

**Anexo 1: Desenvolvimento económico local e
planeamento estratégico**

Índice

1	Globalização, desenvolvimento local e competitividade.....	1
2	Desenvolvimento económico local e planeamento estratégico	3
3	“Stakeholders” ou interessados.....	7
4	O trabalho realizado até agora e os próximos passos	9

1 Globalização, desenvolvimento local e competitividade

Qualquer análise, mesmo superficial, da informação disponível sobre o funcionamento da economia mundial não deixa margem a dúvidas que a globalização – económica, financeira, política e cultural – evolui a um ritmo cada vez mais rápido. O comércio mundial representa hoje uma proporção maior que nunca do PIB mundial, em parte devido a progressos na tecnologia dos transportes e das comunicações, que reduziu o efeito económico da distancia e o custo e o tempo associados à transferência de mercadorias, pessoas e informação entre pontos muito distantes entre si. Como afirma K. Ohmae, “num mundo em que os fabricantes de equipamentos fazem por vezes descontos de 20 por cento ou mais e em que o custo médio de transportar um produto até ao outro lado da Terra não ultrapassa os 10 por cento do seu preço final, a distancia física passou a ser economicamente irrelevante.” Cada vez são mais frequentes os casos de produtos que incorporam partes produzidas em vários países, são montados num país diferente e são depois enviados para mercados em outros países ou mesmo em outras partes do mundo, naquilo que alguns autores designam por “Nova Divisão Internacional do Trabalho”.

O carácter irrelevante da distância e o crescimento do comércio mundial estabelecem ligações cada vez mais apertadas entre os mercados internos dos países, mesmo países em desenvolvimento, e os mercados mundiais de bens e serviços. Uma das consequências mais importantes desta progressiva integração de mercados é aquilo que poderíamos designar por globalização da concorrência, ou seja a situação em que os produtores num determinado sector, região e país sentem cada vez mais intensamente os efeitos da concorrência que lhes fazem produtores no mesmo sector, localizados literalmente do outro lado do mundo.

Se por um lado a globalização está associada a uma criação de riqueza sem precedentes na história da Humanidade, ela também cria problemas e desafios, na medida em que especialmente a globalização da concorrência se traduz numa situação em constante mudança e cria ameaças para as empresas locais, cada vez menos protegidas pela distancia e pelo isolamento, obrigando-as a um esforço constante de adaptação para permanecerem competitivas e economicamente viáveis. Por outro

lado, também cria novas oportunidades para as empresas que sejam capazes de se adaptar ao novo contexto global e de manter ou reforçar a sua competitividade.

Neste contexto da globalização, o desenvolvimento económico não ocorre uniformemente em todo o território. Pelo contrário, esse desenvolvimento tem uma dimensão espacial muito clara. Michael Porter, por exemplo, acentua este facto na sua análise da vantagem competitiva, quando associa a competitividade (que para ele resulta da inovação e do melhoramento contínuo dos produtos e processos e do funcionamento das organizações) com a **aglomeração** de indústrias, tanto no sentido das relações interindustriais como no sentido, mais corrente, da aglomeração espacial ou geográfica. Como afirma Porter, “os efeitos da localização são efeitos poderosos, mesmo quando as diferenças entre localidades, em termos culturais, políticos ou de custos são muito pequenas [...] A vantagem competitiva resulta de uma combinação de condições nacionais e de condições fortemente locais.”

Num mundo em que a distancia protege cada vez menos e em que, devido à liberalização, também há cada vez menos protecção para as actividades económicas por meio de subsídios, barreiras aduaneiras ou vantagens fiscais, o crescimento económico local e a criação de emprego cada vez dependem mais directamente da competitividade – a qual, como acaba de se referir, é função de factores fortemente locais. Considera-se que uma localidade ou território é competitiva se a sua economia – isto é, em grande medida, as suas empresas – é capaz de fazer face à concorrência, sem sacrificar a sustentabilidade ambiental, social e cultural.

Não é este o local mais apropriado para discutir a natureza da competitividade, nem os principais factores de competitividade. Parece, no entanto, relevante recordar que Michael Porter identifica dois tipos básicos de vantagem competitiva: vantagens de custo e vantagens de diferenciação. Uma empresa beneficia de uma vantagem competitiva quando é capaz de fornecer os mesmos benefícios que os seus concorrentes mas a um custo menor (vantagem de custo), ou quando fornece benefícios superiores aos dos produtos concorrentes (vantagem de diferenciação). Uma vantagem competitiva permite à empresa criar mais valor para os seus clientes e mais lucros para si própria.

Também é relevante recordar que em anos recentes adquiriu especial importância o facto de que há factores de competitividade que residem, não nas próprias empresas

mas sim no meio em que elas se inserem. Interpretada assim, a competitividade resulta de interacções complexas e dinâmicas entre o Estado, as empresas, as instituições intermediárias e a capacidade organizativa da sociedade. A mesma empresa pode ser mais ou menos competitiva dependendo do meio no qual se encontra inserida, das relações entre as empresas nesse meio e entre estas e o sector público, a existência ou não de redes e de uma cultura de inovação, de aglomerações ('clusters') de empresas, de organizações intermediárias, etc. A OCDE aplica à competitividade que daqui resulta a designação de "estrutural", ao passo que outros autores preferem falar de "competitividade sistémica".

2 Desenvolvimento económico local e planeamento estratégico

É possível caracterizar o desenvolvimento económico local (DEL) como o conjunto de processos pelos quais actores dos sectores público, privado e não governamental se associam e actuam colectivamente para criar melhores condições para um crescimento económico baseado no reforço da competitividade e para a geração de emprego a nível local. O seu objectivo fundamental é melhorar a qualidade de vida da população local, aumentar a equidade e combater a pobreza. Para estimular o DEL as autoridades locais, os grupos baseados na comunidade e as empresas gerem os recursos à sua disposição e estabelecem relações novas de associação e de colaboração para estimular a actividade económica e criar novos empregos numa zona económica bem definida, à escala local.

A exemplo do que ocorre noutras localidades, é de esperar que no cerne da estratégia de DEL se encontre um conjunto de programas destinados por exemplo ao apoio ao crescimento de actividades industriais e de serviços já existentes; ao apoio à criação de novas actividades produtivas locais; à melhoria das condições a nível local para o investimento; à atracção de investimentos provenientes do exterior; ao investimento público (ou investimento misto, público e privado) em novas infraestruturas, em novos serviços de apoio e de formação, e na simplificação de processos administrativos; ao apoio ao estabelecimento de relações de cooperação entre actividades industriais do mesmo sector e à formação de aglomerados ou *clusters*; e vários outros.

O planeamento estratégico distingue-se de formas mais tradicionais de planeamento pela sua flexibilidade e pela forma como utiliza perspectivas e uma visão de longo

prazo para orientar e inspirar decisões de curto prazo, de forma a permitir a passagem mais ou menos imediata a planos de acção eficazes, cuja consistência se encontra garantida pela referência constante à visão de longo prazo. Desta forma combina uma visão ampla com uma orientação selectiva para a acção e a intervenção.

Outra das suas características fundamentais é a consideração explícita de um número considerável de actores interessados no processo do planeamento, e o esforço sistemático por mobilizar e envolver esses mesmos actores, conseguindo a sua participação activa tanto no processo de planeamento (formulação de problemas e necessidades, identificação de restrições e de opções possíveis, tomada de decisões), como na execução dos planos. Daí a importância da negociação e da construção de consensos no decurso desse processo. Finalmente, o planeamento estratégico requer uma análise explícita dos contextos, tanto externo como interno, da realidade para a qual se planeia, e repousa numa análise sistemática da concorrência, das forças e fraquezas internas e das oportunidades e ameaças externas com que essa realidade se defronta.

No caso específico do planeamento estratégico do DEL, o processo começa normalmente por uma institucionalização do planeamento estratégico, que passa pela escolha de uma localização institucional e de uma responsabilidade de supervisão para a equipa encarregada do planeamento (uma e outra frequentemente situadas no interior da administração municipal), pela identificação e mobilização dos actores interessados, e pela formação de um grupo consultivo no qual participem representantes dos principais interessados. Os actores interessados neste caso podem incluir organizações e mesmo indivíduos pertencentes ao sector público, sector privado, e sociedade civil, especialmente o município, departamentos regionais do governo central, empresas, sindicatos, associações de todo o tipo, instituições universitárias com inserção regional, etc. A institucionalização do planeamento estratégico do DEL permite a mobilização dos múltiplos actores interessados e a criação de um espaço no qual seja possível contrastar interesses, visões e perspectivas, construir consensos e programar e coordenar intervenções conjuntas.

Uma vez estabelecida de forma clara a inserção institucional da nova actividade, o trabalho de planeamento estratégico passa sucessivamente por:

- uma análise extensa e aprofundada das realidades da economia local, em particular no que se refere à base económica local e aos factores que determinam a sua evolução;
- uma consulta ampla e bem estruturada aos principais actores económicos; e
- uma análise da competitividade da economia local, tanto no contexto local e regional como no contexto mais amplo da globalização e da concorrência mundial.

Esta análise da competitividade da economia local deverá conduzir a uma identificação dos pontos fortes e pontos fracos (de origem interna) da economia local e das oportunidades e ameaças (de origem externa) que se lhe deparam, e deverá ter em conta pelo menos a estrutura económica da localidade (principais sectores de actividade e suas perspectivas de médio e longo prazo), os recursos especificamente territoriais (infra-estrutura, recursos naturais, centralidade e funções centrais, capital social, imagem, etc.), os recursos humanos e o ambiente institucional, especialmente no que se refere à aptidão para a inovação e à cultura industrial e comercial.

A análise da competitividade, das ameaças e das oportunidades dará aos decisores os novos elementos de informação necessários para que possam tomar decisões estratégicas com conhecimento de causa. Estas decisões traduzir-se-ão sucessivamente numa visão de longo prazo para o futuro de S. João da Madeira, na identificação de estratégias e objectivos de médio prazo para realizar essa visão, e na identificação e formulação de planos de acção de curto prazo, destinados a atingir tais objectivos. Nunca será de mais acentuar que é condição necessária do êxito deste processo que nas decisões – e nas actuações que delas decorram – participem activamente os actores interessados. Será também neste momento que o planeamento do desenvolvimento económico local se ligará a outras formas de planeamento, fornecendo indicações por exemplo sobre que infra-estruturas e equipamentos colectivos serão prioritários, que tipos de actividade económica se devem estimular e atrair para a cidade, que tipos de formação técnica e profissional serão mais necessários, etc.

O planeamento estratégico do DEL reveste-se para São João da Madeira e no momento actual de uma especial oportunidade, na medida em que a adopção consensual de uma estratégia de desenvolvimento económico local pode contribuir

significativamente para reforçar a eficácia da resposta que a economia do concelho necessita de dar aos desafios associados com a globalização e com os novos contextos da competitividade à escala mundial. Este aspecto adquire uma importância especial se atendermos a que a base económica do concelho é predominantemente constituída pela indústria transformadora, e que uma parte muito importante da estrutura industrial é constituída por sectores – como a chapelaria, os têxteis e especialmente o calçado e actividades afins – que sofrem neste momento os efeitos de uma concorrência internacional particularmente intensa. Esta concorrência, protagonizada por empresas baseadas em geral noutros continentes e às quais uma combinação de salários muito baixos e níveis crescentes de produtividade e de qualidade torna altamente competitivas em certas gamas e sectores do mercado, não só deverá manter-se no futuro imediato como tenderá mesmo a aumentar de intensidade, já que é de esperar que a curto e médio prazo a maioria dos países continue a desarmar esquemas de protecção e a reduzir ou eliminar as barreiras ao comércio internacional.

As escolhas que o concelho realize em matéria de desenvolvimento económico local terão inevitavelmente consequências práticas a curto como a longo prazo, por exemplo, no que se refere aos tipos de actividade económica que será necessário atrair ou estimular, aos esquemas de formação da mão-de-obra que respondam às necessidades dessas novas actividades, e às implicações que tudo isso possa ter para as infraestruturas e os equipamentos colectivos.

No caso particular de S. João da Madeira, será especialmente importante analisar os fenómenos de declínio industrial e estudar a sua evolução previsível, já que estes fenómenos constituem provavelmente um dos principais desafios com que se defrontará o concelho a curto e médio prazo. Por outro lado, e a partir do inegável potencial do município, com a sua tradição industrial, a sua localização como centro de serviços à escala subregional e também com o acesso facilitado ao Porto que decorrerá da construção de novas ligações por auto-estrada, será necessário identificar oportunidades, em termos tanto do aumento da qualidade de produção de algumas actividades industriais já existentes, como da especialização em nichos servindo mercados com exigências especiais, ou ainda da diversificação para novas actividades de mais alta tecnologia.

3 “Stakeholders” ou interessados

A análise dos "stakeholders" ou interessados é uma técnica que permite melhorar a eficácia de uma política ou projecto pela identificação dos interessados. É habitual definir os interessados como sendo todas as pessoas ou entidades que têm algum interesse num determinado processo, quer porque são por ele afectadas (positiva ou negativamente), quer porque têm o poder ou a capacidade de o afectarem (também positiva ou negativamente). No caso do DEL costumam incluir-se entre os interessados aqueles indivíduos, empresas ou organizações, nos sectores público, privado e comunitário (ou da sociedade civil), com interesse em, ou capacidade para, contribuir para a elaboração e a implementação de uma estratégia de DEL. Para facilitar o envolvimento dos interessados, de uma forma construtiva, nos processos do DEL, é necessário saber quem são, ter uma ideia de quais os seus interesses, especialmente aqueles que se relacionam com as mudanças previsíveis associadas com os processos de DEL, e determinar a melhor forma de os envolver nos processos do DEL, a nível tanto da formulação da estratégia como da sua implementação.

O envolvimento dos interessados nos processos de DEL tem vantagens relativamente evidentes. Porque entre eles se contam os principais beneficiários do DEL, o seu envolvimento permite evitar problemas e legitimizar o processo do DEL, mobilizar os seus conhecimentos especializados e os seus recursos, obter o seu apoio e aumentar a eficácia dos esforços, alavancando os esforços da autoridade municipal ou outra que tenha assumido um papel de liderança na promoção do DEL.

Em cada situação concreta de DEL é indispensável realizar uma identificação dos interessados que tenha em conta as realidades da situação. É, apesar disso, normalmente possível identificar *a priori* os principais grupos de potenciais interessados, o que nos facilita a vida, pois permite a passagem, para cada um destes grupos, à análise dos seus interesses e da sua capacidade de influencia, e a uma decisão sobre a sua inclusão – ou não - entre os interessados a considerar.

Entre os interessados potenciais podemos incluir, **para o sector público:**

- As autoridades municipais, incluindo os departamentos técnicos das CCMM. No caso particular de um concelho tão pequeno e com uma economia tão aberta como S. João da Madeira, esta categoria de interessados inclui também, pelo menos em princípio, as autoridades municipais dos concelhos vizinhos.

- Os órgãos do poder central - desconcentrados ou não – e as empresas públicas, caso existam, que actuam ao nível local ou subregional.
- Os organismos de âmbito regional e sub-regional, como as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.
- As instituições de ensino superior e investigação em cuja área de influência se situa a zona cujo DEL nos interessa.

Para o **sector privado**, entre os potenciais interessados no DEL incluem-se os seguintes:

- Empresas industriais de grande dimensão.
- Pequenas e médias empresas industriais.
- Empresas comerciais.
- Sindicatos.
- Bancos e instituições financeiras.
- Empresas de urbanização.
- Associações empresariais, Camaras de Comércio, etc.
- Associações profissionais.
- Estabelecimentos particulares de educação.
- Empresas de serviços à indústria.
- Empresas de apoio aos negócios.
- Meios de informação regionais ou nacionais.
- Gabinetes de estudos.

A distinção entre empresas de grande dimensão e PME's tem a ver com a possibilidade de que os interesses de um e outro destes dois tipos de interessados sejam muito diferentes e, em certos casos, mesmo antagónicos.

Finalmente, para o sector da **sociedade civil** incluem-se entre os potenciais interessados no **DEL** os seguintes:

- Associações e líderes comunitários.
- Grupos de vizinhos.
- Organizações de serviço à comunidade.
- Instituições educativas locais.
- Instituições religiosas locais.
- Associações ou grupos

- De natureza cultural, histórica, recreativa
- De representação de minorias
- De defesa e protecção do meio ambiente
- Etc.

A decisão final sobre que interessados envolver nos processos de DEL, e de que forma, depende normalmente de uma análise, mesmo sumária, da economia local, dos principais actores dessa economia e dos seus interesses. Uma das técnicas normalmente utilizadas para a identificação dos principais interessados é o “brainstorming” ou “chuva de ideias”, realizado por um pequeno grupo de pessoas conhecedoras da situação na economia local.

4 O trabalho realizado até agora e os próximos passos

Uma vez que a Câmara Municipal de SJM decidiu iniciar o planeamento estratégico do DEL com uma equipa da Câmara apoiada por um consultor externo o passo seguinte foi formar a equipa técnica. Esta é constituída por pessoas com formações diversas, nas quais se incluem a geografia, a sociologia e o planeamento. As tarefas iniciais desta equipa consistiram em realizar uma identificação e análise dos principais actores económicos interessados no DEL de São João da Madeira e dos seus interesses; analisar a base económica local e procurar identificar as tendências que a afectam; e realizar uma análise da competitividade da economia local. No decurso deste processo, procedeu-se ao estudo de um grande número de documentos de análise da situação nacional, sectorial, regional e local em matéria de competitividade (e também documentos de estratégia), e realizaram-se numerosas entrevistas com representantes de empresas baseadas em SJM, de entidades oficiais e outros actores ligados ao desenvolvimento económico local. O produto de todo esse trabalho, além de um melhor conhecimento das condições locais por parte da equipa, é o relatório de diagnóstico de que o presente documento forma parte. Esse relatório e os respectivos anexos serão discutidos com um grupo consultivo formado por “stakeholders” ou interessados no desenvolvimento económico local de SJM e depois finalizados atendendo aos comentários e pontos de vista recebidos.

O passo seguinte consistirá em formular, juntamente com o mesmo grupo de interessados, uma **visão** consensual do futuro de S. João da Madeira, respondendo à

pergunta “Como será o concelho de S. João da Madeira dentro de aproximadamente dez anos?” Tal visão deverá ser suficientemente ambiciosa para permitir a mobilização e o entusiasmo dos actores, especialmente os do sector privado e da sociedade civil, mas também suficientemente realista para que a visão seja realizável e para que seja possível identificar estratégias e planos de acção que permitam a sua realização.

Formulada, amplamente discutida e adoptada uma visão, será necessário identificar objectivos e estratégias de médio prazo – entre três e cinco anos – que representem os passos iniciais no caminho da sua realização. Finalmente, e a partir dessas estratégias e objectivos, formular-se-ão planos de acção de curto prazo, cuja execução formará mais um passo na construção do novo São João da Madeira.

O processo de planeamento estratégico é normalmente um processo contínuo, no qual, à medida que se alcançam certos objectivos, se vai reformulando a visão e as estratégias. Assim, uma vez formulada a estratégia e os planos de actuação, será necessário criar um sistema de acompanhamento que ficará encarregado de acompanhar, vitalizar e renovar esse processo, revendo a estratégia a intervalos regulares e garantindo a sua continuada relevância e actualidade à medida que a situação económica do país, da região e do concelho vai evoluindo.