovar.

Em relação aos aspectos gastronómicos, sendo uma localidade ribeirinha, Ovar tem muita tradição nos pratos de peixe. O ex-líbris da cidade é, no entanto, o pão-de-ló de Ovar, que tem uma tradição de várias gerações.

Em termos territoriais administrativos, o Concelho de Ovar pertence ao Distrito de Aveiro, estando incluído na NUT III do Baixo Vouga. Geograficamente, está situado perto de grandes centros urbanos, tendo as cidades de Aveiro e Coimbra, ao sul, e a cidade do Porto, a norte. Por outro lado, tem a vantagem de possuir boas vias de comunicação com estas cidades, não só rodoviárias (A29 e A1 com rápido acesso à A25), mas também ferroviárias (Linha Aveiro-Porto).

Como já foi referido, é um concelho com recursos muito bons e com grande potencial, devido ao facto de se situar na costa litoral e ser “banhado” pelo Half-Delta do Rio Vouga, a Ria de Aveiro. Deste modo, Ovar usufrui de uma posição privilegiada entre o mar e a Ria de Aveiro, condições que lhe conferem uma grande aptidão turística conforme exposto anteriormente (não só relacionada com os recursos naturais, mas também desportiva e económica). Aproveitando bem estas potencialidades, o turismo poderá ser uma fonte de rendimentos de grande valor e um factor de desenvolvimento ainda mais importante do que já é, efectivamente.