

Revista Portuguesa de Estudos Regionais

n.º 31, 2012, 3.º Quadrimestre

DIREÇÃO EDITORIAL

Pedro Nogueira Ramos, Universidade de Coimbra

COMITÉ EDITORIAL

Adriano Pimpão, Universidade do Algarve
Alejandro Cardenete, Comissão Europeia e Universidade Pablo Olevides
Ana Lúcia Sargento, Instituto Politécnico de Leiria
António Figueiredo, Universidade do Porto
António Pais Antunes, Universidade de Coimbra
António Rochette Cordeiro, Universidade de Coimbra
António Simões Lopes, Universidade Técnica de Lisboa
Armando Carvalho, Universidade do Porto
Anab Bhattacharjee, Universidade de Dundee
Artur Rosa Pires, Universidade de Aveiro
Carlos Azzoni, Universidade de São Paulo
Celeste Eusébio, Universidade de Aveiro
Conceição Rego, Universidade de Évora
Eduardo Anselmo de Castro, Universidade de Aveiro
Eduardo Haddad, Universidade de São Paulo
Fernando Perobelli, Universidade de Juiz de Fora
Francisco Carballo-Cruz, Universidade do Minho
Francisco Diniz, Universidade de Trás-os-Montes
Geoffrey D. Hewings, REAL e Universidade de Illinois em Urbana-Champaign
Iva Miranda Pires, Universidade Nova de Lisboa
João Guerreiro, Universidade do Algarve
João Oliveira Soares, Universidade Técnica de Lisboa
Joaquim Antunes, Instituto Politécnico de Viseu
José Cadima Ribeiro, Universidade do Minho
José Pedro Pontes, Universidade Técnica de Lisboa
José Reis, Universidade de Coimbra
José Silva Costa, Universidade do Porto
Lívia Madureira, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
Manuel Brandão Alves, Universidade Técnica de Lisboa
Mário Fortuna, Universidade dos Açores
Mário Rui Silva, Universidade do Porto
Miguel Marquez Paniagua, Universidade da Extremadura
Nuno Ornelas Martins, Universidade Católica Portuguesa, Porto
Paulo Pinho, Universidade do Porto
Paulo Dias Correia, Universidade Técnica de Lisboa
Paulo Guimarães, Universidade da Carolina do Sul
Pedro Costa, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Pedro Guedes de Carvalho, Universidade da Beira Interior
Peter Nijkamp, Universidade Livre de Amesterdão
Regina Salvador, Universidade Nova de Lisboa
Rui Nuno Baleiras, Universidade do Minho
Rui Ramos, Universidade do Minho
Teresa Noronha Vaz, Universidade do Algarve
Tomaz Ponce Dentinho, Universidade dos Açores
Xésus Pereira López, Universidade de Santiago de Compostela

Secretariado executivo Ana Rita Jacinto

Propriedade © APDR

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional

Universidade dos Açores, Terra Chã

9700-851 Angra do Heroísmo – PORTUGAL

+351 295 332 001 (telf./fax) • rper@apdr.pt

<http://www.apdr.pt/siteRPER/index.html>

ÍNDICE

Editorial	3
<i>Pedro Nogueira Ramos</i>	
Water Bills – Are They Clear to Residential Users?	5
<i>Rita Martins</i> <i>Patrícia Moura e Sá</i>	
O Mapa Municipal Português: Discrepâncias de Um Sistema Secular	15
<i>José Gouveia de Freitas</i>	
Análise Estratégica das Unidades de Produção de Fumeiro: Estudo de Caso na Região de Vinhais	25
<i>Luís Tibério</i> <i>Ana Santos</i>	
Transparência Financeira nas Entidades da Administração Local em Portugal: Análise da Informação Disponibilizada nos Sítios Web	39
<i>Susana Jorge</i> <i>Patrícia Moura e Sá</i> <i>Rui Pedro Lourenço</i>	
Mapeamento do Empreendedorismo do Poder Local em Portugal	55
<i>Carina Ribeiro da Silva</i> <i>Aurora A. C. Teixeira</i>	
O Processo de Construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil	71
<i>Luciana Vargas Netto Oliveira</i> <i>Jandir Ferrera de Lima</i>	

Edição Príncipia (uma chancela da Príncipia Editora)

Rua Vasco da Gama, 60-C; 2775-297 Parede • +351 214 678 710 (telf.) +351 214 678 719 (fax) • www.principia.pt • principia@principia.pt

Periodicidade Quadrimestral • **Preço** Avulso € 15 • Assinatura € 30

Capa Maia Moura Design • **Impressão** Empresa Diário do Minho, Lda. • **Tiragem** 500 exemplares

Depósito legal 190875/03 • **ISSN** 1645-586X

A *Revista Portuguesa de Estudos Regionais* está referenciada nas bases bibliográficas EconLit, JEL on CD, e-JEL e no *Journal of Economic Literature*.

Todos os direitos reservados de acordo com a legislação em vigor; reprodução proibida.

Sem o prévio consentimento escrito do editor, são totalmente proibidas a reprodução e a transmissão desta obra (total ou parcialmente) por todos e quaisquer meios (eletrônicos ou mecânicos, transmissão de dados, gravação ou fotocópia), quaisquer que sejam os destinatários ou autores (pessoas singulares ou coletivas), os motivos e os objetivos (incluindo escolares, científicos, acadêmicos ou culturais), à exceção de excertos para divulgação e da citação científica, sendo igualmente interdito o arquivamento em qualquer sistema ou banco de dados.



EDITORIAL

A partir do corrente número, a *Revista Portuguesa de Estudos Regionais* (RPER) passa a ter um novo e mais amplo Comité Editorial. O primeiro objetivo desta remodelação foi naturalmente o rejuvenescimento deste órgão, que era de facto, à parte pequenos ajustamentos pontuais, o mesmo desde a fundação da revista em 2003. Abriram-se assim as portas do comité a uma nova geração de investigadores, e simultaneamente fez-se justiça a outros, que de facto colaboraram ao longo dos anos intensamente com a RPER, mas que por uma qualquer razão não faziam explicitamente parte do seu corpo editorial. Ao mesmo tempo, avançou-se no sentido da internacionalização do Comité Editorial, através de um convite dirigido a alguns investigadores estrangeiros, especialmente de Espanha e do Brasil, mas também doutros locais do globo, sem esquecer porém que a RPER é e continuará a ser uma revista portuguesa (ainda que almeje o reconhecimento internacional). Isto quer dizer que a RPER não só continuará a publicar artigos em português (embora também o faça em inglês e, pontualmente, noutras línguas de circulação internacional), mas também manterá no seu escopo o objetivo de divulgar predominantemente resultados de investigação e discussão

científica incidentes sobre a realidade portuguesa. Em consequência, mesmo correndo o risco de remar contra ondas, foi assumido que a maioria do Comité Editorial deveria continuar a ser preenchida por portugueses. Do mesmo modo, o critério de seleção dos estrangeiros foi optar por aqueles que não só são amigos de Portugal, mas também têm uma estreita conexão e um conhecimento de facto da investigação portuguesa.

Alguns membros do antigo Comité Editorial não transitaram para esta nova composição. A minha primeira palavra é, pois, para todos os que agora cessam funções, exprimindo-lhes aqui o meu reconhecimento pela colaboração que me prestaram, e à RPER em geral, durante todos estes anos, em que nos honraram com a sua participação no nosso Comité Editorial. Àqueles que agora se nos juntam nesta empresa, quero também apresentar as minhas boas-vindas e o voto de que este envolvimento se revele proveitoso e estimulante para ambas as partes. Vamos prosseguir nesta liça de prestigiar a ciência regional, na sua pluralidade disciplinar, a ciência e a produção de ciência em geral, e também muito em particular a ciência e a investigação portuguesa. Muito obrigado.

Pedro Nogueira Ramos
(Director da RPER)

WATER BILLS – ARE THEY CLEAR TO RESIDENTIAL USERS¹?

AS FATURAS DE ÁGUA SÃO CLARAS PARA OS UTILIZADORES RESIDENCIAIS?

Rita Martins

Professora Auxiliar, *Corresponding Author*

Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF), Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Portugal
rvmartin@fe.uc.pt

Patrícia Moura e Sá

Professora Auxiliar

Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF), Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Portugal
pmourasa@fe.uc.pt

ABSTRACT/RESUMO

The aim of this paper is to assess the clarity of water bills based on the views of residential users gathered by means of a questionnaire survey administered to a sample of 386 households in the Portuguese autonomous region of Madeira.

The main rationale behind this study lies on the argument that the opacity of water bills suggested by the characteristics of existent water tariffs schemes might be jeopardising the effectiveness of price signalisation.

Findings indicate that the vast majority of users has a very incomplete perception of the items that bills comprise and even fewer are aware of how much water they are consuming and how much they are paying. Evidence shows that more knowledgeable consumers tend to be more conscientious of the importance of adopting environmental friendly behaviours.

Overall, the study supports the view that simplifying water bills is an important area calling for the intervention of regulators.

Keywords: Water Supply Services; Tariffs; Bills' Clarity; Regulation; Madeira; Portugal

JEL Codes: L51, L95, Q25

O objetivo deste artigo é avaliar a clareza das faturas de serviços de águas com base em respostas de utilizadores residenciais recolhidas através de um inquérito por questionário administrado a uma amostra de 386 famílias na Região Autónoma da Madeira.

A motivação do estudo reside na opacidade das faturas de água, aparente nos tarifários praticados, poder estar a inviabilizar a desejável sinalização, via preços, de comportamentos racionais de consumo.

Os resultados indicam que a maioria dos utilizadores tem uma perceção incompleta dos itens contidos na fatura, sendo mais escassos ainda os que têm noção das quantidades consumidas e dos encargos suportados. Consumidores mais conhecedores nestas matérias revelam-se também mais conscientes da importância da adoção de comportamentos mais amigos do ambiente.

O estudo aponta para a necessidade de intervenção dos reguladores no sentido da simplificação das faturas de água.

Palavras-chave: Serviço de Abastecimento de Água; Tarifários; Clareza das Faturas; Regulação; Madeira; Portugal.

Código JEL, L51, L95, Q25

¹ This work is part of a larger project – “Pricing and behavioural responses in the water sector”, funded by Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/EGE-ECO/114477/2009).

1. INTRODUCTION

Water supply services, the focus of the current study, are Services of General Interest (SGI), which are subject to specific public service obligations. Existing European legislation indicates a number of common elements including: universal service, continuity, quality of service, affordability, as well as user and consumer protection, which must be imposed upon SGI operators (CEC, 2004). Bills clarity is an important topic to be addressed within user and consumer protection concerns. The role of national regulatory bodies in this regard is crucial, in view of the monopolistic conditions under which most of such services are provided (Armstrong *et al.*, 1999).

The context of the current research is particularly interesting since water is simultaneously a scarce resource (making it essential to promote its rational use) and, in what concerns certain volumes of water for basic needs [“decent minimum”, Buchanan (1985)], a basic condition for living (calling for the definition of a price that is simultaneously accessible to everyone and fairly understandable). In fact, in many parts of the world water is regarded as a scarce resource (water was acknowledged as an economic good in 1992 in the International Conference on Water and Environment, organized by the United Nations). Moreover, environmental damages caused by excessive water consumption are recognized as external costs for the society. Therefore, it is of primordial importance to promote the parsimonious use of water resources.

After a long period in which supply side policies prevailed, there is nowadays a relatively wide consensus on the importance of demand-based strategies given the need to respond to increasing water consumption. Tariffs are considered key instruments for encouraging “adequate” behaviours on users and operators alike. In fact, in the European Union (EU), the Water Framework Directive (Directive 2000/60/EC) and Portuguese legislation (Water law – Law nr. 58/2005) recommend the use of tariffs, in conjunction with other methods, such as information/education campaigns, as mechanisms to be employed within a demand-based strategy.

In any case, it is crucial that prices and other relevant information are clearly passed on to residential users through water bills. The current study investigates residential users’ perceptions regarding the clarity of water bills, which has been an underestimated topic in both theoretical and empirical literature. Most of the demand side studies have been focused on the estimation of water demand functions, mainly based on macro-level data, with the need to adopt simplistic assumptions in order to generate data for representative households.

The Madeira Region (a Portuguese autonomous territory) was selected to carry out this study given its natural and economic diversity. This context is interesting since, as it happens in many other places of the world, there is an unbalance between water resources origins location and population and economic activities water needs. In

fact, more than two-thirds of the population lives in Funchal, Santa Cruz and Câmara de Lobos, three south municipalities of the ten municipalities existent in Madeira. On the other hand, it is in the north of the island, where water resources are larger, that we find the municipalities with lowest population density. Considering that tourism is a highly consumption activity and simultaneously the main economic activity in Madeira, it is worthwhile to notice that the vast majority of touristic infrastructures are situated in the three municipalities mentioned before. Despite enjoying a considerable degree of autonomy in what concerns the planning of water resources (as a result of being an autonomous region, Madeira has its own Water Plan, Plano Regional da Água da Madeira – PRAM), the organisation of the industry follows the key features of the Portuguese market as a whole and, therefore, findings can, with some caution, be generalised to a wider setting.

The remainder of the paper is structured as follows: in Section 2, a clear rationale for this research is provided based on a short review of the main topics addressed in the field of water demand literature and that point to the need of further investigating users’ perceptions. Next, the main features of the water supply industry in Portugal are described, giving a particular emphasis to the characteristics of tariff schemes. Then, in Section 4, the methodological approach is presented and the key research questions clearly stated. Section 5 is dedicated to the discussion of the main findings. Finally, in the conclusion, some policy implications of the study are presented, specially those that relate to the role of the regulatory body in promoting the transparency of water bills.

2. UNCOVERING LITERATURE ISSUES THAT POINT TOWARDS THE NEED FOR BILLS CLARITY INVESTIGATION

The vast majority of the economic literature related to household water consumption gives emphasis to the estimation of demand functions as a way to analyse the effects of price and income on water consumption. The study of water pricing is particularly relevant since the industry has been experiencing price increases. Empirical evidence shows that economic determinants alone do not fully drive consumers’ behaviours and other factors need to be taken into account. The effectiveness of price mechanisms, as well as of educational campaigns, depends upon the clarity of the information disclosed through water bills.

Most of the studies focus on the estimation of water demand to derive price and income elasticities. Arbués *et al.* (2003), and more recently Schleich and Hillenbrand (2009), offer interesting surveys on the estimation of residential water demand functions. In what concerns the assessment of economic determinants of residential water consumption, there is some consensus on the existence of

negative (though small) impacts of price and of positive effects of income on water consumption.

Apart from the weak price-elasticity, typical of goods that are essential to life and that have no immediate substitutes, the characteristics of local monopolistic market structures that prevail in the water industry, almost without any type of tariff regulation mechanisms, further explain the fragility of tariffs in driving consumer behaviours.

The principle of economic efficiency suggests that prices should equal marginal costs, which is an argument in favour of uniform water pricing rates. Yet, as water pricing sets out to pursue a multiplicity of other relevant objectives, in the literature on optimal water pricing non-linear schemes with two parts are commonly proposed, mainly for reasons of efficiency and of producers' concerns with financial viability (see, e.g., Elnaboulsi, 2009). In practice, however, water tariff schemes often deviate widely from these simple structures. Indeed, among the different types of water price structures implemented (see, e.g., OECD, 2009, 79), increasing block tariffs (IBT) are worldwide by far the most common (Rogers *et al.*, 2002; OECD, 2010). Economic literature raises arguments in defense of IBT, such as the promotion of sustainable use and conservation of water resources (OECD, 2009; Griffin, 2007). The rationale behind the implementation of this kind of tariffs lies on the attempt to dissuade, penalizing *via* higher prices, excessive consumption. Moreover, IBT are usually justified in light of equity concerns. As a matter of fact, one can assume that in general users who consume more water are those who have higher incomes. The range of consumption for the first block should be set taking into consideration the quantities needed to satisfy basic needs (Bolland and Whittington, 2000). For this block, price should thus be low, being the respective quantities subsidized by higher consumption levels.

Simplicity is a criterion suggested in the literature (e.g. Bolland and Whittington, 2000; Griffin, 2007; OECD, 2009) to be taken into account when setting water tariff schemes. Literacy can be, thus, regarded as a requirement to shape the desired behaviours and to effectively promote the sustainable use of water. However, as a consequence of the multiobjective context (frequently water pricing aims to promote greater economic efficiency together with equity, public health, environmental sustainability, financial stability and public and political acceptability), tariffs design is a complex procedure and the resulting pricing schemes are expected to be difficult to understand. Moreover, the inclusion of several elements in water bills (related with wastewater and solid waste services) also compromises the desired simplicity criteria. The complexity of water tariff schemes, as it happens in the Portuguese case (Martins and Fortunato, 2007), raises the suspicion that water bills might be difficult to understand by residential users and, consequently, that prices are not correctly signalling parsimonious water consumption behaviours.

Given the limitations of single strategies based on economic factors, other non-economic strategies arise.

There are examples of education campaigns² promoting rational usage of water resources focused on the environmental implications of excessive and wasteful water consumption. A OECD survey (OECD, 2011) of more than 10 000 households in 10 countries (Australia, Canada, the Czech Republic, France, Italy, Korea, Mexico, the Netherlands, Norway and Sweden) analyses what type of policies measures really work, looking at what factors affect people's behaviours in five environment areas including water usage. Policies oriented to strengthening knowledge and awareness through information and educational campaigns ("softer" instruments) are highlighted as pro environmentally-friendly consumer and household behaviour drivers (OCDE, 2011). The survey findings indicate not only that the role of "softer" instruments is more significant than earlier assessments of policy instruments had found, but also can substantially induce changes on the demand side. One interesting finding of the study is that while water pricing clearly matters, environmental awareness and households' concerns are also important.

However, empirical evidence from European countries on the actual effectiveness of such instruments for managing water is still scarce.

Van den Bergh (2008) provides a review of econometric studies in three areas related to households consumption that are environmentally relevant, including residential water use. One important general finding of this literature survey is that there are very few empirical studies that systematically combine socio-economic and psychological determinants such as attitudes, knowledge, perceptions and values. The author states that the design of policies oriented towards sustainable consumption requires information about the sensitivity of consumption to factors that can be influenced or controlled by policies. A OECD report (OECD, 2011) acknowledges that general consumer behaviour (awareness, rationality) as well as attitudinal variables should be taken into account in designing effective sustainable consumption policies.

Corral-Verdugo (2002) and Kuhnen *et al.* (2009) claim that the greater the level of information, the easiness to obtain and to organize it, the bigger will be the perceived value of the service (in this case the water supply service) and consequently the incentive to parsimoniously use the water resource.

Yet, for any strategy to be effective, the way the information is disclosed is essential. Too much information in water bills adds complexity and tends to increase users' illiteracy. Thus, opacity in water bills can jeopardize the desired simplicity requirement.

² For example, in the United States, "local governments financed the development of an advertising campaign on *Water: Use it Wisely* which highlights effective ways to save water in and around the home with the tagline "There are a number of ways to save water and they all start with you. You are water-saving device No. 1" (OECD, 2007, 10).

In line with this argument, the current study investigates households' perceptions on water bills contents and tries to establish whether better informed residential users are more concerned with saving water.

3. WATER SUPPLY INDUSTRY: MARKET STRUCTURE AND PRICE SCHEMES

The market structure for the Portuguese water industry can be characterised as multiple local (municipal) monopolies. Some operators work only at the wholesale level, providing bulk water to other utilities, while other utilities distribute water to final users, operating at the retail level. Our research focuses on the utilities operating at the retail level, i.e. providing water to households and to other non-residential customers.

Table 1 provides information regarding the supply industry players in Madeira. As it can be observed, water services in Madeira are directly provided by municipalities and, as it happens at the national level, there is a single provider in each municipality. Among these utilities, some are in charge of the entire process, from origins to tap, while others buy part or the total volume of water to wholesale operators. Investimentos e Gestão da Água (IGA) acts as the main wholesale operator. IGA was created in 1991 with the purpose of concentrating in a single entity the competences regarding the management of water resources in Madeira. Later, in 1999, IGA became a society 100% owned by public funds.

**TABLE 1. WATER UTILITIES BY MUNICIPALITIES
IN MADEIRA REGION**

Municipalities	Wholesale operator	Retail operator
Calheta	IGA	Municipality
Câmara de Lobos	Municipality	Municipality
Funchal	IGA	Municipality
Machico	IGA	Municipality
Ponta do Sol	IGA	Municipality
Porto Moniz	Municipality	Municipality
Ribeira Brava	IGA	Municipality
Santa Cruz	IGA	Municipality
Santana	Municipality	Municipality
São Vicente	Municipality	Municipality

Each operator sets its own tariff scheme that usually comprises several items: one is related to the supply system, another to sanitation services (wastewater drainage and treatment as well as solid waste), and a third component refers to taxes.

Specifically related to water supply, each utility applies a water tariff divided into one fixed part and one volumetric or variable part. Concerning this volumetric

component, water is sold under increasing block rates. Thus, Madeira residential users face a multi-part tariff scheme which consists of several elements: a fixed charge (*FC*) for being connected to the water supply system (which must be paid even if no water is consumed), and various elements resulting from several prices per cubic meter (usually known as volumetric rates) multiplied by the corresponding quantities of each block, as shown in equation³ (1).

$$\begin{aligned} \text{WaterBill} = & \\ = FC + q_1 \times p_1 + (q_2 - q_1) p_2 + (q_3 - q_2) \times p_3 + \dots + (q_n - q_{n-1}) \times p_n & \quad (1) \end{aligned}$$

where q_i represents the upper volume of water consumption in the i block, and p_i represents the price of the consumption in the i block.

The multiplicity of items related to water delivered (with excessive number of blocks), sewerage, and solid waste and taxes makes bills complex and, therefore, difficult to understand. Besides, another source of difficulty in interpreting water bills and adjusting consumption to water prices comes from the mixture between fixed and variable parts charged to residential users (Martins and Fortunato, 2007). All in all, these non-volumetric components represent, in some cases, more than half of the total water bill.

This complexity might be the result of the competences assigned to municipalities to set tariffs schemes, without needing approval by the regulator. Sometimes tariffs are simply a legacy from previous local administrations and seem to reflect political objectives instead of economic rationality.

4. METHODOLOGICAL APPROACH

The overall aim of this research is to analyse residential users' awareness of water bills' contents and to investigate whether they behave in a way that shows some environmental concerns.

From this purpose, three research questions were identified:

- At what extent do domestic users know the main features of tariff schemes and the multiplicity of other service charges that are being charged along with the water consumed?
- Do domestic users have a perception of how much water they consume and how much they are paying for the water supply service?
- Are price and quantity awareness contributing to a greater environmental concern and, thus, to a more sustainable use of the resource?

³ Each household has its own water meter and receives a bill every month.

In order to address these questions, data was collected from a sample of domestic users in the Madeira region by means of an original questionnaire administered in the last quarter of 2008.

The sample was obtained through a snowball process, by which a set of persons directly contacted by the researchers was asked to pass it through to persons they were in contact with (either relatives or co-workers). The questionnaire was personally handed out by one of the researchers and the responses were collected by him/her a few days later. The tendency, in a snowball sample, is that of replicating the characteristics of the respondents, since people tend to interact with persons who are similar to them, in terms of background, interests, economic and social status, etc. In order to reduce such bias, at an intermediate point in the data collection process, some corrective procedures⁴ were carried out.

Three hundred and eighty six valid questionnaires (from eight municipalities) were thus obtained.

Theoretically, it would be better to use a random stratified sample based on a sampling frame built upon a complete list of household addresses. Yet, time and economic constraints made this strategy impossible to follow. The alternative of sending the questionnaire along with water bills would lead to biased results, since we wanted the respondents to recall the information items contained in their water bills (rather than answer the questions by checking the bills they have just received).

By means of an initial filter question, only persons who were responsible for paying the bills were asked to fill in the questionnaire. The data collection instrument was specifically designed for this research and comprised several parts. One part related to the respondents' profile, another referred to perceptions on water bills contents and a final one addressed consumers' behaviours.

Data analysis included the computation of basic statistics for different questionnaire items, as well as some inferential statistics to assess differences between consumer groups. To evaluate potential price effects on water consumption, information obtained from the Portuguese water economic regulator (IRAR, currently designated ERSAR) on water tariff schemes applied in each municipality was used. Such information included fixed charge, number of blocks, dimension of each block and block rates.

5. MAIN FINDINGS

From the data collection stage, three hundred and eighty six usable questionnaires were obtained.

As shown in Table 2, women represent more than two thirds of the sample and the vast majority of the respondents are between 25 and 65 years old. The majority of the households has three or four members.

⁴ Further details related to these procedures are available upon request.

TABLE 2. DEMOGRAPHIC PROFILE OF THE SAMPLE

Gender	Female 68.1%	Male 31.9%	
Age	< 25 years 7.5%	> 25 and < 65 years 86.2%	> 65 years 6.2%
Education Level	Basic 22.7%	Secondary 40.8%	BSc or higher 37.3%
Household dimension	Up to 2 30.8%	3 or 4 54.4%	5 or more 14.8%
Income level	< € 1000 30.2%	> € 1000 and < € 2500 54.3%	> € 2500 15.5%
Total number of respondents	386		
Calheta	12		
Câmara de Lobos	52		
Funchal	137		
Machico	45		
Ribeira Brava	14		
Santa Cruz	60		
Santana	61		
São Vicente	5		

As Table 3 indicates, respondents consider water bills to be quite clear, as the mean of 3.53 (out of 5) suggests.

TABLE 3. OVERALL PERCEPTION OF THE BILL CLARITY

	Mean	Standard deviation
Perception of bill clarity	3.53	1.297

Yet, this result might be misleading and the finding needs to be further inspected, namely by assessing the awareness of several specific items that the bill comprises.

The high percentage of individuals (28.2%) who do not know which is the provider of water service in their municipality is a first indication of this lack of knowledge. One should notice, as described earlier, that there is a single operator in each municipality and therefore it should be rather obvious to recognize that utility. For some reason, water customers seem to be neglecting information included in the bill.

Rather more insightful indications of the users' difficulty in understanding water bills can be found in Table 4.

As a matter of fact, 19.9% of the respondents think that they face a uniform price for each cubic meter of water consumed, when all water suppliers apply increasing block tariffs. It is also remarkable that around 30% of the users do not answer this question.

Additionally, many users are not aware of other components included in water bills, which tend to be quite relevant. This finding is even more unexpected given that

two main components of water bills – sewerage and solid waste – were explicitly suggested in the questionnaire. It is quite meaningful that more than 15% of the respondents affirm that bills do not include any other item besides the value charged for the water (m³) consumed.

TABLE 4. LEVEL OF KNOWLEDGE ON WATER BILLS ELEMENTS

Which type of tariff scheme do you face? Nr of respondents (percentage)		Do you think that your bill comprises other charges apart from water supply services? Nr of respondents (percentage)	
Uniform rate	77 (19.9%)	Yes	215 (55.6%)
		Only sewerage	14 (6.5%)
		Only solid waste	90 (41.9%)
		Both	111 (51.6%)
IBT	191 (49.5%)	No	59 (15.2%)
Do not know/ Do not answer	118 (30.6%)	Do not know/ Do not answer	112 (28.9%)

All these findings corroborate our suspicion regarding the lack of residential water users' awareness of key information included in water bills.

Taking into account that European legislation strongly suggests the use of prices as one of the instruments to promote adequate levels of water consumption, it is important to ensure that consumers are aware of their volumes of water consumption and of how much they pay for the water supply service.

TABLE 5. AWARENESS OF WATER SUPPLY CHARGES AND VOLUMES CONSUMED

Do you have an idea of how much you pay for water supply service per month? Nr of respondents (percentage)		Do you have an idea of how much water you use per month? Nr of respondents (percentage)	
No	35 (9.3%)	No	332 (86%)
Yes	351 (90.7%)	Yes	54 (14%)
Up to € 5	37 (10.5%)	Up to 5m ³	7 (12.9%)
From € 5 to € 10	127 (36.2%)	From 5m ³ to 10m ³	25 (46.4%)
From € 10 to € 15	138 (39.3%)	From 10m ³ to 15m ³	12 (22.2%)
More than € 15	49 (14.0%)	More than 15 m ³	10 (18.5%)

Findings reported in Table 5 reveal that the vast majority of the respondents (more than 90%) has a perception (either right or wrong) of how much they spend per month with water supply services. The same does not apply to the quantities consumed. Indeed, only 14% of the domestic users indicate how much they think they consume per month.

The picture that emerges from the analysis carried out can be partially explained by the great complexity and diversity in tariff schemes, applied by water utilities. Such diversity is visible in terms of number of blocks (from 3 to 10) and prices charged for water supply services. Data obtained from IRAR reveals that water prices are highly disparate from one municipality to another. The estimated marginal and average prices (for a monthly consumption of 5 m³) range from € 0.12 to € 0.5 and from € 0.25 to € 1.55, respectively.

With the purpose of further analysing residential users' perceptions on bills clarity two subsamples were built. The subsample S1 comprises the respondents that are simultaneously aware of quantities (m³) and water bill (€). Fifty individuals form this set. S2, on the other hand, refers to the subsample that includes the remaining respondents (386 – 50 = 336).

To check the respondents' accuracy in reading the information included in the bill, an analysis was conducted, whose results are shown in Table 6.

TABLE 6. RESPONDENTS WATER BILLS LITERACY

Subsample	Indicate water provider	Recognize existence of additional components	Know IBT are applied
S1	90%	92%	78%
S2	69%	50.3%	45.2%
Fisher Test	<i>p</i> approx.0*	<i>p</i> approx.0*	<i>p</i> approx.0*

* Differences significant at 1% level.

As expected, data reveals that the S1 group of consumers interpret water bills with more understanding than the S2 group and might therefore be more prepared to adopt rational consumption behaviours. In fact, at 1% significance level, the differences in the knowledge level regarding key bill contents (such as water provider, existence of additional components and kind of tariff scheme applied) are all statistically significant.

A more in-depth analysis was performed to verify whether the quantities (m³) and water bills (€) indicated by respondents were in accordance with the tariff schedules implemented by their respective water provider/municipality. Specifically three values were compared:

- the water bill's user perception (*WBperceived*);
- the minimum possible water bill (*minvalue*);
- the maximum possible water bill (*maxvalue*);

To obtain the *minvalue* and *maxvalue* we started by placing the volume indicated by the respondent (*WBperceived*) into the corresponding tariff block. Then, using the information provided by IRAR, we computed the *minvalue* and *maxvalue* as the bottom and the upper water bill values, respectively, for the correspondent block of consumption and according to equation (1).

If *WBperceived* was comprised in [*minvalue*; *maxvalue*], it was assumed that a possible correspondence between quantities and prices perceived and charged exists;

otherwise, it was assumed that the user is wrong, since the water bill value he/she indicated is impossible to obtain for the given consumption.

The procedure was applied to each individual of S1 (obviously, this analysis is not possible for S2). The results are shown in Table 7. As depicted, overall, 48% of the respondents indicate a *WB* that is compatible with the volume consumed (self-reported).

TABLE 7. CORRESPONDENCE AMONG QUANTITIES & PRICES PERCEIVED AND CHARGED

Subsample S1	S1 Respondents whose water consumption belongs to the 1 st block (n = 7)	S1 Respondents whose water consumption belongs to the 1 st or 2 nd block (n = 31)
48%	28.5%	40%

The level of possible matches is significantly lower for the respondents whose consumption levels belong to the first block. The finding is quite logical. The weight of fixed charges increases as the volume of water decreases. Therefore, in particular in what concerns the first block, individuals tend to have a more distorted perception of the amount paid for the water supply service. This evidence might jeopardise the intended signalisation of rational consumption by price.

Finally, an analysis was conducted to assess whether consumers belonging to the S1 group also have a higher propensity to adopt certain behaviours that can be regarded as preliminary indications of environmental concerns. The S1 and S2 groups were then compared in terms of their awareness of the need to save water and of their predisposition to adopt some attitudes that might be a consequence of sustainability worries.

TABLE 8. SUSTAINABILITY CONCERNS

		S1 Subsample (n = 50)	S2 Subsample (n = 336)	Diff
Awareness (mean values in a five point Likert scale)	Possibility of consuming less	2.77	3.89	-1.12*** ($t_{stat} = 5.064$)
	Save water to pay less	2.85	3.04	-0.19 n.s. ($t_{stat} = 59.2$)
	Save water to preserve the environment	4.23	3.86	0.37** ($t_{stat} = -5.064$)
Behaviours	Shower duration < 5 minutes	24%	14.6%	Fisher test $p = 0.09^{**}$
	Saving water equipments	11.9%	18%	Fisher test n.s. ($p = 0.253$)
	Reutilization	30.4%	32%	Fisher test n.s. ($p = 0.864$)

n.s.: non significant

* significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%

As revealed in Table 8, although all respondents agree that they could use water more parsimoniously, there seem to be slightly different aims associated with this concern. Paying less is more important to the general group (3.01, against 2.85 for the restricted group). As expected, saving water to preserve the environment is a top priority to the more informed group (4.26 out of 5). Statistics confirm that the perceptions of the two groups (S1 and S2) are significantly different (with a confidence of at least 95%).

The more intensive use of water saving equipments and the reutilization of water may be interpreted as practical consequences of greater environmental consciousness. Another indication of adjustments in behaviours driven by the need to rationalize water use can be found on the willingness to shorten the time spent in shower.

When looking at the differences between the two groups of consumers, one can also see that only for the shower duration is the difference statistically significant at 10% level. It is important to notice that the overall level of implementation of saving water equipment by the Portuguese households is still low. Probably, most of the respondents live in dwellings which have been built some decades ago when this was not compulsory and only recently have educational campaigns addressed the issue. In what concerns water reuse, even the percentage indicated in Table 8 might be misleading. Water reuse is generally negligible in what quantities are concerned, especially in the absence of technical solutions (which require investments that most people are still not prepared to make).

In any case, all in all, a clearer understanding of water bills seems to be contributing to a more sustainable use of the resource.

6. CONCLUSION: POLICY IMPLICATIONS

In order to foster the rational use of an increasingly scarce resource, economic theory suggests that having a correct perception of water charges and quantities consumed is essential.

Given the Portuguese water industry characteristics (such as the high level of fragmentation and the monopolistic conditions in place) along with the almost lack of tariff regulation in what retail activities are concerned, there is a wide diversity of water tariff schemes. This diversity comes from the existence of a single operator in each municipality that sets a tariff scheme with the aim of promoting a variety of potentially conflicting goals, including political ones. With reference to the Madeira region, although every operator applies increasing block tariffs and fixed charges, average and marginal prices are highly disparate. Water bills include components related to wastewater and solid waste, which adds complexity to the matter. Although IBT are defensible, mainly to promote sustainability, in this scenario their merits become questionable.

The survey administered to Madeira residential users corroborates the initial suspicion that water bills lack clarity. Indeed, data reveals that a large percentage of domestic users does not even identify the type of tariff applied or the majority of the components charged together with the water consumed.

The tariff complexity distorts the ability of residential users to relate the water bill to the volume of water consumed, as the almost complete absence of knowledge regarding quantities demonstrates. The weight that fixed charges have on water bills, especially for low and medium levels of consumption, might be weakening the efficacy of price in driving demand.

Environmental concerns and behaviours seem to be affected by the users understanding of several bill items. In fact, it was found that more informed individuals tend to be more aware of the need to preserve water resources and adopt some environmental-friendly behaviours. Thus, the opacity of bills may jeopardise key purposes of water policy directives by preventing users to understand prices and comprehend budgetary and environmental consequences of “inappropriate” consumption behaviours/patterns.

Some policy implications can be derived from this research. One important task for governments and other decision makers may be to bolster information campaigns in order to raise people’s environmental awareness and induce behavioural changes. Increased awareness of the environmental impacts of consumption choices is considered to be a main driver of water-saving behaviours (OECD, 2007, 2011) and may also increase the political acceptability of policies, facilitating their implementation. The specific scenario studied, which can be easily transposed to other contexts, also calls for a more active attitude on the part of the economic regulator that should act on behalf of consumers protection imposing some procedures that would make bills clearer and more comprehensible. Indeed educational and information campaigns will not be well succeeded if tariffs are not understandable.

Simplifying water tariff schemes is essential. In this regard, reducing the number of blocks and increasing transparency regarding the consequences of the volume of water consumed on the total amount of the bill are crucial measures to be taken.

These concerns are, at some extent, reflected on the tariff recommendations that the Portuguese regulator published after our data collection process took place. In fact, only after the revision of its statutes in 2009, the economic regulator acquired extended powers in price regulation and started to produce recommendations on tariff schemes to be applied to all operators. The IRAR Recommendation nr. 01/2009 establishes that all water utilities should apply a tariff scheme that comprises a fixed charge and a volumetric part with no more than four increasing blocks. Overall, it is worthwhile to acknowledge that there has been an effort on the part of economic regulators (especially in the OECD countries) to reduce diversity and provide some guidelines to price setting procedures.

ACKNOWLEDGMENTS

We would like to thank the two anonymous reviewers for their constructive and incisive comments. The authors are grateful to Joana Jesus for her valuable help with the data collection during the early stages of this research. The usual disclaimers apply.

REFERENCES

- Arbués, F.; Garcia-Valiñas, M. and Martínez-Espiñeira, R. (2003), “Estimation of residential water demand: a state-of-the-art review”, *Journal of Socio-Economics*, 32, pp. 81-102.
- Armstrong, M.; Cowan, S. and Vickers, J. (1999), *Regulatory Reform – Economic Analysis and British Experience*, Cambridge, The MIT Press.
- Bithas, K. (2008), “The sustainable residential water use: Sustainability, efficiency and social equity – The European experience”, *Ecological Economics*, 68(1), pp. 221- 229.
- Bolland, J. and Whittington, D. (2000), “The political of water tariff design in developing countries: increasing block versus uniform price with rebate”, in Dinar, A. (ed.), *The Political Economy of Water Pricing Reforms*, New York, Oxford University Press, pp. 215-235.
- Buchanan, A. (1985), *Ethics, Efficiency, and the Market*, Oxford, Clarendon Press.
- Commission of the European Communities, 2004, *White Paper on Services of General Interest. COM (2004) 374 final*, Brussels.
- Corral-Verdugo, V. (2002), “A structural model of pro-environmental competency”, *Environment and Behavior*, 34 (4), pp. 531-549.
- Elnaboulsi, J. (2009), “An incentive water pricing policy for sustainable water use”, *Environmental and Resource Economics*, 42, pp. 451-469.
- Griffin, R. (2007), *Water Resources Economics, The Analysis of Scarcity, Policies, and Projects*, Massachusetts, The MIT Press Cambridge.
- Kuhnen, A.; Improta, R. and Silveira, S. (2009), “Human behavior and natural resources: quality and availability of water as evaluated by users”, *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 25 (3), pp. 453-460.
- Martins, R. and Fortunato, A. (2007), “Residential water demand under block rates – A Portuguese case study”, *Water Policy*, 9 (2), pp.217-230.
- OECD (2007), *Good Practices in Promoting Sustainable Consumption in OECD Countries*, Paris, France, OECD Publishing.
- OECD (2009), *Managing Water for All, An OCDE Perspective on Pricing and Financing*, Paris, France, OECD Publishing.
- OECD (2010), *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, London, UK, OECD Publishing.
- OECD (2011), *Greening Household Behaviour: The Role of Public Policy*, OECD Publishing.

Rogers P.; Silva R. and Bhatia R. (2002), “Water is an economic good: how to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability”, *Water Policy*, 4 (1), pp. 1-17.
Schleich, J. and Hillenbrand, T. (2009), “Determinants of residential water demand in German”, *Ecological Economics*, 68 (6), pp. 1756-1769.

Van den Bergh, J. (2008), “Environmental regulation of households: An empirical review of economic and psychological factors”, *Ecological Economics*, 66, 4, 2008, pp. 559-574.

O MAPA MUNICIPAL PORTUGUÊS: DISCREPÂNCIAS DE UM SISTEMA SECULAR

THE PORTUGUESE CITY MAP: DISCREPANCIES OF A SECULAR SYSTEM

José Gouveia de Freitas

e-GEO – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional
da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
jfgfreitas@hotmail.com

RESUMO/ABSTRACT

Este artigo pretende debruçar-se sobre a reorganização do mapa municipal português, uma matéria complexa que deveria preceder o processo de regionalização, a qual se espera virá preencher parte do discurso político nacional durante o ano de 2012. A reformulação do mapa autárquico materializa-se através da criação, mas sobretudo da fusão e da extinção de municípios e freguesias. Em termos teóricos, considera-se oportuno, antes da criação das regiões administrativas, implementar um conjunto de reformas muito pouco pacíficas, mas decisivas para a racionalização e a modernização do Estado ao níveis local e regional.

Palavras-chave: Municípios, Regionalização, Desenvolvimento Regional

Códigos JEL: H76, R11, R58

This article focuses on the reorganization of the Portuguese municipal map, a complex theme that should precede the regionalization process, which will fill part of the national political discourse during the year 2012. The reformulation of the municipal map is materialized through the creation, but mostly through merging and dissolution of municipalities and parishes. In theoretical terms, it is considered appropriate to implement a set of not so peaceful reforms, which are nevertheless crucial to the rationalization and modernization of the state at local and regional levels, before the creation of administrative regions.

Keywords: Municipalities, Regionalization, Regional Development

JEL Codes: H76, R11, R58

1. INTRODUÇÃO

A regionalização é um tema que continua a gerar muitos pontos de vista e entendimentos. O referendo de 1998 travou a reforma administrativa ao nível da introdução das regiões administrativas, mas não é de todo um tema abandonado e mais recentemente tem vindo a ocupar os espaços mediático e político. Paralelamente à regionalização, ou diríamos mesmo antes da regionalização, continua por discutir a reorganização do mapa administrativo autárquico. Este mapa tem mais de 170 anos e apresenta fortes desequilíbrios regionais.

Apesar das constatações dos diversos quadrantes políticos, não tem havido propostas e o respetivo consenso para alterar uma situação que mantém Portugal como um Estado anacrónico ao nível da estruturação territorial da administra-

ção local. Esse anacronismo é visível no facto de datar de 1855 a extinção do último concelho ou freguesia em Portugal. A rigidez do mapa municipal poderá ser vista como uma forma de irracionalidade, dado que os recursos não são afetos de uma forma harmoniosa pelo território.

Ciclicamente é debatida a questão da reorganização do mapa administrativo, seja através da regionalização, seja da criação e extinção de municípios e freguesias. A regionalização é uma reforma administrativa de grande alcance, com implicações em todo o planeamento territorial e todo o desenvolvimento regional e nacional. Esta reforma implica a criação de um nível intermédio, detentor de um conjunto de competências e atribuições, bem como a transferência dos respetivos meios financeiros e humanos. A reorganização do mapa concelhio, apesar do seu alcance

intermédio, reveste-se de grande importância, por serem os municípios as autarquias locais com efetivas competências na gestão local do território e pela necessidade de pensar esse mesmo território com meios mais ajustados à realidade dos nossos tempos. Associados à ideia de reforma estão imperativos económicos e técnicos, com o objetivo de aumentar a eficiência da administração do território.

A questão da criação, extinção e fusão de municípios é uma temática complexa, com fortes implicações nos sentimentos localistas das povoações. Deve-se salientar que Portugal apresenta um forte sentimento municipalista, enraizado por uma longa tradição; iniciado através de forais e privilégios régios, foi consolidado pela reforma liberal e reforçado no período pós-1974, concretamente em 1976, com as primeiras eleições democráticas para as autarquias e a consequente constituição do poder local democrático.

As autarquias locais, e concretamente as câmaras municipais, têm um papel cada vez mais determinante no desencadamento de medidas de desenvolvimento local e regional. São também unidades territoriais com grande relevo no planeamento estratégico e no ordenamento do território.

Deve-se assinalar que Portugal é um território díspar, com diferenças regionais e sinais preocupantes de regressão populacional e estagnação económica em vastos territórios do interior. Atualmente, o País apresenta-se assimétrico, desequilibrado e antagónico. Face a estes desequilíbrios territoriais, como se deverá equacionar e repensar os territórios? E, nesse âmbito, qual é o território mais adequado para uma maior eficácia no planeamento e no ordenamento? Ou, em termos semelhantes, as unidades territoriais existentes cumprem a sua função ao nível do ordenamento e do desenvolvimento? Nesse sentido, as autarquias existentes apresentam a escala e os recursos que lhes permitem exercer as competências e atribuições que lhes são cometidas? Que implicações teria a reorganização do mapa municipal nas políticas territoriais e socioeconómicas?

Sem terem sido criadas as regiões administrativas contempladas na Constituição da República Portuguesa, poder-se-á questionar a necessidade de reformar e redefinir as unidades administrativas do território, ao nível da criação e da extinção de municípios e freguesias. Tendo presente que o ordenamento é uma perspetiva interdisciplinar tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões, esta matéria apresenta-se pertinente para uma visão integrada do território. Neste âmbito, pretende-se refletir sobre o reordenamento do mapa municipal, contextualizando a realidade municipal portuguesa a nível europeu.

2. O MAPA ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS

Na maioria dos países europeus, o território é estruturado, para efeitos de planeamento e aplicação de medidas de desenvolvimento, a três níveis¹ (Rosado, 1999). A Constituição

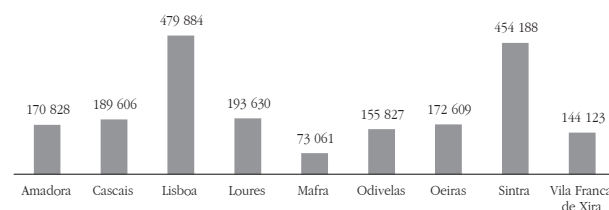
¹ Nalguns países existem municípios, autarquias intermédias (departamentos) e regiões, como em França e na Grécia.

da República Portuguesa (CRP) consagra a existência de três níveis de poder local: a região administrativa (ainda não instituída), o município e a freguesia (n.º 1, artigo 236.º da CRP).

Neste contexto, as autarquias locais dotadas de claro protagonismo político e administrativo são os municípios. As freguesias não têm um estatuto político-administrativo relevante, visto não disporem de recursos humanos, financeiros e equipamentos para se constituírem enquanto elementos importantes na administração efetiva de um território. Este facto tem criado tensões, nomeadamente por parte das freguesias mais populosas e desenvolvidas (Oliveira, 1993), com claras pretensões autonomistas. O município é, além de um órgão administrativo com implicações territoriais, uma referência territorial assimilada ao longo dos tempos. O município representou na evolução administrativa portuguesa “praticamente a única contrapartida e complemento administrativo ao centralismo da Administração Pública” (Pereira, 1985, p. 13). É a administração com capacidade técnica e financeira mais próxima das populações, a que tem a ver com o dia a dia de cada cidadão (Pereira, 1985). E esse sentimento identitário e de pertença que a generalidade da população tem em relação aos seus concelho e freguesia poderá consubstanciar uma das maiores dificuldades do processo de reorganização do mapa autárquico, a par da disputa política.

A ausência de regionalização tem conduzido a uma gestão do território caracterizada pelo reforço das competências das autarquias, marcadas por diferenças populacionais e de ordem económica bastante significativas². Existem diferenças muito substanciais em termos populacionais, desde municípios urbanos com mais de 100 000 habitantes e uma quantidade assinalável de municípios de matriz rural com menos de 5000 habitantes, em acentuada regressão demográfica. Mas todos têm as mesmas competências e atribuições. A maior parte dos municípios da coroa urbana de Lisboa e do Porto ultrapassam os 100 000 habitantes, havendo municípios com quase 500 000 habitantes, como nos casos de Lisboa e Sintra, sendo que este último, face ao crescimento que tem registado nas últimas duas décadas, poderá nos próximos anos ultrapassar a população residente da capital do País. A Grande Lisboa representa cerca de 20% da população do País, incluindo os concelhos com maior expressão em termos de número de habitantes.

FIGURA 1. POPULAÇÃO DOS CONCELHOS DA GRANDE LISBOA

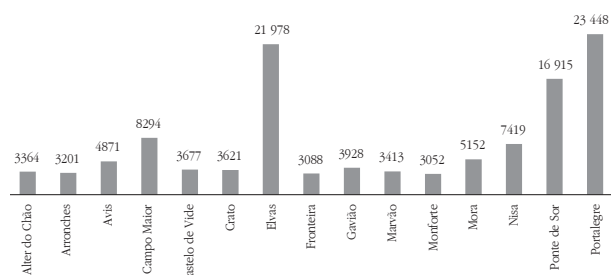


Fonte: INE (estimativas de 2010).

² Vários indicadores (estudo do poder de compra concelhio e PIB *per capita* por NUTS III) demonstram que existe uma grande concentração da riqueza em poucos municípios e sub-regiões.

Quando se compara a realidade da administração local da Grande Lisboa, por exemplo, com o Alto Alentejo, encontramos diferenças que não podem ser negligenciadas. Com exceção de Portalegre, a capital de distrito, Elvas, um importante núcleo comercial transfronteiriço e Ponte de Sor, um importante núcleo industrial daquela sub-região, a maior parte dos concelhos apresenta uma população abaixo dos 5000 residentes.

FIGURA 2. POPULAÇÃO DOS CONCELHOS DO ALTO ALENTEJO



Fonte: INE (estimativas de 2010).

Esta realidade é visível noutras sub-regiões do interior do País e das duas regiões autónomas, conforme está representado no mapa da Figura 3.

Assinale-se que, no contexto metropolitano, encontramos freguesias com uma população superior a 30 000 habitantes, o que ultrapassa em muitos casos a população das principais cidades e mesmo das capitais de distrito do interior do País, munidas de equipamentos e serviços que a freguesia não ostenta. Esta problemática merece uma profunda reflexão, porque para construir uma administração sólida e assente nas premissas das sociedades contemporâneas exige-se que se repense o atual estado do mapa

municipal. É importante referir que, em termos de distribuição da população, 84% concentra-se nas regiões norte e centro e em Lisboa, predominantemente nas sub-regiões da faixa litoral.

FIGURA 3. MAPA DOS CONCELHOS DE PORTUGAL

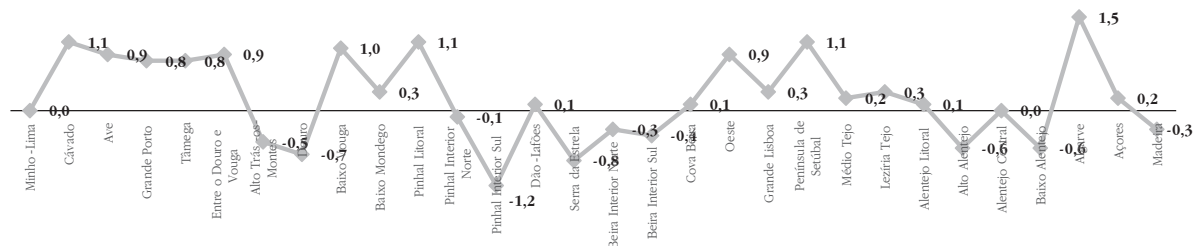


Fonte: www.anmp.pt

Nota: A cinza estão indicados os concelhos com menos de 5000 habitantes em 2004.

Conforme pode ser observado na figura seguinte, no período censitário 1991-2001, a maior parte das sub-regiões do interior apresentou variações negativas em termos populacionais.

FIGURA 4. TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO POPULACIONAL (1991-2001)



Fonte: Adaptado de Direção de Serviços de Macroeconomia e Planeamento (2006).

Numa outra escala, os concelhos do interior do País acompanharam a mesma tendência de regressão populacional, enquanto os concelhos metropolitanos, nomeadamente os das coroas suburbanas, cresceram de uma forma espetacular.

A par das diferenças quantitativas em termos populacionais, os concelhos do litoral e do interior revelam clivagens bastante acentuadas ao nível do poder de compra regional *per capita*, com várias regiões a apresentarem um rendimento abaixo da média nacional, muito distante do valor

médio de Lisboa e da nossa referência, a média da União Europeia. A realidade municipal é também reveladora de grandes diferenças em termos de rendimento *per capita*.

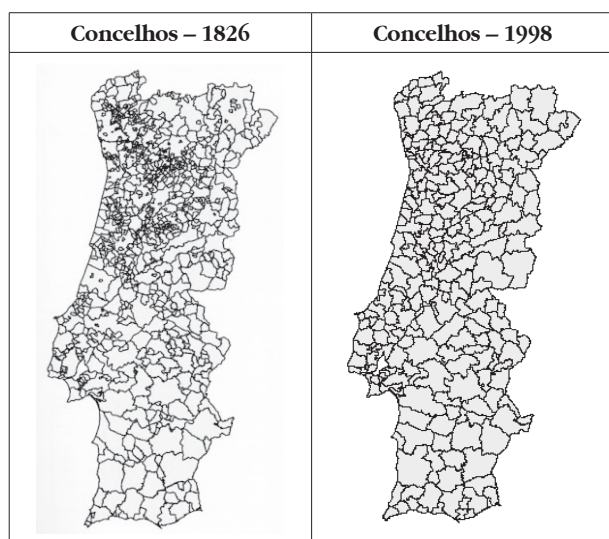
A existência de municípios pouco populosos tem levantado diversas questões, não sobre a importância real destas autarquias para o desenvolvimento do território, mas sobre a sua capacidade para o desenvolverem noutra âmbito estratégico. Fará sentido municípios com menos de 5000 ou 10 000 habitantes terem as mesmas competências e atribuições que municípios com mais de 50 000 ou 100 000 habitantes?

3. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MAPA ADMINISTRATIVO – O MUNICÍPIO

O mapa administrativo português, ao nível do número de concelhos e freguesias, tem sofrido poucas mudanças desde a reforma de 1836. Note-se que, até essa data, e “ao longo dos séculos, as estruturas regionais flutuaram largamente, sempre no sentido da busca de ajustamentos harmónicos possíveis” (Figueiredo, 1988, p. 30). Durante os primeiros séculos da fundação do Reino de Portugal, verificou-se a multiplicação de unidades territoriais – os concelhos – através da concessão de forais. Esta concessão régia deveu-se à necessidade de povoar o território, a propósitos militares e fiscais e ao desejo de contrabalançar os poderes dos senhores locais (Silveira, 1997).

Em 1832, Mouzinho da Silveira iniciou a reforma do mapa administrativo do País, que foi marcado durante séculos por administrações paralelas, herdadas da Idade Média³. Nesse âmbito, foi introduzida uma uniformização da divisão do País em províncias, comarcas e concelhos, posteriormente substituídos por distritos, concelhos e freguesias (Figueiredo, 1988). De acordo com dados de Luís Silveira, em 1826, 50,4% dos concelhos tinham até 39 km² e 71,45% até 99 km². Em termos populacionais, 59,9% dos concelhos tinham menos de 1999 habitantes e os concelhos com menos de 3000 habitantes representavam 70% (Silveira, 1997). O País estava fragmentado, conforme é visível no mapa de 1826, comparativamente ao mapa da última revisão.

FIGURA 5. MAPA DOS MUNICÍPIOS EM 1826 E 1998



Fontes: www.anmp.pt e Silveira (1997).

Posteriormente, o Código Administrativo de Passos Manuel (1836) extinguiu as províncias como unidades administrativas, introduzindo os distritos, tendo ainda suprimido 498 concelhos e criado 21 (Figueiredo, 1988). Em 1842, o

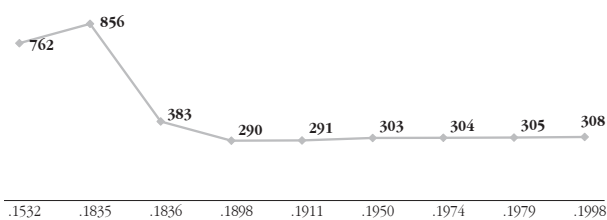
³ Antes da reforma, o espaço continental dividia-se em três circunscrições: comarcas, provedorias e concelhos. E existiam ainda as paróquias, uma divisão de cariz eclesiástico.

Código Administrativo de Costa Cabral decretou novamente a supressão do número de concelhos. O mesmo se verificou com os códigos de 1895 e 1896, com a extinção dos “concelhos de 3.ª ordem existindo à altura” (Figueiredo, 1988, p. 202).

Esta reforma de âmbito liberal clarificou o conceito e a ação da administração nos seus vários níveis. Ernesto Figueiredo refere que “a Revolução Liberal, no respeitante à *administração regional e local*, constitui realmente uma força viva que alterou profundamente a estruturação anteriormente consentida e ajustada” (Figueiredo, 1988, p. 194). Citando Castro Caldas e Santos Lourenço⁴, este autor refere que “é de crer que o traumatismo da imperiosa supressão de 498 concelhos que constituíam territórios inviáveis, mas amarrados à Tradição, não tivessem deixado de provocar inevitável reação política” (Figueiredo, 1988, p. 200).

As alterações no número de municípios são visíveis no gráfico seguinte, que apresenta a sua evolução até à atualidade.

FIGURA 6. MAPA DOS MUNICÍPIOS EM 1826 E 1998



Fonte: www.dgal.pt, www.ine.pt, Pereira (1985) e Silveira (1997).

O número de municípios não tem sofrido alterações muito significativas desde a reforma liberal. Nos últimos 35 anos foram criados quatro novos municípios – Amadora, em 1979, Vizela, Trofa e Odivelas, em 1998 –, embora as aspirações de emancipação municipal, que pontualmente se fazem sentir, englobem mais de uma dezena de freguesias.

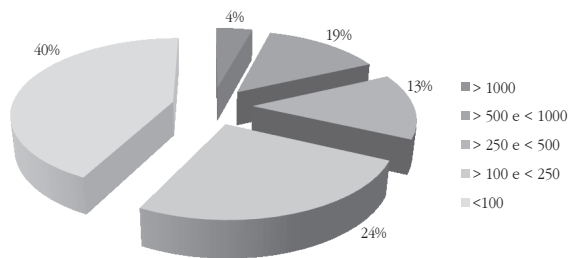
4. A ADMINISTRAÇÃO LOCAL PORTUGUESA – ALGUNS DADOS ESTATÍSTICOS

Estão constituídos em Portugal 308 concelhos, dos quais 51,1% têm menos de 15 000 habitantes, 7,6% mais de 100 000 e 1,6% ultrapassa os 250 000, a dimensão de uma cidade média alemã. Existem 107 municípios com menos de 10 000 habitantes, ou seja, praticamente um terço. Os municípios apresentam grande heterogeneidade em termos de área: o maior município do País é Odemira, com 1784 km², e o menor é São João da Madeira, com 8 km². A média dos concelhos do continente é de 319 km², média essa que diminui para 299 km² com a inclusão dos das regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Em termos populacionais, verificam-se diferenças muito significativas:

⁴ E. Castro Caldas e M. Santos Lourenço (1966), *Regiões Homogêneas no Continente Português*, Lisboa, FCG.

o município mais populoso é o de Lisboa, com 479 884 habitantes; o menos populoso, o Corvo, localiza-se nos Açores e conta com 445 habitantes. A média continental é de 35 941 habitantes, que desce aos 34 099 habitantes com a inclusão dos municípios da Madeira e dos Açores. Em termos de área, 40% dos municípios apresentam uma dimensão inferior a 100 km², conforme se pode ver no gráfico seguinte.

FIGURA 7. DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS, SEGUNDO A SUA ÁREA (KM²)



Fonte: DGAL (2006).

O mesmo padrão verifica-se na dimensão das freguesias, a maior das quais é Santa Maria do Castelo, em Alcácer do Sal, com 461,8 km², e as menores São João do Santo (Braga) e São Mamede (Évora), com 0,023 km². A dimensão média continental é de 21,9 km², que desce para 21,6 km² com a inclusão das freguesias da Madeira e dos Açores. A mesma situação verifica-se em termos populacionais: a freguesia mais populosa localiza-se nos subúrbios de Lisboa: Algueirão-Mem Martins, com cerca de 60 000 habitantes; e a que apresenta menos habitantes é São Bento de Ana Lou-ra, em Estremoz, com menos de 50 habitantes. Em termos populacionais, a média continental é de 2439, enquanto a média nacional chega aos 2436 habitantes. Existem concelhos mais populosos do que algumas regiões, como nos casos de Sintra e Vila Nova de Gaia, em relação às regiões autónomas da Madeira e dos Açores (Fonseca, 2001). Portanto, o País apresenta uma grande heterogeneidade em termos de população e área por município e freguesia.

5. OS MUNICÍPIOS E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Os municípios são órgãos dotados de autonomia financeira criados para administrar o território e incrementar políticas de desenvolvimento, de acordo com a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 100/84, de 29 de março. O município português é hoje uma instituição consolidada na sociedade política portuguesa, reconhecida pelo exercício do poder local. Nos anos mais recentes, têm vindo a ser reforçados as suas competências e o seu campo de atuação, com instrumentos importantes ao nível do planeamento estratégico e do ordenamento do território. Em termos de gestão da administração, a descentralização tem sido reconhecida como uma condição de eficiência na afetação dos

recursos públicos, fundamentada pelo princípio da subsidiariedade (Bravo, 2000).

O seu campo de atuação abrange áreas como os equipamentos rural e urbano, o saneamento básico, a energia, os transportes e comunicações, a educação e o ensino, a cultura, a saúde, a habitação, a ação social, a proteção civil, o ambiente, o desenvolvimento regional, o ordenamento do território e o urbanismo (Lei n.º 159/99, de 14 de setembro).

As câmaras municipais têm diversas competências no âmbito do planeamento e do desenvolvimento, conforme se encontra inscrito no n.º 2 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com destaque para a elaboração dos PMOT, e principalmente numa das três figuras de plano, o PDM, um instrumento central no ordenamento do território e estratégico, pela capacidade de estabelecer as regras para utilização, ocupação e transformação do solo.

Contudo, o território apresenta-se claramente assimétrico e desigual. A prossecução da política de ordenamento do território e de urbanismo define e integra as ações promovidas pela Administração Pública, que visam assegurar uma organização e uma utilização adequadas do território nacional. Todavia, o atual quadro não apresenta um “desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso das diferentes regiões e aglomerados urbanos”, conforme preconiza a Lei n.º 48/98, o que se deve a um conjunto de fenómenos sócio-históricos, como a litoralização, marcada por processos e dinâmicas muito particulares.

Nesse âmbito, António Fonseca Ferreira considera que um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento do País é a falta de uma reorganização do Estado que torne a administração mais moderna e eficiente, preparada para competir na sociedade global e fazer face aos desafios da integração europeia. No seu entendimento, essa reforma deverá passar pela desconcentração de serviços, regionalização, novas competências das áreas urbanas e metropolitanas, criação/extinção/fusão de municípios e freguesias (Ferreira, 2007). O mesmo autor salienta que a “insuficiente dimensão dos concelhos do País é, hoje, um forte constrangimento à realização racional de projetos e investimentos” (Ferreira, 2007, p. 54).

Manuel Porto defende que “o problema dos municípios está no seu grande número e conseqüentemente na sua pequena dimensão, tornando impossível (ou anti-económica) a realização de ações com um mínimo de economias externas e de escala” (Porto, 1998, p. 239). Este autor destaca as deseconomias locais e os investimentos sem retorno decorrentes desta situação. No mesmo sentido, Ana Bravo considera a existência de “uma acentuada fragmentação da administração local relativamente à pequena área do território nacional” (Bravo, 2000, p. 60). O mapa autárquico é caracterizado por uma “pulverização municipal”, com uma multiplicidade de unidades com áreas muito pequenas e uma grande concentração populacional ou pouca população, as quais se caracterizam por serem áreas rurais desertificadas. Na sua abordagem económica, a autora refere que “estas características não favorecem a obtenção de economias de escala nem a correção de efeitos externos” (Bravo, 2000, p. 60).

De acordo com dados de 2004, Portugal apresenta 34 municípios com menos de 5000 habitantes. Esse número tem consequências em termos de planeamento e ordenamento do território e na implementação de políticas de desenvolvimento? Esses municípios têm “escala” para um conjunto de medidas e políticas públicas? Nesses casos, não estaremos perante uma dispersão de meios, pelos custos associados à “máquina” autárquica?

Acrescente-se que a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, reforçou as atribuições e competências dos municípios. Aliás, a tendência dominante, em termos de opções políticas, vai no sentido de um reforço da descentralização e do alargamento das atribuições municipais, uma vez que se considera que estas unidades territoriais têm um papel a desempenhar no desenvolvimento regional e nacional, através da aplicação do princípio da subsidiariedade (Costa, 1999).

Os municípios mais pequenos apresentam debilidades devido à exiguidade de recursos financeiros, técnicos e humanos que lhes permitam responder às constantes exigências que se lhes deparam. Estes dados, associados à pouca capacidade técnica, têm implicações nas respostas dessas autarquias. Além disso, “o processo de desenvolvimento deve ser suportado por territórios determinados pela relação problema/território” (Rosado, 1999, p. 5).

6. A ALTERAÇÃO DO MAPA ADMINISTRATIVO

O atual mapa administrativo local conta com mais de 170 anos e apresenta um quadro territorial de municípios

consolidado, com um número, uma dimensão e uma população (em termos absolutos e médios) muito diferentes dos que se verificam noutros países europeus (Oliveira, 1993).

A criação, a modificação ou a extinção de municípios constitui *reserva de lei* da Assembleia da República. A lei-quadro da criação de municípios (Lei n.º 142/85) impõe diversos requisitos geodemográficos obrigatórios e cumulativos quanto a número de eleitores do município a criar, área bruta da futura circunscrição municipal, existência de determinados equipamentos coletivos ao serviço da população e capacidade de gerar receitas para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas.

Os requisitos apresentados no quadro seguinte permitem que um número elevado de freguesias ambicione a elevação a concelho (não só os de ordem geodemográfica, mas também os relacionados com o tipo de serviços exigidos). Por isso, Costa Lobo considera que a criação de um novo município deve ter “em conta a área, a implantação relativa e a forma, mas como elemento básico a população” (Fonseca, 2001, p. 16). Este autor considera que os concelhos deveriam ter pelo menos 25 000 habitantes (valor que difere do instituído na lei, que se situa nos 10 000 eleitores). Deve-se assinalar que a lei não se pronuncia sobre as situações que podem determinar a extinção. Atualmente, os municípios dispõem de uma salvaguarda, consagrada no artigo 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local, segundo a qual “as autarquias locais devem ser consultadas previamente relativamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais, eventualmente por via de referendo nos casos em que a lei o permita”.

QUADRO 1. QUADRO-RESUMO COM OS REQUISITOS PARA CRIAÇÃO DE UM NOVO MUNICÍPIO

Densidade: n.º de eleitores/km² dos municípios de origem	Requisitos do novo município			
	N.º de eleitores (valor mínimo)	Área da futura circunscrição	Serviços	Aglomerado populacional/ /centro urbano
Menos 100 eleitores/km²	10 000	500 km²	Posto médico, farmácia, casa de espetáculos, transportes públicos coletivos, estação CTT, hotelaria, estabelecimentos de ensino preparatório, secundário e pré-primário, infantário, bombeiros, parques e agência bancária	5000 eleitores residentes
100-200	12 000	150 km²		
200-500	12 000	30 km²		
Mais de 500	30 000	24 km²	Deverá ter, além dos indicados: mercado, creche-infantário, recinto desportivo	10 000 eleitores residentes

Fonte: Lei n.º 142/85, de 18 de novembro.

Comparando a realidade portuguesa com a de diversos países da União Europeia, é evidente, além da inexistência de um patamar intermédio – a região⁵, o nível de fragmentação administrativa. Portugal não apresenta a

fragmentação municipal da França (36 772 municípios), da Alemanha (8077 municípios), da Espanha (8097 municípios) ou da Itália (8099 municípios).

Se nos compararmos com países de dimensão e/ou população idênticas às de Portugal, também se verifica um número superior de municípios face ao caso português: a Bélgica tem 589 municípios, a Holanda 650, a Áustria 2355 e a Grécia 1033. Contudo, saliente-se que, em Portugal, “o

⁵ No que concerne ao desenvolvimento e ao combate às assimetrias, Portugal manteve o municipalismo, enquanto se consolidou a “Europa das Regiões”.

poder local é dos mais fortes da Europa, tendo competências que noutros países são exercidas pelas regiões” (Rosado, 1999, p. 40).

Em termos de população, na Alemanha, em Espanha, em França e no Luxemburgo, a maioria dos municípios apresentava uma população inferior a 1000 habitantes. Portugal, em 1991, apresentava a percentagem mais eleva-

da de municípios, com mais de 100 000 habitantes (7,5%) num total de 23 municípios, todos na faixa litoral.

Em países como a Áustria, a Grécia e a Itália, a maior parte dos municípios integra-se no intervalo 1001-5000 habitantes. Em Portugal, Holanda, Reino Unido e Bélgica, mais de metade dos municípios tinha uma população superior a 10 000 habitantes.

QUADRO 2. DIMENSÃO DOS MUNICÍPIOS, EM VALORES ABSOLUTOS E PORCENTAGEM

País	N.º municípios	População do município									
		< 1000		1001-5000		5001-10 000		10 001-100 000		+ 100 000	
			%		%		%		%		%
Alemanha (1995)	14 808	7260	49,0	4860	32,88	1202	8,1	1401	9,5	84	0,6
Áustria (1991)	2353	626	26,6	1528	64,9	130	5,5	64	2,7	5	0,2
Bélgica (1994)	589	1	0,4	97	16,5	167	28,3	316	53,6	8	1,4
Dinamarca (1996)	275	0	0	18	6,5	118	42,9	136	49,1	4	1,5
Espanha (1996)	8097	4886	60,3	2065	25,5	524	6,5	567	7,0	55	0,7
Finlândia (1992)	455	22	4,8	202	44,4	120	26,3	105	23	6	1,3
França (1990)	36 551	28 183	77,1	6629	18,1	898	2,5	805	2,2	36	0,1
Grécia (1998)	1033	91	8,8	475	46,0	282	27,3	177	17,1	8	0,9
Holanda (1997)	572	0	0	31	5,4	130	22,7	387	67,7	24	4,3
Irlanda (1996)	80	0	0	36	45	24	30	20	25	0	0
Itália (1997)	8103	1951	24,1	3906	48,2	1169	14,4	1036	12,8	41	0,5
Luxemburgo (1996)	118	60	50,8	49	41,5	6	5,1	3	2,6	0	0
Portugal (1991)	305	1	0,3	25	8,2	77	25,3	179	58,7	23	7,5
Reino Unido (1999)	433	0		0		0		a)			
Suécia (1999)	288	0	9	3,1	55	19,1	213	74,0	11	3,8	

Fonte: Martins (2001).

a) Todos os municípios têm mais de 10 000 habitantes.

Nota: Entre parêntesis figura o ano a que se reportam os dados.

Em termos históricos, nas décadas de 50 e 60, em vários países europeus, “a preocupação em aumentar a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos locais serviu para justificar reduções drásticas no número de municípios” (Martins, 2001, p. 39). Esse movimento conducente a uma reorganização territorial e a um processo de fusão de municípios teve a motivação seguinte: “a) pela afirmação de que às responsabilidades acrescidas atribuídas às autarquias deve corresponder a criação de unidade mais vasta [...] b) tais unidades, mais bem dimensionadas, assegurariam com maior eficácia, eficiência e operacionalidade a gestão de novas atividades” (Almeida, 1991, p. 4).

Na maior parte dos países da Europa Ocidental, no período do pós-guerra, com a expansão das zonas urbanas, os limites geográficos das autarquias locais apareceram como desadequados. Para responder aos novos desafios, havia quatro alternativas possíveis: *ajustamento estrutural* (reestruturação visível ao nível da diminuição do número de municípios, através da fusão, que foi baseada em critérios de eficácia e economias de escala), *ajustamento técnico* (adaptação pontual, através de formas de cooperação

entre municípios); *ajustamentos por transferências financeiras* (aumento substancial das transferências financeiras para permitir o desempenho das funções); *ajustamento por centralização* (transferência para os níveis centrais/regionais de competências municipais) (Martins, 2001).

As décadas de 60 e 70 caracterizaram-se pela implementação de ajustamentos estruturais em muitos países da Europa, através da redução significativa do número de municípios. As reformas foram introduzidas por via legislativa, visto as fusões voluntárias não terem apresentado uma expressão significativa.

Os estudos elaborados para aferir a dimensão adequada, em termos de eficiência, não são conclusivos. A título ilustrativo, refira-se o da Universidade de Odense (Dinamarca), da década de 80, que concluiu que os serviços administrativos eram mais eficientes em municípios com menos de 15 000 e mais de 50 000 habitantes, face aos que tinham entre 30 e 50 000. Em 1989, o Ministério do Interior daquele país concluiu que as diferenças de eficiência, entre municípios de diversa dimensão, eram muito pequenas (Martins, 2001). Assim, como refere Mário Martins, “[...] as

análises empíricas não corroboram a ideia de que os grandes municípios são mais eficientes que os pequenos” (Martins, 2001, p. 59). Mais recentemente, deve-se assinalar que

nalguns países europeus foram criadas estruturas inframunicipais com o objetivo de aproximar a administração dos cidadãos (Martins, 2001).

QUADRO 3. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS EM ESTADOS DA UNIÃO EUROPEIA

País	N.º de Municípios (1950-1999)		Evolução	
	1950	1999	Absoluta	%
Alemanha	24 272	8077	-16 195	-67
Áustria	3999	2359	-1640	-41
Bélgica	2669	589	-2080	-78
Dinamarca	1387	275	-1112	-80
Espanha	9214	8097	-1117	-12
Finlândia	547	455	-92	-17
França	38 814 (1945)	36 772 (1992)	-2042	-5
Grécia	5959	1033	-4926	-83
Holanda	1015	572	-443	-44
Irlanda (municípios urbanos)	79	80	1	1
Itália	7781	8099	318	4
Luxemburgo	127	118	-9	-7
Portugal	303	308	5	2
Reino Unido	2028	433	-1595	-79
Suécia	2281	288	-1993	-87

Fonte: Martins (2001).

A ideia de que as autarquias maiores têm melhor desempenho não é confirmada por um conjunto de estudos realizados em países europeus, cujos resultados são por vezes contraditórios (Bravo, 2000)⁶. A teoria neoclássica dos custos e benefícios marginais, aplicada à realidade autárquica, é de difícil comprovação empírica (Martins, 2001).

Para o caso português, no princípio da década de 90, Jorge Pedroso de Almeida defendia que “a nível do município português não é previsível uma tal reforma, que seria muito mal aceite pelas populações. E nem seria sequer necessária, pois a dimensão dos municípios portugueses [...] parece suficientemente ampla e adequada às funções que têm que desenvolver” (Almeida, 1991, p. 4). Um eventual processo de fusão de municípios teria de gerir as dinâmicas de resistência das elites locais, complexas num cenário de criação e com um maior grau de complexidade no de extinção. A reorganização do mapa municipal é uma questão muito complexa, associada a valores adquiridos.

Deve-se referir que a Lei n.º 142/85 prevê fatores de ordem histórica e cultural para a criação, a extinção e a modificação, fatores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos e interesses de ordem nacional e regional ou local. As fusões ou agregações de municípios ou partes de municípios deverão res-

peitar uma divisão geográfica e caracterizar-se por uma identidade de aspetos comuns, uma unidade ou um padrão de paisagem (SEARL, 1980).

7. EXTINÇÃO DE MUNICÍPIOS: UM CENÁRIO POSSÍVEL?

Ordenar o território é também definir o mapa das unidades administrativas por ele dispersas e o seu campo de atuação. Por isso, mesmo não apresentando a fragmentação verificada em muitos países da UE, a questão da reorganização do mapa municipal é uma temática pertinente, face às discrepâncias existentes em termos de área e sobretudo de população. Nos últimos anos, tem-se assistido a diversas reorganizações setoriais nas áreas da saúde, da justiça e da educação, com o objetivo de ajustar os serviços face às necessidades dos territórios.

A tradição municipalista portuguesa tende a valorizar a sua autonomia própria, determinada pela relação histórica existente entre o território e os seus problemas específicos. Refira-se que “a importância relativa das finanças locais no conjunto das finanças do Estado está claramente desfasada da dimensão política dos municípios e do conjunto de competências que os mesmos são supostos exercer” (Martins, 2001, p. 125).

Por isso, como se altera um quadro em que os municípios são em grande parte do País os grandes dinamizadores

⁶ Esses estudos poderão ser analisados em Ana Bravo (2000), pp. 127 e seguintes.

da vida económica e as referências cultural e simbólica? Uma parte muito significativa das câmaras municipais do interior desempenha o papel de importantes empregadores, diretos e indiretos, os únicos relevantes em muitos concelhos, com implicações na empregabilidade, no desenvolvimento económico e na fixação de populações.

Sempre que se questiona a possível extinção de municípios, são *naturais* a preocupação e o descontentamento de populações e autarcas. Os municípios são pólos de fixação de população sem os quais a desertificação do interior poderia ser ainda maior. Nesse domínio, as autarquias cumprem parte dos fins da política de ordenamento do território [artigo 3.º, alínea g), da Lei n.º 48/98], com vista a conter a desertificação e a promover a fixação das populações, através da criação de emprego. Esse fenómeno é ainda mais saliente nos municípios mais pequenos, em que a câmara é o único empregador relevante e mantém o difícil equilíbrio socioeconómico do território. Por isso, e parafraseando César de Oliveira, pergunta-se: “Qual o município a encerrar?” (Carvalho, 1998, p. 95).

Existe uma difícil dialética, nos municípios com menos recursos, entre restrição orçamental e expansão do investimento para aumentar o bem-estar das suas populações, numa lógica de equidade, ou seja, de permitir um igual acesso à satisfação de necessidades coletivas, independentemente da região (Bravo, 2000).

Alguns municípios de menor dimensão têm um número de funcionários desproporcionado, sendo os custos de pessoal os que mais pesam no orçamento anual, constantemente em défice. Os municípios menos populosos debatem-se com diversos problemas, visto nem terem *escala* para a localização de equipamentos e infraestruturas que possuem e não são efetivamente rentabilizados (o que tem implicações no ordenamento, no planeamento de equipamentos e na gestão de verbas públicas). A lógica de equipamentos, infraestruturas e recursos de cariz exclusivamente concelhio é muito discutível.

A relação entre dimensão e eficiência dos municípios é uma questão complexa, embora possa existir um limiar dimensional/populacional abaixo do qual o município não poderá, de forma autónoma, gerir serviços com atribuições e competências complexas (Martins, 2001).

8. A INTERMUNICIPALIDADE – UMA SOLUÇÃO INTERMÉDIA?

Na inexistência de uma instância intermédia (a região administrativa, que, quando for criada, terá um claro protagonismo na condução da política de desenvolvimento regional e ordenamento do território), os municípios têm vindo desde os anos 80 a aprofundar a intermunicipalidade. Contudo, esta componente associativa ainda pode ser mais aprofundada.

⁷ Existe uma ligação entre uma população, um território e um sistema organizativo (administração).

De acordo com João Ferrão, a intermunicipalidade é a forma de resolver os problemas que os concelhos não conseguem resolver de uma forma singular (Fonseca, 2001). As associações de municípios são estruturas que nasceram da associação voluntária de municípios para a resolução de um dado problema. Deve-se acrescentar que as políticas de desenvolvimento obrigam a uma certa concentração intermunicipal.

As novas competências e responsabilidades atribuídas aos municípios exigem uma melhor (em qualidade e quantidade) qualificação dos recursos humanos. Por isso, para os municípios com pouca população e poucos recursos, as associações de municípios têm sido uma forma de atenuar a exiguidade desses meios humanos e materiais. E são também uma forma de desenvolver projetos que ultrapassem o âmbito municipal.

A matriz concelhia foi apropriada para a infraestruturização, mas revela dificuldade na gestão de redes de equipamentos, a qual exige instâncias intermédias.

9. NOTAS FINAIS

Ao longo deste artigo procedeu-se à análise da atual organização administrativa ao nível municipal, bem como das principais contribuições nesta matéria. Esta temática, dada a sua complexidade, encerra muitas questões, que ainda não foram devidamente problematizadas no contexto português.

A ausência da dimensão regional da administração tem contribuído para um aumento de competências por parte dos municípios, que podem ser vistos como 308 pequenos “estados” estanques, sem uma efetiva cultura de associação. Esta cultura de dissociação é visível, por exemplo, na incapacidade de elaboração de estratégias regionais, mesmo em territórios com elevada interdependência.

Os estudos analisados não comprovam uma relação absoluta entre a dimensão e a eficácia na ação. Todavia, a multiplicidade de pequenas unidades pode impedir o funcionamento de serviços de larga escala, prejudicando a sua prestação.

A extinção/fusão de municípios é uma matéria complexa de decisão política, mas que importa aprofundar, sempre com o objetivo de melhorar a organização administrativa, face aos objetivos de gestão integrada do território.

Também se deve referir que a coesão territorial passa pela fixação das populações e que as câmaras municipais são elementos centrais na manutenção das populações, pelas vias do emprego e da dinamização económica.

De acordo com os elementos analisados neste artigo, a reforma poderá incidir mais na definição do campo de atuação das unidades administrativas territoriais do que nas suas supressão e fusão. Atualmente, existem municípios *sem escala* para o exercício de algumas competências que possuem.

Considera-se que a organização do mapa municipal poderia beneficiar com a criação de níveis diferenciados de municípios, de acordo com a população, a área e a funcionalidade. Esta proposta visaria a definição de municípios

urbanos, semiurbanos e rurais com atribuições e competências distintas. Este tipo de reformulação extinguiria a harmonização de competências entre municípios com realidades muito distintas. Nos municípios semiurbanos e rurais, um conjunto de atribuições poderiam ser geridas no âmbito de associações de municípios ou comunidades intermunicipais.

A regionalização será um elemento decisivo no reordenamento do território. Apesar de algumas vezes temerem que ela possa levar à fragmentação do País, deve-se assinalar que Portugal é no contexto europeu um exemplo de unidade nacional, territorial, cultural e histórica. Os objetivos da regionalização incidem na atenuação dos desequilíbrios de desenvolvimento entre as diferentes regiões, aumentando a eficácia da administração e da participação das populações.

A instituição das regiões administrativas favorecerá a capacidade de repensar o território, ajustando o equilíbrio das políticas entre os âmbitos regional e local.

BIBLIOGRAFIA

- Almeida, Jorge Pedroso (1991), *A Administração Local em Portugal*, edição DGAL.
- Bravo, Ana e Sá, Jorge Vasconcelos e (2000), *Autarquias Locais. Descentralização e Melhor Gestão*, Verbo.
- Carvalho, Isabel (1998), *Regionalizar Portugal*, Porto, Almeida e Leitão.
- Costa, Vasconcelos (1999), *Competências Municipais Reforçadas: Via Descentralização*, Lisboa, CCRLVT, Ministério do Planeamento.
- DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE MACROECONOMIA E PLANEAMENTO (2006), *Portugal em Números. Situação Socioeconómica – 2005*, Lisboa, Departamento de Prospetiva e Planeamento.
- DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS (2006), *Administração Local em Números 2005*, DGAL, Lisboa.
- Ferreira, António Fonseca (2007), *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2.^a edição.
- Figueiredo, Ernesto Valério Soares de (1988), *Portugal: Que Regiões? Algumas Propostas de Delimitação Regional para o Continente Português*, Braga, Inst. Nacional de Investigação Científica.
- Fonseca, Pedro Protes da (2001), “Municípios portugueses: criá-los ou extingui-los?” in *Revista Arquitectura e Vida*, n.º 14, pp. 16-17.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2007), *Retrato de Portugal 2005*, Lisboa, INE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2007), *Estudo sobre o Poder de Compra Concelbio 2005*, Lisboa, número VII, INE.
- Martins, Mário Rui (2001), *As Autarquias Locais na União Europeia*, Porto, edições ASA.
- Oliveira, António Cândido (1993), “Autarquias locais e desenvolvimento: novos e importantes desafios”, in Costa, Manuel Silva e Neves, José Pinheiro (coord.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 17-25.
- Pereira, Armando e Almeida, M. Castro (1985), *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto, Porto Editora.
- Porto, Manuel (1998), “Estado fragmentado ou regionalização administrativa?”, in *Colecção Studia Iuridica*, n.º 46, Coimbra, Universidade de Coimbra.
- Rosado, Manuel Bento (1999), *Administração Regional sem Regionalização*, Évora, edição de autor.
- SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL [SEARL] (1980), *Livro Branco sobre a Regionalização*, Lisboa, SEARL.
- Silveira, Luís Nuno Espinha da (1997), *Território e Poder. Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimonia.

Sites consultados:

- www.anmp.pt
 www.dgal.pt
 www.ine.pt
 www.stape.pt
 www.cne.pt

ANÁLISE ESTRATÉGICA DAS UNIDADES DE PRODUÇÃO DE FUMEIRO: ESTUDO DE CASO NA REGIÃO DE VINHAIS

TYPICAL SAUSAGE PRODUCTION UNITS' STRATEGIC ANALYSIS: A CASE STUDY IN VINHAIS REGION

Luís Tibério

Professor Auxiliar

Departamento de Economia, Sociologia e Gestão da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
mtiberio@utad.pt

Ana Santos

Departamento de Economia, Sociologia e Gestão da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
naturana9@hotmail.com

RESUMO/ABSTRACT

O artigo tem por objetivos principais avaliar se as empresas de fumeiro de Vinhais são geridas numa perspetiva empresarial, analisar o seu desempenho no mercado e elaborar estratégias de desenvolvimento adaptadas.

Foram inquiridas 26 empresas através de um questionário estruturado de questões mistas. Na análise da informação foram usados diferentes modelos de análise estratégica: Modelo Mckinsey, Modelo BCG e Matriz SWOT. As estratégias de desenvolvimento empresarial propostas têm por base o Modelo de Ansoff. Os resultados obtidos mostram que a generalidade das empresas não é gerida numa perspetiva empresarial e os principais obstáculos ao seu desenvolvimento e ao dos seus produtos estão relacionados com variáveis do ambiente interno. São propostas estratégias e ações de desenvolvimento empresarial apropriadas de modo a melhorar o desempenho das empresas e dos seus produtos nos respetivos mercados de referência.

Palavras-Chave: Modelos de Análise Estratégica; Fumeiro de Vinhais; Produtos DOP/IGP; Posição Competitiva; Atractividade.

Códigos JEL: M21, Q12, Q13, D21

The purposes of this paper are to assess whether traditional sausage factories in Vinhais are managed from an entrepreneurial perspective, look into their market performance and set suitable development strategies.

Twenty six firms were inquired through a structured mixed questionnaire. In order to process the information several different strategic analysis models were used, namely: the Mckinsey model, the BCG matrix and the SWOT analysis matrix. The entrepreneurial development strategies suggested are based on the Ansoff model. Results show that most firms are not run from an entrepreneurial perspective and the main obstacles to their products as well as their development derive from internal environment variables. This paper offers suitable entrepreneurial development strategies and actions that may enhance firms' performance as well as their products' in their respective reference markets.

Keywords: Strategic Analysis Models; Traditional Sausages from Vinhais; PDO/PGI Products; Competitive Position; Attractiveness.

JEL Codes: M21, Q12, Q13, D21

INTRODUÇÃO

A região de Trás-os-Montes é reconhecida como uma região onde a atividade agrária desempenha um papel central na economia regional. Neste contexto, a produ-

ção de porco bísaro, recurso genético autóctone, assume uma importância determinante na manutenção dos sistemas de produção animal tradicionais e na dinamização da economia local, enquanto matéria-prima para a indústria de salsicharia tradicional local. "A produção de fumeiro é

uma característica da região transmontana, pois um pouco por todo o território são elaborados diversos produtos de fumeiro cujas características qualitativas particulares e especificidade se devem às matérias-primas utilizadas (raça bísara e ingredientes diversos), ao ‘saber-fazer’ tradicional e à tecnologia de produção (tempero, confecção, cura, sazonalidade, artesanal), às características do território (clima e solos, pastagens e alimentação animal) e permanência no tempo” (antiguidade e ancestralidade das técnicas) (Tibério e Cristóvão, 2007, p. 29).

Nos últimos anos, sobretudo ao longo da última década, o concelho de Vinhais tem vindo a ganhar notoriedade e prestígio graças à produção de fumeiro regional. Os agentes económicos ligados à produção e à transformação têm procurado preservar a tipicidade e a especificidade das matérias-primas e dos processos de laboração, de tal modo que as características qualitativas particulares do produto final permitiram a sua qualificação, ao abrigo dos regulamentos comunitários relativos à proteção dos nomes dos produtos¹.

O interesse pelos produtos agroalimentares tradicionais² e típicos tem vindo a aumentar quer ao nível da União Europeia quer a nível nacional, transformando-os num elemento central de desenvolvimento das regiões rurais de onde são originários. No caso do fumeiro de Vinhais, a procura crescente deste tipo de produtos concorreu para a identificação de oportunidades de negócio e dinamização da economia local materializadas na instalação de um conjunto de pequenas unidades de transformação complementadas com a modernização e a legalização dos processos artesanais de laboração³.

¹ Regulamento (CEE) n.º 2081/92 do Conselho, de 14 de julho de 1992, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 510/2006 do Conselho, de 20 de março de 2006, relativo à proteção das indicações geográficas e denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios. Na região de Vinhais, e ao abrigo dos regulamentos referidos, estão qualificados como Indicação Geográfica Protegida (IGP) ou Denominação de Origem Protegida (DOP) vários produtos de fumeiro (GPP, 2010a).

² O conceito de produto tradicional tem associado um conjunto de referências como a sua origem geográfica, a sua antiguidade ou a sua permanência temporal, os métodos e as matérias-primas utilizados na sua elaboração, os costumes associados à sua produção ou ao seu consumo (Caldentey e Gomez, 1996a, p. 58). Autores como Barberis (1992, pp. 1-7), Berard e Marchenay (1996, p. 32), Bernat (1996, p. 88), Caldentey e Gómez, 1996a, p. 4; 1996b, p. 4 e 1997, p. 69), Carvalho (1995, p. 15), Delfosse (1991, p. 25), Ribeiro e Martins (1996, p. 13), entre outros, referem-se aos produtos agroalimentares tradicionais apelidando-os de típicos, específicos, artesanais, caseiros, de qualidade, de qualidade específica, de qualidade particular, de qualidade superior, produtos da terra (*terroir*; *terruño*).

³ Ao abrigo dos programas de apoio à modernização da transformação e à comercialização de produtos agroalimentares e dos incentivos aos produtos tradicionais regionais disponibilizados pelo PAMAF (QCA II) e pelo Programa Agro (QCA III), em particular no âmbito da Medida Agris (QCAIII), emergiu no concelho de Vinhais uma rede de unidades artesanais de produção e venda direta de fumeiro. Os estabelecimentos de venda direta,

A fileira produtiva destes produtos tem evoluído de forma bastante positiva, consequência da modernização das unidades produtivas, da legalização da produção artesanal e da qualificação e do reconhecimento dos nomes dos produtos, contribuindo positivamente para a melhoria do seu “perfil de qualidades”. Os diferentes tipos de produtos que integram o “fumeiro de Vinhais” fazem parte do vasto leque de produtos qualificados em Portugal ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 2081/92 do Conselho, de 14 de julho. O Gabinete de Planeamento e Políticas Agroalimentares informa da existência de 111 produtos qualificados, dos quais 55 são DOP e 56 são IGP (GPP, 2010b). Todavia, apenas cerca de 70% desses produtos registam presença regular no mercado e a sua produção global representa apenas cerca de 3% da produção nacional conjunta dos respetivos setores em que se integram (GPP, 2007). Em geral, os produtos DOP/IGP registam fraca representatividade no contexto do respetivo mercado de referência⁴ e, salvo raras exceções, as quantidades comercializadas são relativamente baixas face ao seu potencial de produção (GPP, 2010b), o que nos permite afirmar que a sua integração no mercado tem ainda um longo caminho a percorrer. No caso do fumeiro de Vinhais, os produtos “salpicão de Vinhais” e “linguiça de Vinhais” são os mais representativos e “são laborados e comercializados pela generalidade das unidades produtivas identificadas no concelho”⁵ (Santos, 2009, p. 104).

Com a evolução do seu ciclo de vida e do ciclo de vida dos mercados de referência onde se inserem, os produtos qualificados começam, também, a sentir os efeitos concorrenciais dos produtos concorrentes e substitutos. Como referem Almeida *et al.* (2004, p. 1188), “o aumento da competitividade faz com que as empresas procurem a inovação e a diferenciação de produtos e processos, pesquisem novos saberes e competências, visando a melhoria constante da qualidade de produtos e serviços oferecidos aos seus clientes”. Nesta ótica, as empresas necessitam de avaliar o seu desempenho de forma a identificar as atividades que valorizam o produto final, estabelecer comparações com os seus concorrentes e rever estratégias organizacionais para curto, médio e longo prazo. O desafio da competitividade, pela via dos custos de produção, da diferenciação ou do foco em nichos de mercado valorizadores, também se coloca às pequenas unidades de transformação alimentar, em particular aos pequenos estabelecimentos de venda direta do setor agroalimentar.

Tendo como referência o contexto descrito nesta secção introdutória, os objetivos fundamentais deste artigo

vulgarmente designados por “cozinhas regionais”, são regulados pelo Decreto-Lei n.º 57/99, de 1 de março de 1999, que estabelece um normativo simplificado para os pequenos estabelecimentos de venda direta do setor agroalimentar.

⁴ O mercado de referência de um produto é definido pelo próprio produto e pelos seus mais diretos substitutos.

⁵ Todos os 21 estabelecimentos de venda direta (“cozinhas regionais”) identificados comercializam fumeiro com qualificação. Das cinco unidades industriais, apenas uma não aderiu ao processo.

são analisar a situação produtiva e comercial atual das unidades de produção da fileira do fumeiro de Vinhais, avaliar o desempenho das empresas e delinear propostas de desenvolvimento empresarial. Pretende-se, também, testar a aplicabilidade de instrumentos básicos de gestão estratégica e desenvolvimento empresarial a pequenas empresas de produtos agroalimentares tradicionais. Além da secção relativa à “Introdução”, o artigo apresenta a seguinte estrutura: “Objetivos e Enquadramento Metodológico”, “Revisão da Literatura”, “Resultados” e “Considerações Finais”.

1. OBJETIVOS E ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

Este artigo centra-se no estudo das unidades de produção de fumeiro de Vinhais, do tipo industrial e do tipo artesanal licenciado. Os objetivos fundamentais do estudo são: 1) Avaliar se as empresas produtoras de fumeiro de Vinhais são geridas com uma visão empresarial⁶; 2) Analisar o seu desempenho no mercado; e 3) Elaborar estratégias apropriadas de desenvolvimento do negócio facilitadoras da presença dos produtos no mercado. Os setores da salsicharia industrial e da salsicharia tradicional com nome protegido⁷ no concelho de Vinhais servem de suporte ao estudo empírico efetuado.

No sentido de concretizar os objetivos assinalados, a abordagem metodológica desencadeou-se em duas fases distintas e sequenciais. A primeira fase consistiu na recolha de informação primária e secundária relevante. Os dados primários, de natureza qualitativa e quantitativa, foram obtidos através de inquirição por questionário estruturado de questões mistas (Lindon *et al.*, 2000, pp. 85-86; Kotler e Armstrong, 1993, p. 72), administrado por entrevistas pessoais a responsáveis pelas empresas de fumeiro. Foi inquirida a totalidade das unidades produtivas existentes na área de estudo: 21 estabelecimentos de venda direta e cinco unidades industriais.

Na segunda fase do processo de investigação procedeu-se ao diagnóstico estratégico das unidades de produção. Foram considerados dois grupos (A e B), dado que foram identificados dois mercados de referência: o mercado da salsicharia industrial, que abarca as unidades industriais, e o mercado da salsicharia tradicional, que integra os estabelecimentos de venda direta. Os dados recolhidos através de questionário permitiram-nos definir determinado tipo de variáveis relevantes para a avaliação do desempenho⁸ das empresas nos respetivos mercados de referência. Cada uma das variáveis foi avaliada numa escala qualitativa de 1 a 5, desde “Muito Fraco/Muito Baixo”

⁶ Isto é, se utilizam instrumentos básicos de gestão no apoio à tomada de decisão.

⁷ No âmbito do Regulamento (CE) n.º 2081/92: produtos DOP e IGP.

⁸ Entendemos por desempenho a posição relativa ocupada numa matriz por uma dada empresa, face ao conjunto de variáveis consideradas na análise.

(1), “Fraco/Baixo” (2), “Médio/Neutro” (3), “Forte/Alto/Elevado” a “Muito Forte/Muito Alto/Muito Elevado” (5). Na análise da informação recolhida foram utilizados modelos de análise estratégica como o Modelo Mckinsey, o Modelo BCG⁹ e a Matriz SWOT. As estratégias de desenvolvimento empresarial propostas têm por base o Modelo de Ansoff.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Apresentamos de seguida alguns aspetos básicos que caracterizam e definem cada um dos modelos referidos.

MATRIZ MCKINSEY

O Modelo Mckinsey baseia-se em dois eixos de avaliação dos domínios da atividade: a atratividade do mercado e a intensidade do negócio ou da posição competitiva. As diferentes variáveis que normalmente são consideradas na análise estão assinaladas no Quadro 1 (Lindon *et al.*, 2000, p. 458; Nunes e Cavique, 2001, p. 153; McDonald, 2008, p. 135).

QUADRO 1. DOMÍNIOS DE ATIVIDADE DO MODELO MCKINSEY

Atratividade do mercado	Posição competitiva
<ul style="list-style-type: none"> - Dimensão total do mercado de referência; - Taxa de crescimento do mercado; - Margem de lucro histórica; - Intensidade concorrencial; - Imagem do setor e impacto do ambiente externo; - Perspetivas de inovação tecnológica; - Impacto do meio envolvente; - Requisitos energéticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Quota de mercado absoluta; - Taxa de crescimento da quota de mercado; - Qualidade total do produto; - Notoriedade do produto; - Rede de distribuição e vendas; - Eficácia da promoção; - Capacidade de produção; - Eficiência da produção; - Custos unitários; - Matérias-primas; - I&D; - Gestão dos recursos humanos.

Fonte: Lindon *et al.*, 2000; Nunes e Cavique, 2001 e McDonald, 2008.

O Modelo Mckinsey estabelece três níveis (forte, médio e fraco) para cada um dos critérios “atratividade do mercado” e “posição competitiva”, permitindo segmentar os domínios de atividade de uma empresa em nove zonas. Os setores de atividade que se encontram mais próximos do ângulo superior esquerdo são os que apresentam atratividade de mercado e posição competitiva mais fortes e, conseqüentemente, são mais interessantes para a empresa, do ponto de vista da sua rentabilidade potencial, traduzindo situações em que deve ser efetuado um grande inves-

⁹ Boston Consulting Group.

timento estratégico. Os setores posicionados ao longo da linha diagonal, entre o ângulo inferior esquerdo e o superior direito, necessitam de reorientação estratégica, apenas se devendo investir neles com forte justificação e muita atenção. Os negócios localizados no ângulo inferior direito revelam setores nos quais se deve desinvestir, cortar custos ou mesmo eliminar.

A atratividade do mercado global ou de referência é definida na Matriz Mckinsey pelos seguintes fatores (Lindon *et al.*, 2000, p. 455; Nunes e Cavique, 2001, p. 143; McDonald, 2008, p. 136):

- **Dimensão total do mercado de referência.** O conceito de mercado é utilizado pelos gestores em dois sentidos diferentes, embora complementares (Lindon *et al.*, 2000, p. 55). Em sentido restrito, o mercado corresponde a um conjunto de dados quantitativos sobre a importância, a estrutura e a evolução das vendas de um produto. Em sentido lato, o mercado designa o conjunto dos públicos (produtores, distribuidores, influenciadores, compradores e consumidores, utilizadores ou utentes finais, atuais ou potenciais) suscetíveis de exercer influência no volume de vendas e de consumo de um produto. Para a aplicação do Modelo Mckinsey é mais útil considerar o conceito de mercado em sentido restrito;
 - **Crescimento do mercado.** Consiste em medir o aumento das vendas totais do mercado no qual se insere o produto em análise. Taxas de crescimento de mercado elevadas são um elemento facilitador do próprio desenvolvimento do produto. Um mercado em fase de crescimento é mais atrativo do que um mercado estagnado ou em retração;
 - **Margem de lucro histórica.** Um mercado é mais atrativo se a margem de lucro média dos concorrentes for elevada;
 - **Intensidade concorrencial.** A agressividade concorrencial e a agressividade à entrada de novos concorrentes descrevem este fator. Quanto mais elevada for a intensidade concorrencial, mais difícil se tornará concorrer no mercado e menos interessante este será para quem pretender entrar. Ao invés, torna-se mais atrativo para quem nele se encontra;
 - **Imagem do setor e impacto do ambiente externo.** A sensibilidade às condicionantes de macro-ambiente externo e a projeção no ambiente e na saúde pública também devem ser ponderadas;
 - **Perspetivas de inovação tecnológica.** As empresas devem manter uma boa capacidade tecnológica para se manterem no mercado. Quanto mais exigente for o mercado neste domínio, mais difícil será o acesso e, portanto, mais atrativo se tornará.
- A posição competitiva de uma empresa é compreendida pelo seguinte conjunto de fatores (Lindon *et al.*, 2000, p. 455 e Nunes e Cavique, 2001, p. 141; McDonald, 2008, p. 135):
- **Quota de mercado relativa.** Explica, em parte, a capacidade competitiva e lucrativa do negócio ou empresa;
 - **Crescimento da quota de mercado.** Descreve a capacidade concorrencial;

- **Tendência de preços.** Reflete a evolução de preços comparativamente a produtos idênticos;
- **Custos unitários.** Assinala a possibilidade de diminuição de custos de produção, permitindo aumentar a competitividade da empresa;
- **Notoriedade e imagem do produto ou da marca.** A facilidade de identificação e a perceção do produto, da empresa ou da marca por parte do consumidor evidenciam a eficácia da oferta no mercado;
- **Qualidade total.** A qualidade total de uma empresa pode ser entendida como a qualidade técnica, tecnológica ou funcional do produto, mas também como a ideia de valor para o cliente ou consumidor;
- **Recursos humanos.** Os recursos humanos constituem um fator determinante no desenvolvimento de uma empresa no seu mercado;
- **Atividades de I&D.** A inovação e a capacidade de investigação e desenvolvimento são indispensáveis para as empresas se manterem competitivas e estarem sempre atentas às tendências do consumidor;
- **Eficácia da rede de distribuição e marketing.** O acesso dos clientes e aos clientes é um fator que as empresas necessitam de ter em consideração. A colocação do produto nos canais de venda mais eficientes e a sua capacidade para conquistar mercados mais alargados e valorizadores são fundamentais para a eficácia da ação no mercado;
- **Capacidade de resposta a tentativas de imitação e uso abusivo do nome.** O facto de algumas empresas usarem abusivamente os nomes de produtos qualificados é um fator que ganha relevo na análise da posição competitiva de produtos de qualidade com nome protegido;
- **Independência de apoios públicos.** Mede a capacidade de sustentabilidade das empresas face a uma descida ou retirada dos apoios financeiros públicos, nacionais ou comunitários;
- **Capacidade e eficiência de produção.** Se não existir capacidade de produção ou fornecimento regular do mercado e níveis de produtividade suficientes para dar resposta à procura, a empresa não conseguirá manter-se no mercado.

MATRIZ BCG

A Matriz BCG, desenvolvida pelo Boston Consulting Group, relaciona a taxa de crescimento de um produto, negócio ou empresa com a penetração no mercado do produto, negócio ou empresa analisado. O modelo BCG avalia o interesse dos domínios de atividade de uma empresa com base em dois critérios (Lindon *et al.*, 2000, p. 456; Nunes e Cavique, 2001, p. 133; Santos, 2008, p. 230): i) a taxa de crescimento do mercado; e ii) a quota de mercado relativa.

De acordo com Nunes e Cavique (2001, p. 133), considera-se crescimento do mercado a medida do aumento das vendas totais do mercado no qual a empresa em análise se insere; e a maior ou menor taxa de crescimento do mercado pode ser um elemento facilitador do desenvolvimen-

to do negócio e da própria empresa. A quota de mercado relativa (QMR) traduz a relação entre o volume de vendas do produto da empresa considerada, relativamente ao seu principal e mais direto concorrente, no mercado respetivo (Nunes e Cavique, 2001, p. 94). Da análise cruzada das variáveis simples “taxa de crescimento do mercado” e “quota de mercado relativa” resulta a divisão da Matriz BCG em quatro quadrantes, com as seguintes designações (Nunes e Cavique, 2001, p. 137; Santos, 2008, p. 231): Pontos de Interrogação, Dilemas ou Crianças-Problema; Estrelas; Vacas Leiteiras e Pesos Mortos, Cães Rafeiros ou Ovelhas Ranhosas. Cada atividade situa-se no segmento da matriz que lhe corresponde e está representada por um círculo proporcional ao respetivo volume de vendas.

Segundo a zona ou o quadrante em que se situam, as atividades apresentam para a empresa graus de interesse diferentes (Lindon *et al.*, 2000, p. 457; Santos, 2008, p. 231):

- **Quadrante 1 – Pontos de Interrogação.** Corresponde a negócios desenvolvidos em segmentos de mercado com elevadas taxas de crescimento, mas onde a empresa tem uma quota de mercado relativa baixa e, em geral, geram fluxos financeiros negativos. A recomendação é abandonar a atividade ou aumentar a quota de mercado;
- **Quadrante 2 – Estrelas.** Designa negócios em que a empresa detém forte posição competitiva, traduzida numa QMR elevada, situados em segmentos de mercado de elevado crescimento. Apesar de rentáveis, não libertam grandes excedentes financeiros e necessitam de elevados investimentos de modo a manter a posição competitiva. A recomendação é manter a liderança;
- **Quadrante 3 – Vacas Leiteiras.** Consiste em negócios em que a empresa possui elevada posição competitiva (podendo, inclusive, ser líder de mercado), inseridos em segmentos com baixas taxas de crescimento (mercados maduros ou em declínio). Trata-se de atividades que geram elevados fluxos financeiros, de alta rentabilidade e baixa necessidade de investimento. A recomendação é rentabilizar o negócio de forma a apoiar o esforço de manutenção das QMR dos produtos “Estrela” e o crescimento das vendas nos produtos “Pontos de Interrogação”;
- **Quadrante 4 – Pesos Mortos.** Diz respeito a negócios em que a organização detém uma quota de mercado relativamente baixa e que se situam em mercados de referência com fraco crescimento. São atividades pouco rentáveis. A recomendação é abandonar ou reformular o negócio.

MATRIZ SWOT

A análise SWOT¹⁰ fornece um diagnóstico da organização ou do negócio e “é um instrumento de gestão de apoio à definição de estratégias de desenvolvimento empresarial” (Ribeiro *et al.*, 2007, p. 45). Constitui um elemento de análise e reflexão estratégica que relaciona os pontos fortes e

¹⁰ *Strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças).

fracos de uma organização com as oportunidades e ameaças provenientes do seu meio envolvente. A comparação entre o ambiente interno da organização e a sua envolvente contextual e transaccional permite aferir o grau de alinhamento da organização em relação ao seu ambiente externo e, em simultâneo, evidenciar as causas de eventuais desajustamentos. Como salienta Santos (2008, p. 211), “uma organização precisa de identificar primeiro se os factores internos preponderantes são os pontos fortes ou os fracos e se os factores ambientais externos dominantes são as oportunidades ou as ameaças”. O mesmo autor, citando Pearce e Robinson (1991), acrescenta que “em função do posicionamento da organização nos quatro quadrantes que constituem a matriz SWOT, a estratégia recomendada poderá passar pela diversificação, o crescimento, a defesa ou abandono ou a focalização”:

- **Quadrante 1 – Diversificação.** As organizações posicionadas neste quadrante, embora detendo pontos fortes significativos, desenvolvem a sua atividade integradas em envolventes particularmente hostis. Recomenda-se, assim, a diversificação da sua atividade para outras áreas de produto-mercado;
- **Quadrante 2 – Crescimento.** A organização detém pontos fortes importantes e atua num meio envolvente que lhe oferece boas oportunidades. A recomendação vai no sentido da adoção de estratégias de crescimento, particularmente aos níveis do desenvolvimento do produto, da penetração e da extensão de mercado;
- **Quadrante 3 – Defesa ou Abandono.** Trata-se de estratégias particularmente adequadas para empresas ou organizações que revelam pontos fracos em áreas críticas e desenvolvem a sua atividade em ambientes particularmente incertos e instáveis. Estratégias de defesa ou até de desinvestimento são aconselhadas;
- **Quadrante 4 – Focalização.** Apesar de beneficiarem de um meio envolvente favorável, as organizações posicionadas neste quadrante apresentam fortes debilidades internas que limitam o aproveitamento das oportunidades que se lhes apresentam. Nestas circunstâncias sugere-se a eliminação dos pontos fracos, a ressegmentação do mercado em função das competências organizacionais e a focalização dos recursos na satisfação de necessidades específicas em segmentos de mercado onde se passe a deter pontos fortes.

MODELO DE ANSOFF

Igor Ansoff propõe um modelo de desenvolvimento empresarial de fácil aplicação para avaliar as oportunidades de crescimento e diversificação das organizações que vulgarmente se designa por Matriz ou Modelo de Ansoff. As estratégias de desenvolvimento partem de dois vetores que constituem os eixos da matriz, a qual permite relacionar os produtos da empresa com os mercados em que esta desenvolve o negócio (Nunes e Cavique, 2001, p. 117). De acordo com Santos (2008, p. 223), “trata-se de uma matriz biaxial constituída por quatro células cada uma represen-

tando um par ordenado produto e mercado, subdivididas entre actuais e novos”. Segundo Ansoff (1965), citado por Santos (2008, p. 224), “o desenvolvimento estratégico de uma organização, com base na sua Matriz Produto-Mercado, pode efectuar-se através de quatro formas distintas (Figura 1): penetração de mercado, extensão do produto, extensão do mercado e diversificação”.

FIGURA 1. MATRIZ DE ANSOFF



Fonte: Adaptado de Santos (2009, p. 73).

- **Penetração de mercado.** Compreende o aumento das vendas dos produtos actuais nos mercados ou segmentos de mercado em que a empresa atualmente aposta. Trata-se de uma estratégia tendente ao aumento da quota de mercado, de risco relativamente baixo, que pode ser bem sucedida através do reforço da força de vendas, do aumento do investimento publicitário ou da redução de preços, de forma a conquistar clientes aos concorrentes ou a aumentar o volume de negócios com os clientes existentes;
- **Desenvolvimento de produto.** Caracteriza-se pela introdução de novos produtos (ou modificação dos actuais) para satisfação de necessidades dos segmentos de mercado actuais. Através de uma estratégia deste tipo, a empresa desenvolve novos produtos/serviços para atender ao mercado que domina, conquistando mais negócios pelo aumento do valor do seu *portfólio*. É uma estratégia que, de acordo com Nunes e Cavique (2001, p. 117), “reclama a orientação de investimentos e de recursos para a inovação e o desenvolvimento de produtos, o lançamento de novos produtos e a obtenção de novos fornecedores”.
- **Desenvolvimento de mercado.** A implementação de uma estratégia de extensão de mercado pressupõe a entrada em novos segmentos de mercado através da oferta dos produtos actuais. A empresa pode promover ações de desenvolvimento de mercado, abrindo-se a novas regiões e novos canais de distribuição, ou alcançar novos consumidores no segmento de mercado em que opera;
- **Diversificação:** Depois de estar estabelecida, a empresa pode considerar a oportunidade de desenvolver

novos produtos para novos mercados, utilizando uma estratégia de diversificação. Esta é, todavia, uma estratégia arriscada, tanto mais quanto menor for a proximidade dos segmentos e produtos que constituem a matriz produto-mercado actual da organização.

3. RESULTADOS

3.1 ATRATIVIDADE DOS MERCADOS DE REFERÊNCIA DO FUMEIRO DE VINHAIS

Como referimos, o estudo centrou-se nos setores da salsicharia industrial e da salsicharia tradicional com nome protegido no concelho de Vinhais. Foi estudada a totalidade de unidades industriais (cinco) e estabelecimentos de venda direta (21) existentes no concelho. Nesta secção procedemos à apresentação dos principais resultados obtidos a partir da aplicação das metodologias anteriormente descritas.

De acordo com a dimensão, o processo produtivo e a natureza dos produtos, foram identificados dois mercados de referência: o “mercado da salsicharia industrial” e o “mercado da salsicharia artesanal”. Assim, as empresas estudadas foram divididas em dois grupos:

Grupo A: “Salsicharia industrial” – Unidades produtivas de fumeiro industrial cujo mercado de referência corresponde ao setor de produção industrial de enchidos;

Grupo B: “Salsicharia artesanal” – Unidades produtivas de fumeiro artesanal licenciadas em que o respetivo mercado de referência é constituído pelo mercado dos produtos qualificados no setor da salsicharia em Portugal.

De modo a avaliar a atratividade dos mercados de referência assinalados, foram selecionados os fatores de atratividade que, tendo em consideração a disponibilidade de informação, melhor responderiam aos nossos objetivos. Tais fatores e respetivos pesos relativos estão apresentados no Quadro 2 e estão de acordo com fatores e variáveis usados por autores como Barjolle *et al.* (1998 e 1999), Barjolle e Sylvander (1999), Tibério (2003 e 2009) e por estudos semelhantes.

QUADRO 2. FATORES DE ATRATIVIDADE DO MERCADO

Fatores
Dimensão Atual do Mercado de Referência – 20%
Evolução do Mercado – 20%
Intensidade Concorrencial – 15%
Barreiras à Entrada – 15%
Imagem do Setor – 15%
Perspetivas de Inovação Tecnológica – 15%

Com base em informação primária e secundária relevante, cada um dos fatores foi classificado numa escala de valores (1 a 5), desde “Muito Fraco/Muito Baixo” (1), “Fraco/Baixo” (2), “Médio/Neutro” (3), “Forte/Alto/Elevado” a

“Muito Forte/Muito Alto/Muito Elevado” (5). O valor (V) de cada variável resulta da multiplicação da sua classificação (C) pelo peso relativo (P) respetivo. O somatório do valor

das diferentes variáveis traduz a medida da atratividade do mercado de referência das unidades de produção “fumeiro industrial” e “fumeiro artesanal” (Quadro 3).

QUADRO 3. AVALIAÇÃO DA ATRATIVIDADE DO MERCADO DO FUMEIRO DE VINHAIS

	Dimensão do mercado de referência P = 0,2		Evolução do mercado P = 0,2		Intensidade concorrencial P = 0,15		Barreiras à entrada P = 0,15		Imagem do setor P = 0,15		Perspetivas de inovação tecnológica P = 0,15		Atratividade do mercado		
	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	Baixa < 3	Média ≥ 3	Alta ≥ 4
A	4	0,8	3	0,6	5	0,75	2	0,3	3	0,45	4	0,6		3,35	
B	4	0,8	5	1	4	0,6	4	0,6	5	0,75	3	0,45			4,35

Da análise do Quadro 3 verifica-se que o grupo B (salsicharia artesanal) apresenta uma atratividade de mercado mais elevada do que o grupo A (salsicharia industrial). Os fatores “evolução do mercado de referência”, “barreiras à entrada” e “imagem do setor” são aqueles que mais contribuem para a diferença registada.

3.2 POSIÇÃO COMPETITIVA DAS EMPRESAS DE FUMEIRO DE VINHAIS

A posição competitiva de um produto ou conjunto de produtos é, de acordo com o Modelo Mckinsey, avaliada recorrendo à observação simultânea de um conjunto diversificado de fatores. Tendo em consideração o seu *portfólio* de produtos e baseados em investigação semelhante realizada por Barjolle *et al.* (1998 e 1999), Barjolle e Sylvander (1999) e Tibério (2003 e 2009), selecionámos os fatores e respetivos pesos relativos constantes do Quadro 4 para avaliar a posição competitiva das empresas produtoras de fumeiro de Vinhais.

QUADRO 4. VARIÁVEIS DA POSIÇÃO COMPETITIVA

Variáveis	Peso Relativo
Quota de Mercado Relativa	10%
Tendência de Preços	10%
Custos Unitários	10%
Notoriedade e Imagem da Empresa	10%
Qualidade Total da Empresa	10%
Recursos Humanos	10%
Rede de Distribuição e Marketing	10%
Proteção contra Imitações	5%
Independência de Apoios Públicos	5%
Eficácia da Promoção	5%
Capacidade de Produção	5%
I & D	10%

As variáveis são avaliadas de acordo com uma escala de valores (1 a 5), desde Muito Fraco/Muito Baixo (1), Fraco/Baixo (2), Médio/Neutro (3), Forte/Alto/Elevado a Muito Forte/Muito Alto/Muito Elevado (5).

- **Quota de Mercado Relativa (QMR).** A QMR constitui um indicador da estrutura concorrencial do mercado, fornecendo informação sobre a distância que separa uma dada empresa da sua concorrente e líder de mercado. Calculadas as QMR de todas as unidades em estudo, foi definida a seguinte escala de valores: Muito Baixa, 1 (≤ 0,31), Baixa, 2 (> 0,31 a ≤ 0,38), Média, 3 (> 0,38 a ≤ 0,44), Elevada, 4 (> 0,44 a ≤ 0,69), Muito Elevada, 5 (> 1,2).
- **Notoriedade e Imagem da Empresa.** A facilidade de identificação e perceção dos produtos revela a eficácia da oferta da empresa no mercado. Assim, para avaliar esta variável recorreremos à identificação dos locais onde se pode encontrar os produtos à venda, ou seja, se os seus produtos são vendidos apenas na sua área geográfica de produção, a nível nacional, ou no mercado internacional. A avaliação desta variável é, assim, de natureza qualitativa, tendo como referência a informação disponível ao nível da distribuição e das ações de divulgação e promoção levadas a cabo.
- **Qualidade Total da Empresa.** Esta variável engloba diferentes dimensões da qualidade. Ponderámos a qualidade das matérias-primas, isto é, se são ou não realizadas análises de controlo quando adquiridas, os aspetos higiénico-sanitários das instalações, dos equipamentos e dos funcionários. A presença de qualquer processo de certificação é também relevante para a definição deste indicador.
- **Recursos Humanos:** Um estudo efetuado por Tibério (2003) demonstra que a disponibilidade de recursos humanos qualificados é condição essencial para o sucesso das fileiras dos produtos DOP/IGP de Trás-os-Montes. O número de colaboradores, o seu grau académico e o percurso de formação contínua são elementos importantes de diferenciação competitiva das empresas em estudo.
- **Rede de Distribuição e Marketing.** São identificadas as diferentes modalidades de escoamento dos produtos, o tipo de embalagem utilizado e a presença de marca própria. Pretende-se avaliar o maior ou menor esforço de inovação realizado ao nível do processo de

comercialização e de promoção do produto em análise e a sua capacidade em conquistar mercados mais alargados, concretamente fora da área de produção e exportação.

- **Proteção contra imitações.** O facto de as unidades de produção certificarem ou não os seus produtos pode diminuir ou aumentar o risco de utilizações abusivas, dado que estamos na presença de produtos qualificados.
- **Independência de apoios públicos.** Considera se, no início da atividade ou ao longo do seu ciclo de vida, a unidade produtiva recorreu a algum tipo de financiamento nacional ou comunitário. Pretende-se avaliar a capacidade de sustentação face a uma hipotética descida ou retirada dos apoios financeiros públicos, nacionais ou comunitários.
- **Eficácia de promoção.** Analisa o capital que cada unidade produtiva disponibiliza para publicidade e a sua natureza.
- **Capacidade de produção.** Compara a dimensão produtiva das empresas em presença.
- **Investigação e desenvolvimento.** Reflete a capacidade das unidades produtivas para desenvolverem atividades de investigação através de parcerias com universidades ou com outro tipo de instituições.

O cálculo do valor (V) de cada variável seguiu o mesmo procedimento descrito acima, relativo à atratividade. O resultado da avaliação da posição competitiva das empresas objeto de estudo¹¹ pode ser observado no Quadro 5.

Salientam-se os seguintes aspetos.

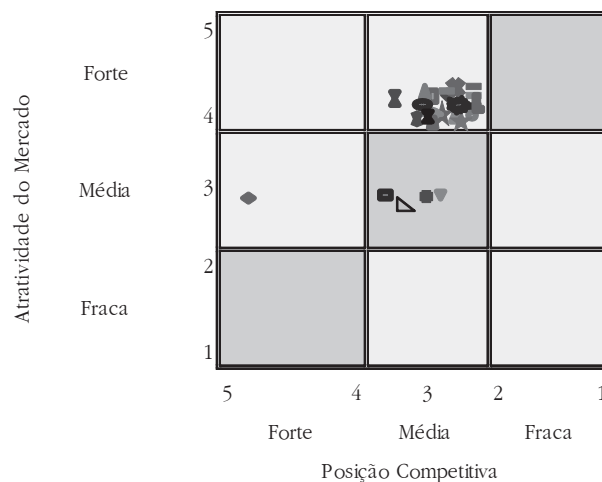
As unidades produtivas de fumeiro de Vinhais revelam, em geral, uma posição competitiva baixa, essencialmente justificada pela fraca dimensão produtiva e a fraca presença dos seus produtos no mercado. Apenas uma empresa (tipo industrial) apresenta competitividade elevada (4,85), resultado da sua elevada quota de mercado relativa, dada a sua condição de líder de mercado, da boa notoriedade que tem e da imagem que persegue, de uma eficaz rede de distribuição e *marketing*, assente na procura de mercados externos, e da sua capacidade de I&D, através dos seus envolvimento e ligação a centros de investigação. Três empresas registam posição competitiva média (empresas 2, 17 e 26). A baixa qualificação dos recursos humanos, o fraco investimento em promoção e diversificação dos canais de comercialização e a forte dependência de apoios públicos, particularmente nas empresas de tipo artesanal (17 e 26), são as principais condicionantes internas deste pequeno grupo de unidades.

3.3. O MODELO MCKINSEY E O POSICIONAMENTO DAS EMPRESAS DE FUMEIRO DE VINHAIS

A análise cruzada das variáveis compostas “posição competitiva das empresas” e “atratividade dos mercados de

referência” posiciona as unidades produtivas em diferentes secções da matriz McKinsey, como mostra a Figura 2. Tal posicionamento permite fazer uma leitura do seu desempenho e das decisões estratégicas relativas ao seu desenvolvimento.

FIGURA 2. MATRIZ MCKINSEY: POSICIONAMENTO DAS UNIDADES DE PRODUÇÃO DE FUMEIRO DE VINHAIS



A observação da figura permite constatar uma elevada concentração de empresas em dois segmentos da matriz cuja leitura simples em termos de pares ordenados (posição competitiva/atratividade do mercado) permite tecer algumas considerações relevantes:

O segmento médio-forte é a zona da matriz que agrega um maior número de unidades produtivas, todas elas do tipo artesanal licenciado. Neste caso, a posição competitiva é inferior à atratividade do mercado e significa que os fatores mais limitadores do seu desenvolvimento são de natureza interna das unidades e não da envolvente externa. Estas unidades de produção parecem ser sustentáveis, desde que a sua presença no mercado cresça de modo a melhorar a posição competitiva, o que poderá permitir a algumas delas passar ao segmento “Forte-Forte”. Reforçar áreas vulneráveis e desenvolver seletivamente os seus pontos fortes, desenvolvendo os aspetos simbólicos associados à produção artesanal e que o consumidor percebe de forma positiva são estratégias recomendadas. Investir para crescer, de modo a conquistar a liderança do mercado deve ser o desafio a prosseguir.

O segmento “Médio-Médio” agrupa as unidades produtivas 2, 3, 4 e 5 pertencentes ao grupo das unidades de tipo industrial. Dentro deste pequeno grupo, a empresa 2 é a que apresenta melhor posição competitiva, em resultado de uma rede de distribuição mais alargada e maiores investimentos em publicidade. A empresa 3 possui posição competitiva mais baixa pelo facto de se encontrar na fase de lançamento. As estratégias a adotar pelas empresas deste grupo devem visar a defesa do seu portfólio de produ-

¹¹ As empresas 1 a 5 são de tipo industrial. As empresas 6 a 26 são de tipo artesanal.

QUADRO 5. POSIÇÃO COMPETITIVA DAS UNIDADES DE PRODUÇÃO DO FUMEIRO DE VINHAIS

Indústrias	Quota de mercado relativa P = 20%		Notoriedade e imagem da empresa P = 10%		Qualidade total da empresa P = 10%		Recursos humanos P = 10%		Rede de distribuição e marketing P = 10%		Proteção contra imitações P = 5%		Independência de apoios públicos P = 5%		Eficácia da promoção P = 10%		Capacidade de produção P = 10%		I & D P = 10%		Posição competitiva		
	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	Baixa < 3	Média ≥3, <4	Alta ≥4
1	5	1	5	0,5	5	0,5	4	0,4	5	0,5	4	0,2	5	0,25	4	0,4	5	0,5	5	0,5			
2	2	0,4	3	0,3	5	0,5	3	0,3	4	0,4	4	0,2	4	0,2	2	0,2	3	0,3	4	0,4			
3	1	0,2	2	0,2	3	0,3	3	0,3	3	0,3	3	0,15	4	0,2	1	0,1	2	0,2	2	0,2			
4	1	0,2	2	0,2	4	0,4	3	0,3	3	0,3	4	0,2	4	0,2	1	0,1	2	0,2	2	0,2			
5	1	0,2	2	0,2	4	0,4	3	0,3	3	0,3	3	0,15	4	0,2	1	0,1	2	0,2	2	0,2			
6	1	0,2	4	0,4	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
7	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
8	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
9	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
10	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
11	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
12	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
13	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
14	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
15	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
16	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
17	5	1	5	0,5	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	5	0,5	1	0,1			
18	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
19	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
20	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
21	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
22	3	0,6	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
23	3	0,6	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
24	3	0,6	4	0,4	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	4	0,4	1	0,1			
25	1	0,2	3	0,3	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	2	0,2	1	0,1			
26	4	0,8	4	0,4	4	0,4	2	0,2	2	0,2	3	0,15	2	0,1	3	0,3	3	0,3	1	0,1			3,05

tos, bem como concentrar investimentos nos produtos de elevada rentabilidade e baixo risco. Ou seja, a seletividade e a ênfase no lucro são alvos prioritários.

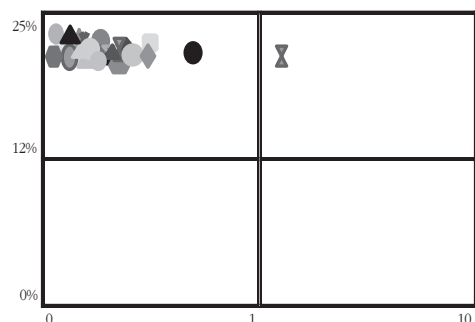
O segmento “Forte-Médio” acolhe uma só empresa (1). É a única unidade que vende para grandes superfícies, o que lhe proporciona um mercado mais alargado e, conseqüentemente, maior notoriedade dos seus produtos e forte imagem da empresa no setor. Neste caso, o valor da posição competitiva supera o valor da atratividade do mercado, pelo que os fatores condicionadores do seu desenvolvimento têm a ver com a envolvente externa e não com a sua organização interna. A estratégia recomendada é crescer seletivamente, ou seja, investir fortemente nos segmentos mais atrativos, desenvolver capacidades para travar os concorrentes e aumentar a produtividade para aumentar a rentabilidade.

3.4. O POSICIONAMENTO DAS EMPRESAS DE FUMEIRO DE VINHAIS FACE AO MODELO BCG

A matriz BCG relaciona também a posição competitiva (quota de mercado relativa) com a atratividade do mercado de referência (taxa de crescimento do mercado). O recurso ao modelo BCG neste estudo visa, dadas as suas simplicidade e disponibilidade de informação, ensaiar a sua aplicabilidade ao estudo de produtos agroalimentares tradicionais e, de certa forma, validar os resultados obtidos através da aplicação do Modelo Mckinsey.

A análise da Figura 3 evidencia que as unidades de produção de fumeiro da região de Vinhais se posicionam maioritariamente no quadrante “Pontos de Interrogação”. Apenas duas unidades se posicionam no quadrante “Estrelas”.

**FIGURA 3. MODELO BCG:
POSICIONAMENTO DAS UNIDADES
DE PRODUÇÃO DE FUMEIRO DE VINHAIS**



É de realçar o seguinte.

O quadrante “Pontos de Interrogação” agrupa o maior número de unidades de produção de fumeiro da região de Vinhais, quer do tipo industrial, quer do tipo artesanal licenciado. Dada a situação de mercado em crescimento em que se inserem, sugerem um potencial de vendas interessante, mas a sua fraca quota de mercado atual re-

duz a sua competitividade ou pode exigir grandes investimentos por parte das empresas. Estas unidades são definidas como unidades de elevado potencial de crescimento, mas ainda com dificuldades de implementação, resultantes da sua pequena dimensão e da baixa quota de mercado que possuem.

De acordo com os dados recolhidos, verificamos que os pontos fracos destas unidades são a sua baixa capacidade de produção, o conseqüente investimento publicitário reduzido e a fraca ou nula atividade de investigação e desenvolvimento, um fator essencial para um bom desempenho em matéria de inovação e adaptação constante dos produtos ao mercado.

Rentabilizar sem grandes investimentos adicionais é a estratégia recomendada para este quadrante. Dado que os mercados de referência das respetivas indústrias apresentam uma evolução positiva, seria aconselhável um esforço de promoção das empresas e dos seus produtos de forma a aumentar a sua notoriedade e o seu reconhecimento no mercado. Esta estratégia pode contribuir para um aumento de produção e, conseqüentemente, um aumento da quota de mercado relativa.

O quadrante “Estrelas” acolhe duas unidades de produção: a unidade 1 (do tipo industrial) e a unidade 17 (do tipo artesanal). Este quadrante alberga os domínios de atividade mais promissores para as empresas, com uma quota de mercado relativa elevada, denunciadora de uma alta capacidade competitiva e inserida num mercado com elevada taxa de crescimento. Trata-se de produtos em que se deve investir fortemente para manter a competitividade, mas sobretudo para desenvolver o potencial de crescimento da sua quota de mercado. A unidade 1 é a empresa-líder do mercado, a que acresce uma rede de distribuição eficiente. A unidade 17 é de tipo artesanal e, dentro deste grupo de empresas, a que regista a quota de mercado relativa mais elevada, ou seja, é também líder do respetivo mercado. As estratégias aconselhadas são, fundamentalmente, manter a liderança do negócio, de forma a evoluir para a posição mais favorável de “vaca leiteira” quando o crescimento de mercado abrandar.

3.5. MATRIZ SWOT E DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

O recurso à análise SWOT visa efetuar uma síntese analítica do ambiente interno e externo das empresas estudadas, potenciando informação disponibilizada pelo conjunto das variáveis estudadas no contexto dos modelos de análise estratégica anteriores. Relativamente ao ambiente interno, procuramos descrever os fatores relevantes das empresas procurando identificar e reconhecer os seus pontos fortes e os seus pontos fracos. O Quadro 6 apresenta o conjunto de pontos fortes e fracos das unidades de produção de fumeiro de Vinhais.

A identificação das oportunidades e ameaças (Quadro 7) visa definir estratégias transformadoras das oportunidades em forças que minimizem o impacto das ameaças no desenvolvimento destas unidades de produção.

QUADRO 6. ANÁLISE INTERNA DAS UNIDADES DE PRODUÇÃO DE FUMEIRO DA REGIÃO DE VINHAIS

Pontos Fortes	Pontos Fracos
Produtos qualificados; Processos de laboração artesanais; Produtos diferenciados pelo seu perfil de qualidades; Atividade com forte tradição na região; Esforços recentes de modernização ou perspectivas de investimento nos setores; Inovação e reforço de componentes técnicas da embalagem tendo em vista melhorar a apresentação dos produtos; Reconhecimento do prestígio a nível nacional do fumeiro de Vinhais.	Envelhecimento da mão de obra; Não existe uma preocupação estratégica com a atividade; Custos associados ao processo de controlo e certificação, sobretudo para produtores com menor capacidade produtiva, técnica e financeira; Sazonalidade na produção; Produções com nome protegido representam, frequentemente, uma pequena parte da produção (e das vendas) das unidades; Fraca diversificação na rede de distribuição dos produtos; Falta de divulgação promocional eficiente; Reduzido peso das exportações.

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 7. ANÁLISE EXTERNA DAS UNIDADES DE PRODUÇÃO DE FUMEIRO DA REGIÃO DE VINHAIS

Oportunidades	Ameaças
Aumento da procura relacionada com a crescente preocupação dos consumidores com a qualidade e a segurança alimentar; Existência de nichos de mercado dispostos a pagar um pouco mais por produtos regionais; Perspetivas de expansão dos mercados, designadamente através da exportação; Possibilidade de utilização da restauração como meio de promoção; Interesse demonstrado por alguns grandes grupos económicos da área da distribuição pelos produtos com nome protegido; Alternativa para o emprego de alguma mão de obra na região, com diferentes níveis de qualificação; Tendência para o crescimento da oferta.	Os consumidores estão pouco informados acerca do significado da qualificação; Sobrevalorização do preço e subvalorização do fator “qualidade dos produtos” nas opções de compra por parte dos consumidores; Concorrência de produtos similares a preços mais baixos; Concorrência de produtos com imagem/rotulagem enganosa (utilização indevida de nomes semelhantes); Atividade fortemente dependente de apoios financeiros públicos; Baixa densidade populacional e fraco poder de compra na região de produção.

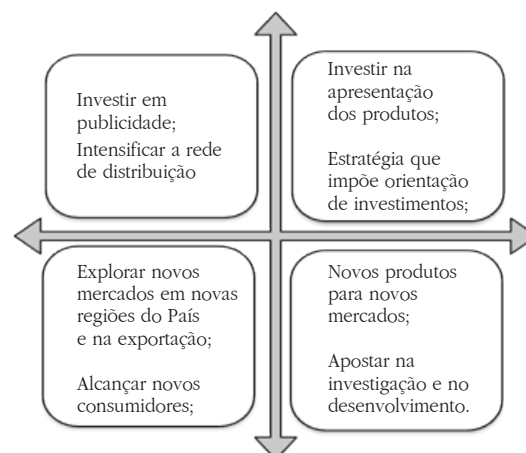
Fonte: Elaboração própria.

3.6. ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA O FUMEIRO DE VINHAIS

A análise estratégica realizada com recurso aos modelos anteriores não deve constituir um fim em si mesma,

mas um meio de apoio à tomada de decisão. Assim, após a análise/o diagnóstico da situação da “indústria de fumeiro em Vinhais”, decidimos ensaiar a elaboração de estratégias de desenvolvimento empresarial tendo por orientação o Modelo de Ansoff. A matriz seguinte (Figura 4) sintetiza um conjunto de estratégias globais de desenvolvimento empresarial para as unidades industriais.

FIGURA 4. ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL PARA AS UNIDADES INDUSTRIAIS



O Quadro 8 sintetiza as principais ações a desenvolver por parte das unidades industriais de fumeiro no âmbito das diferentes estratégias propostas por Ansoff.

QUADRO 8. ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA AS UNIDADES INDUSTRIAIS

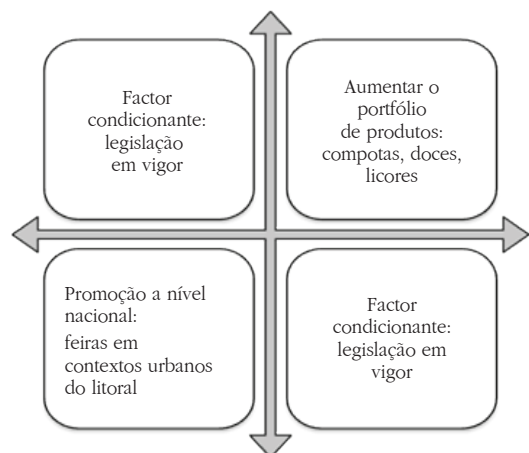
Estratégias de Ansoff	Táticas
Penetração	Unidades 2, 3, 4, 5: aumento das vendas e intensificação da distribuição; investimento em publicidade e promoção e força de vendas.
Desenvolvimento de Produto	Unidades 2, 3, 5: melhoria na apresentação dos produtos (embalagem e <i>design</i> mais apelativo e apropriado).
Desenvolvimento de Mercado	Unidades 2, 3, 4, 5: procura de novos segmentos de mercado, através da internacionalização pelo reforço da exportação.
Diversificação	A unidade 1, sendo líder do mercado, tem condições para iniciar a introdução de novos produtos no mercado, de forma a reforçar a sua posição competitiva.

Fonte: Adaptado de Santos (2009, p. 98).

As estratégias de desenvolvimento das unidades de produção de fumeiro de tipo artesanal devem basear-se numa estratégia de melhoria do perfil de qualidade dos seus produtos, em contraponto com o crescimento dos volumes de produção e da respetiva quota relativa de mer-

cado, dado que a legislação que enquadra estas unidades condiciona a quantidade de produto acabado e o âmbito geográfico da sua rede de distribuição. Tendo em consideração algumas limitações ao desenvolvimento das unidades artesanais, são propostas algumas estratégias de desenvolvimento (Figura 5).

FIGURA 5. ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL PARA AS UNIDADES ARTESANAIS



As estratégias e ações de desenvolvimento empresarial que propomos para as empresas artesanais estão sintetizadas no Quadro 9.

QUADRO 9. ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA AS UNIDADES INDUSTRIAIS

Promover a diferenciação do produto. Tem como objetivo dar a entender aos consumidores que os produtos que eles estão dispostos a comprar são únicos.
Apostar numa estratégia de qualidade que associe a imagem do produto à região de produção, à tradição e ao “saber-fazer”. A dimensão simbólica da qualidade destes produtos é fator de diferenciação.
Diversificar canais de comercialização e apostar na apresentação cuidada dos produtos, de forma a melhorar a dimensão comercial da qualidade.
Promover os produtos regionais a nível nacional e internacional, através da realização de ações de divulgação.
Fomentar a organização de feiras especializadas em contextos urbanos do litoral, de modo a atingir nichos de mercado específicos e mais valorizadores deste tipo de produtos.
Fornecer formação e informação aos consumidores acerca do significado da qualificação.
Adaptar a legislação para que os produtores possam aumentar a sua dimensão produtiva.

Fonte: Adaptado de Santos (2009, p. 98).

Em síntese, e tomando agora como referencial a Matriz SWOT de Pearce e Robinson (Santos, 2008, p. 211), sintetizamos na Figura 6 algumas propostas de ação que poderão beneficiar a fileira do fumeiro de Vinhais.

QUADRO 10. MODELO DE ANÁLISE SWOT, DE PEARCE E ROBINSON

		Fatores ambientais externos dominantes	
		AMEAÇAS	OPORTUNIDADES
Fatores internos preponderantes	PONTOS FORTES	1. Diversificação: Estratégias Defensivas <ul style="list-style-type: none"> • Divulgar significado do valor da qualificação junto do consumidor; • Reforçar a fiscalização e o controlo do uso abusivo de nomes; • Aprimorar o perfil de qualidade dos produtos; 	2. Crescimento: Estratégias Ofensivas <ul style="list-style-type: none"> • Diversificar produtos; • Potenciar os aspetos diferenciadores: qualificação; • Diversificar canais e mercados; • Apoiar empresas: formação e investigação.
	PONTOS FRACOS	3. Defesa ou Abandono: Estratégias de Sobrevivência <ul style="list-style-type: none"> • Reorganizar de forma a reduzir custos de certificação e distribuição; • Melhorar o perfil de qualidade dos produtos; • Abandonar a atividade. 	4. Focalização: Estratégias de Reorientação <ul style="list-style-type: none"> • Promover o espírito empreendedor; • Diversificar a atividade: além do fumeiro; • Aumentar o volume de produto qualificado no mercado.

Fonte: Adaptado de Santos (2008, p. 211) e Castel *et al.* (2009, p. 230).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Comparando os resultados obtidos através do Modelo Mckinsey e do Modelo BCG, podemos concluir pela validação de tais resultados, pois são concordantes. Da aplicação do Modelo Mckinsey resulta que o mercado de referência das unidades industriais de fumeiro é menos atrativo do que o mercado de referência das unidades ar-

tesanais. Para este resultado contribui a evolução favorável da procura dos produtos com nome protegido (produtos qualificados) e da imagem positiva que os consumidores associam a este tipo de produtos.

No que respeita à competitividade das empresas, observa-se que revelam, na generalidade, uma baixa posição competitiva. Três delas apresentam uma posição competitiva média e uma apresenta competitividade elevada.

A elevada quota de mercado relativa, a rede de distribuição mais alargada e diversificada e os maiores investimentos em promoção que melhoram a sua notoriedade, particularmente em regiões mais afastadas do local de produção, são os principais fatores explicativos destes quatro casos.

A posição relativa das empresas estudadas na Matriz BCG evidencia a fraca quota de mercado da generalidade destas empresas e que sobretudo as unidades artesanais se caracterizam pela fraca rentabilidade, incapazes que são de gerar excedentes para reinvestimentos, embora apresentem baixas necessidades de investimento. Revelam situações de dificuldade, quer nas vendas, quer na capacidade concorrencial. Dois dos principais pontos fracos destas unidades são a sua pequena dimensão e a sua pequena capacidade de produção, associadas à inexistência de atividades de investigação e inovação. Uma empresa industrial seguida de uma unidade artesanal destaca-se das restantes. A unidade industrial apresenta maior quota de mercado relativa e uma boa rede de distribuição, fator que lhe confere uma capacidade concorrencial superior. A unidade artesanal afirma-se pela sua dimensão produtiva, sendo a empresa-líder do segmento.

Em síntese, podemos referir que, em geral, a posição competitiva é inferior à atratividade do mercado. Tal significa que o crescimento e o desenvolvimento empresarial destas unidades está mais condicionado por fatores do ambiente interno (controláveis), do que por variáveis do ambiente externo (incontroláveis).

A análise do desempenho das unidades de produção de fumeiro com recurso aos modelos de análise estratégica utilizados neste trabalho permite sugerir algumas estratégias facilitadoras do desenvolvimento empresarial. Com base no Modelo de Ansoff, que relaciona os produtos (atuais ou novos) com os mercados (atuais ou novos), as unidades de produção de fumeiro industriais devem desenvolver um conjunto diversificado de ações repartidas pelos quatro tipos de estratégia da Matriz Ansoff.

O desenvolvimento das unidades de produção de fumeiro do tipo artesanal licenciado devem, por sua vez, privilegiar a aposta na qualidade específica dos seus produtos, resultado das características qualitativas particulares das matérias-primas, dos processos artesanais de laboração e da ligação ao território. A organização de eventos específicos em contextos urbanos do litoral e grandes centros de consumo pode ser um bom instrumento de apoio à promoção e à comercialização destes produtos em nichos de mercado dispostos a pagar um pouco mais por produtos específicos e diferenciados.

Ao longo do processo de pesquisa fomos confrontados com o facto de grande parte das empresas não apresentar nenhum tipo de organização de dados, como a evolução da produção, as margens de lucro e perspectivas de negócio a longo prazo. Notámos que a maioria das empresas não realiza análises estratégicas aos seus produtos e não efetua estudos de mercado para melhor se adaptar às exigências do consumidor. Tais factos condicionaram a nossa investigação, sendo, por si sós, limitações importantes

do estudo e das conclusões apresentadas, bem como da elaboração de propostas de desenvolvimento empresarial mais consistentes.

A nível logístico, as unidades artesanais estão muito dependentes da associação de produtores de suínos local e da entidade gestora das qualificações. Do ponto de vista financeiro, estas unidades estão muito dependentes de apoios comunitários específicos. A pequena dimensão, a natureza familiar e a faixa etária da generalidade dos proprietários são fatores que poderão condicionar a sustentabilidade futura da fileira do fumeiro no concelho de Vinhais.

Em jeito de conclusão geral, podemos afirmar que há instrumentos básicos de gestão que estão ausentes do processo de tomada de decisão. Ou seja, estas unidades não são geridas com verdadeiras visão e perspectiva empresariais. No entanto, com a investigação desenvolvida no âmbito deste estudo, demonstramos que é, apesar de tudo, possível elaborar um diagnóstico da “indústria de fumeiro no concelho de Vinhais”, avaliando o seu ambiente externo e interno, e delinear estratégias de desenvolvimento empresarial apropriadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, S.; Marçal, R. e Kovaleski, J. (2004), “Metodologias para a avaliação de desempenho organizacional”, in *XXIV Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, Florianópolis, SC, Brasil, 3 a 5 de novembro de 2004.
- Barberis, Corrado (ed.) (1992), *Les Micromarchés Alimentaires: Produits Typiques de Qualité dans les Régions Méditerranéennes*, Luxembourg, Programme Agrimed, CCE, Direction Générale de l’Agriculture.
- Barjolle, D.; Chapuis, J. M. e Dufour, M. (1999), “Competitive position of some PDO cheeses on their own reference market: Identification of the key success factors”, in *67th EAAE Seminar – The Socio-Economics of Origin Labelled Products in Agrifood Supply Chains: Spatial, Institutional and Co-Ordination Aspects*, Le Mans, France, October 28-30, 32 pp.
- Barjolle, D.; Chapuis, J. M. e Sylvander, B. (1998), “From individual competitiveness to collective effectiveness in PDO systems: a study on cheese with Designation of Origin”, in *59th EAAE Seminar – Does Economic Theory Contribute to a Better Understanding of Competitiveness?*, The Hague, April, 17 pp.
- Barjolle, Dominique e Sylvander, Bertil (1999), “Some factors of success for origin labelled products in agri-food supply chains in Europe: market, international resources and Institutions”, in *67th EAAE Seminar – The Socio-Economics of Origin Labelled Products in Agrifood Supply Chains: Spatial, Institutional and Co-Ordination Aspects*, Le Mans, France, October 28-30, 32 pp.
- Bérard, Lawrence e Marchenay, Philippe (1996), “La construcción social de los productos de la tierra”, *Agricultura y Sociedad*, n.º 80-81, pp. 31-56.

- Bernat, Elena (1996), “Los ‘nuevos consumidores’ o las nuevas relaciones entre campo y ciudad a través de los ‘productos de la tierra’”, *Agricultura y Sociedad*, n.º 80-81, pp. 83-116.
- Caldentey, Pedro e Gómez, A. Cristina (1996a), “Productos típicos, territorio y competitividad”, *Agricultura y Sociedad*, n.º 80-81, pp. 57-82.
- Caldentey, Pedro e Gómez, A. Cristina (1996b), “La producción de materias primas: productos típicos”, *Seminario Ischia: Los Sistemas Alimenticios Mediterráneos (Comparaciones y Perspectivas)*, Itália, 13-15 junio, 26 pp.
- Caldentey, Pedro e Gómez, A. Cristina (1997), “Productos agroalimentarios típicos y territorio. Alimentos con historia. Alimentos de calidad”, *Distribución y Consumo*, Diciembre, pp. 69-73.
- Carvalho, Brito (1995), “Defesa e valorização dos produtos de tecnologia caseira”, *A Rede para o Desenvolvimento Local*, n.º 12, pp. 10-20.
- Castel, J. M.; Navarro, L.; Ruiz, F. A.; Mena, Y.; Sayadi, S.; Hevilla, S. e Jiménez, M. (2009), “Le secteur caprin laitier andalou: Stratégies de recherche, développement et formation afin d’augmenter la valeur ajoutée des fromages artisanaux”, *Options Méditerranéennes*, Série A, n.º 91, pp. 227-231.
- Delfosse, Claire (1991), “Les produits du terroir et la recherche”, *POUR, Alimentation et Lien Social*, n.º 129, pp. 25-33.
- GPP (2007), *Produtos Tradicionais com Nomes Protegidos. Apresentação de Dados sobre Produção, Preços e Comercialização*, Lisboa, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, <http://www.gppaa.min-agricultura.pt/valor/pqual> (acedido a 28.04.2010).
- GPP (2010a), *Produtos de Qualidade em Portugal: Salsicharia*, Lisboa, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Gabinete de Planeamento e Políticas, <http://www.gppaa.min-agricultura.pt/valor/pqual> (acedido a 28.04.2010).
- GPP (2010b), *Produtos de Qualidade em Portugal*, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Lisboa, Gabinete de Planeamento e Políticas, <http://www.gppaa.min-agricultura.pt/valor/pqual> (acedido a 28.04.2010).
- Kotler, P. e Armstrong, G. (1993), *Princípios de Marketing*, Rio de Janeiro, Brasil, Prentice Hall.
- Lindon, D.; Lendrevie, J.; Rodrigues, J. e Dionísio, P. (2000), *Mercator: Teoria e Prática do Marketing*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 9.ª edição.
- McDonald, M. (2008), *Planos de Marketing. Planeamento e Gestão Estratégica: Como Criar e Implementar Planos Eficazes*, Rio de Janeiro, ELSEVIER.
- Nunes, J. e Cavique, L. (2001), *Plano de Marketing: Estratégia em Ação*, Publicações Dom Quixote.
- Ribeiro, M.; Matos, A. e Fernandes, A. (2007), *Análise Estratégica da Denominação de Origem Protegida Carne Mirandesa*, Bragança, Instituto Politécnico de Bragança, Escola Superior Agrária.
- Ribeiro, Manuela e Martins, Conceição (1996), “La certificación como estrategia de valorización de productos agroalimentarios tradicionales: la alheira, um embutido tradicional de Trás-os-Montes”, *Agricultura y Sociedad*, n.º 80-81, pp. 313-334.
- Santos, A. (2008), *Gestão Estratégica: Conceitos, Modelos e Instrumentos*, Lisboa, Escolar Editora.
- Santos, Ana (2009), *Análise Estratégica das Unidades de Produção de Fumeiro: Estudo de Caso na Região de Vinhais*, tese de mestrado, Vila Real, UTAD.
- Tibério, L. e Cristóvão A. (2009), “Success factors in the quality chain of animal products from Trás-os-Montes”, *Options Méditerranéennes*, Série A, n.º 91, pp. 175-192.
- Tibério, M. (2003), *Construção da Qualidade e Valorização dos Produtos Agro-Alimentares Tradicionais – Estudo da Região de Trás-os-Montes*, tese de doutoramento, Vila Real, UTAD.
- Tibério, M. e Cristóvão, A. (2007), “Tipicidade, especificidade e qualidade dos produtos agro-alimentares tradicionais: o caso dos produtos DOP/IGP de Trás-os-Montes”, in Dentinho, Tomaz e Orlando Rodrigues (eds.), *Comunicações do II Congresso de Estudos Rurais*, Estoril, Príncipeia.

TRANSPARÊNCIA FINANCEIRA NAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL: ANÁLISE DA INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA NOS SÍTIOS *WEB*

FINANCIAL TRANSPARENCY IN LOCAL ADMINISTRATION'S ENTITIES IN PORTUGAL: ANALYSIS OF THE INFORMATION DISCLOSED ONLINE

Susana Jorge

(Autor para Correspondência)

NEAPP, Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, Universidade do Minho
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC)
susjor@fe.uc.pt

Patrícia Moura e Sá

GEMF, Grupo de Estudos Monetários e Financeiros
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC)
pmourasa@fe.uc.pt

Rui Pedro Lourenço

INESC Coimbra
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC)
ruiloure@fe.uc.pt

AGRADECIMENTO

Os autores agradecem a Helena Cascão Rolas, na qualidade de bolseira do INESC-Coimbra, pela sua colaboração na recolha e no tratamento da informação dos sítios oficiais das entidades analisadas. Este trabalho foi parcialmente financiado pela FCT ao abrigo do projecto PEst-C/EEI/UI0308/2011.

RESUMO/ABSTRACT

O objetivo deste trabalho é analisar de que forma as entidades da Administração Local em Portugal (municípios e entidades do setor empresarial local – SEL) aproveitam (ou não) o potencial de divulgação de informação da Internet, tornando-a assim um instrumento ao serviço da transparência destas entidades perante o cidadão. Para isso, recorreu-se a um modelo de avaliação (*índice de transparência*) que tem em consideração princípios de *open government data* propostos por diversos investigadores e entidades. O modelo, que avalia a *visibilidade*, o *formato de apresentação* e o *modo de disponibilização* de um conjunto de itens de informação nos sítios *web* das entidades analisadas, foi aplicado (em 2010) a 306 municípios portu-

The aim of this study is to analyse to what extent Local Government entities in Portugal (municipalities and municipal companies) are taking advantage of the Internet potential for information disclosure, thus considering it as an instrument to enhance transparency towards the citizens. In order to fulfil this goal, an evaluation model (*transparency index*) was used, taking into account *open government data* principles proposed by several bodies and researchers. The model, which evaluates *visibility*, *presentation format* and *availability mode* of a set of information items, was applied (in 2010) to 306 Portuguese municipalities and 190 municipal companies. Data shows that the level of transparency of the entities that took part

gueses e a 190 entidades do SEL. Os dados mostram que o grau de transparência das entidades avaliadas é genericamente baixo, sobretudo no caso do SEL. Nomeadamente, evidenciam que a forma como a informação é disponibilizada não tende a promover a sua análise pelos cidadãos.

Palavras-chave: Transparência Financeira; *Accountability*; Setor Público Local; *Web*.

Códigos JEL: H83, H72

1. INTRODUÇÃO

A perceção generalizada e crescente de que há nepotismo e má gestão dos dinheiros públicos tem erradicado a confiança dos cidadãos nas instituições e nos agentes públicos. Consequentemente, a transparência e a prestação de contas (*accountability*¹) na Administração Pública (AP) têm-se tornado aspetos essenciais para uma gestão pública competente e rigorosa.

As reformas que têm sido recentemente conduzidas na AP, aos níveis nacional e internacional, sob a designação de *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991) e *New Public Financial Management* (NPFM) (Frederickson, 1996; Pollitt, 2000), têm enfatizado a importância da transparência como pré-requisito para a *accountability*. Conforme é realçado pela OECD (2002), “o acesso à informação, a consulta e a participação ativa [dos cidadãos] na elaboração das políticas públicas contribui para um melhor governo, impulsionando maior transparência na elaboração das políticas públicas, logo incrementando a *accountability*”. Adicionalmente, o escrutínio público do processo de elaboração, execução e gestão orçamental tem impacto na modelação da política fiscal e económica (Alt e Lassen, 2006). Portanto, a divulgação de informação de carácter orçamental, económico-financeiro e de gestão (transparência financeira numa perspetiva de obtenção e uso dos recursos públicos) por parte das entidades públicas é essencial para permitir que os cidadãos ajuízem acerca do uso dos recursos públicos que eles próprios disponibilizam via receita fiscal.

Dado o estreito relacionamento entre transparência e *accountability*, o acesso a informação governamental pelo cidadão deve ser então uma preocupação constante por parte dos agentes públicos (Piotrowski e Bertelli, 2010), sobretudo na Administração Local, onde a maior proximidade em relação aos cidadãos é acompanhada por um

¹ O termo *accountability* tem múltiplos significados e a sua complexidade não é facilmente traduzida, pelo que se optou por, daqui em diante, manter a designação em inglês. Como se verá mais adiante neste trabalho, geralmente considera-se que um processo de *accountability* engloba disponibilização de informação (transparência), avaliação da conduta dos agentes e a sua penalização ou recompensa (relacionadas com a sua responsabilização).

in this study is, on the whole, low, especially in the case of municipal companies. Particularly, findings reveal that the way information is made available does not tend to promote citizens' independent analysis.

Keywords: Financial Transparency; Accountability; Local Public Setor; Web.

Códigos JEL: H83, H72

grande leque de serviços públicos prestados a este nível, em resultado de processos recentes de descentralização.

Uma das grandes áreas de investigação na literatura sobre transparência na AP (com enfoque em aspetos financeiros) abrange métodos e instrumentos de medição, designadamente índices de transparência/divulgação de informação (Caba Pérez e López Hernández, 2007, 2009; Caba Pérez *et al.*, 2005, 2008, 2009; De Kruijf, 2008; Groff e Pitman, 2004; Pina *et al.*, 2007, 2010a, 2010b; Rodríguez Bolívar *et al.*, 2006, 2007).

Contrariamente à generalidade da literatura, privilegiou-se, neste trabalho, a avaliação do aproveitamento das potencialidades proporcionadas pela Internet no que diz respeito à disponibilização de informação. Paralelamente, deu-se uma maior atenção, na construção do índice, aos tipos de informação mais diretamente relacionados com a avaliação pelos cidadãos dos agentes públicos no que respeita à obtenção e aplicação dos recursos. Assim, ao mesmo tempo que se considera indispensável a disponibilização de informação agregada de carácter financeiro, orçamental e de gestão, o índice atribui importância à disponibilização de outra informação de suporte aos indicadores e valores agregados (nomeadamente, por exemplo, contratos efetuados, pessoal ao serviço, entre outros).

Este trabalho abrange as câmaras municipais (CM) e as entidades do setor empresarial local (SEL) de Portugal. Das diversas instâncias do Estado Português, as autarquias locais, onde se incluem as CM, constituem um nível de decisão e ação próximo dos cidadãos, o que permite a estes últimos, de alguma forma, avaliar o resultado direto da atuação destes organismos e suscitar, porventura, um maior interesse na forma como os recursos (financeiros) são utilizados. Invocando a necessidade de adoção de práticas da gestão privada, as CM procederam à criação de diversas empresas e entidades que passaram a formar o SEL. A consideração das entidades do SEL num modelo de avaliação da transparência, além de ser original, na medida em que não se conhecem outros trabalhos do género, é interessante por enfatizar as consequências sobre a transparência levantadas pela fragmentação. Se a adoção de tecnologias de informação e comunicação (TIC) pode facilitar a disponibilização de informação aos cidadãos e, consequentemente, a prestação de contas por parte dos agentes públicos, a frag-

mentação das entidades torna mais difícil a identificação de todos os envolvidos na gestão de recursos públicos.

No caso português, contrariamente ao que geralmente acontece em trabalhos anteriores (*e.g.* Couto *et al.*, 2010; Pratas, 2007; Ribeiro, 2010), o presente artigo não se concentra na informação de caráter institucional, promocional e meramente administrativa (atas, regulamentos...), que habitualmente consta dos sítios *web*, concentrando-se, antes, no tipo de informação relevante para avaliar como são gerados e onde são gastos os recursos financeiros. Assim, a questão principal a que este trabalho procura responder é a de saber se as CM portuguesas e as entidades do SEL disponibilizam aos cidadãos informação (de natureza financeira ou com impacto direto nas finanças autárquicas) que processam internamente e que reportam a diferentes entidades oficiais, num formato compatível com as melhores práticas internacionais e que permita os seus *download*, processamento e análise, de forma relativamente acessível. Para isso foi desenvolvido um *índice de transparência* e, com base neste, procedeu-se a um exercício sistemático de avaliação da informação disponibilizada pelas CM e pelas entidades do SEL que tinham sítio *web* oficial a funcionar em finais de 2010.

O trabalho encontra-se organizado da seguinte forma. A secção 2 começa por apresentar os conceitos de transparência e *accountability*, relacionando-os com os princípios de *open data* e a consequente importância da divulgação da informação. Procedeu-se de seguida a uma breve revisão de literatura sobre índices de transparência financeira. Na secção 3 faz-se um sintético enquadramento normativo da transparência na Administração Local em Portugal. A secção 4 apresenta o modelo de avaliação (índice) da transparência a utilizar neste trabalho, enquanto a secção 5 descreve e analisa os resultados da sua aplicação às CM e entidades do SEL. Finalmente a secção 6 apresenta as principais conclusões.

2. INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

2.1. TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO

A prestação de informação pode ser considerada um requisito-base da transparência. Esta é, aliás, a essência de diversos programas que, ao nível internacional, promovem a transparência (*e.g.* American Recovery and Reinvestment Act² e Public Sector Transparency Board³) através do incentivo à disponibilização de informação que permita que os cidadãos escrutinem as ações dos agentes públicos e os responsabilizem por desvios face a metas estabelecidas (Armstrong, 2005; Meijer, 2003).

Assim, tal como foi salientado por Bovens (2007), o conceito de *accountability*, aplicado a um contexto político-administrativo, pressupõe a obrigatoriedade dos

agentes em quem foram delegadas responsabilidades de “explicar e justificar a sua conduta” de forma a que os cidadãos por eles representados possam avaliar essa conduta e, em última análise, premiar ou penalizar esses agentes.

Bovens (2007) aponta ainda três efeitos importantes da *accountability*, reforçando assim a sua relevância: (1) pode funcionar como um mecanismo de prevenção de corrupção e abuso de poder; (2) pode contribuir para o aumento da eficácia e da eficiência da AP e das instâncias políticas (através do *feedback*/da avaliação que pode suscitar por parte dos cidadãos); e (3) em última análise, pode fortalecer a legitimidade da governação. Este último aspeto é de particular relevância num sistema democrático representativo onde, para além de uma legitimidade formal (legal) que advém da aceitação por parte dos cidadãos de um conjunto de regras de funcionamento da democracia (incluindo o princípio da representatividade), as decisões dos agentes públicos carecem de legitimidade substantiva (política) para poderem ser aceites pelos cidadãos. Isto é, para que os cidadãos confiem nos seus representantes e aceitem as suas decisões, não é suficiente que esses agentes se limitem a agir de forma legal; é necessário que as suas ações sejam reconhecidas como legítimas (Bovens, 2007; Przeworski *et al.*, 1999).

O conceito de transparência pode ser entendido como um esforço para “tornar visíveis as ações e os procedimentos internos para os agentes que neles não estão directamente envolvidos” (Moser, 2001), permitindo assim, no contexto da AP, “o acesso sem limitações, por parte dos cidadãos, a informação actualizada e fidedigna relativamente às decisões e à *performance* das instituições públicas” (Armstrong, 2005), visando “demonstrar o seu bom funcionamento” (Meijer, 2009).

A transparência, fortemente associada à *accountability*, remete assim, por um lado, para a obrigação que têm os agentes públicos de prestar contas do uso dos recursos públicos e, por outro, para a necessidade de os governos responderem perante os cidadãos no que respeita ao alcance dos objetivos pré-estabelecidos em termos de políticas públicas (Armstrong, 2005; Behn, 2001; Bovens, 2007; Wong e Welch, 2004).

Resulta, portanto, que a disponibilização de informação por parte das entidades públicas, e a existência de mecanismos que facilitem o seu acesso por parte dos cidadãos, constituem um pilar fundamental de um processo de *accountability* (prestação de contas e responsabilização) por parte dos agentes públicos perante os cidadãos (Meijer, 2003), contribuindo, em última análise, para a melhoria da governação pública.

O enfoque particular deste trabalho é a transparência numa perspetiva de obtenção e uso dos recursos públicos, já que o que se pretende é analisar em que medida a informação divulgada pelas entidades públicas, em particular no contexto da Administração Local, bem como a sua forma de disponibilização reúnem condições para que os cidadãos possam analisar como e onde os recursos financeiros ao dispor das entidades são utilizados.

² http://www.recovery.gov/About/Pages/The_Act.aspx.

³ <http://writetoreply.org/publicsectortransparencyboard/>.

Potenciar os benefícios das TIC, nomeadamente os que se prendem com a redução dos custos de recolha, distribuição e acesso à informação oficial e com a facilidade de interação entre a AP, os cidadãos e as empresas, é um caminho para aumentar a transparência (Araújo, 2002).

Recentemente têm vindo a ser propostos princípios orientadores para a constituição de uma *governança transparente* no que diz respeito à utilização de TIC, e em particular da Internet, para disponibilização de informação da AP. Assim, Eaves (2009) identifica as três leis de *open government data*:

- “1. If it can't be spidered or indexed, it doesn't exist;
2. If it isn't available in open and machine readable format, it can't engage;
3. If a legal framework doesn't allow it to be repurposed, it doesn't empower”.

Já anteriormente o Open Government Working Group tinha enunciado oito princípios de *open government data*⁴ (Dawes, 2010):

1. Os dados devem ser completos (com exceção dos que envolvam questões de privacidade, segurança...);
2. Os dados devem ser primários (i.e., disponibilizados em bruto);
3. Os dados devem ser atuais (para preservarem o seu valor);
4. Os dados devem estar acessíveis (à maior variedade de utilizadores e para a maior gama de utilizações possível);
5. Os dados devem poder ser processados automaticamente (i.e., devem ser disponibilizados de forma estruturada e num formato que seja *machine-processable*);
6. O acesso aos dados não deve ser discriminatório (não deve ser exigido nenhum tipo de registo, requerimento ou justificação para poder aceder a eles);
7. O formato dos dados não deve ser proprietário;
8. Os dados devem estar isentos de licenças de utilização.

Também o Public Sector Transparency Board, entidade criada pelo Governo do Reino Unido, apresentou um conjunto de princípios que, para além de incluir e reforçar as ideias do Open Government Working Group, acrescentou os seguintes pontos⁵:

- A disponibilização de dados deve ser claramente orientada para os cidadãos e empresas que pretendam utilizá-los, incluindo a definição de quais são relevantes e em que formato devem ser oferecidos;
- Os dados devem ser disponibilizados a partir de um único ponto (sítio *web*) facilmente identificável e de fácil utilização, evitando assim a necessidade de percorrer a miríade de sítios governamentais existentes (todos com diferentes *layouts* e capacidades de pesquisa) à procura da informação pretendida;
- Simultaneamente, todos os dados disponibilizados em sítios governamentais devem poder ser acedidos a partir de outros sítios (não governamentais), abrindo assim o leque de possibilidades na obtenção dos dados por parte de cidadãos e empresas;

⁴ <http://www.opengovdata.org/home/8principles>

⁵ <http://data.gov.uk/blog/new-public-sector-transparency-board-and-public-data-transparency-principles>

- Deve ser mantido e disponibilizado um registo atualizado e completo de todas as fontes de dados governamentais, caracterizando-os no que diz respeito aos seus formato, precisão, periodicidade de publicação...;
- Os organismos públicos devem incentivar ativamente a reutilização de dados, não se limitando apenas a disponibilizá-los, mas também fornecendo informação e apoio para que possam ser reutilizados de forma fácil e efetiva.

Resultam destes princípios alguns elementos a ter em conta na definição do *índice de transparência*, nomeadamente no que se refere ao formato da disponibilização de dados. Efetivamente, o princípio 5 do Open Government Working Group sugere a adoção, por parte das AP, de formatos na disponibilização dos dados que permitam e facilitem os seus posteriores processamento e análise, para que o cidadão deixe de estar dependente das análises que lhe são disponibilizadas e possa verificá-las ou mesmo realizar as suas próprias análises.

2.2. ÍNDICES DE MEDIÇÃO DA TRANSPARÊNCIA – REVISÃO DE LITERATURA

Como já foi referido, a nível internacional, os trabalhos disponíveis mais recentes sobre medição do grau de disponibilização de informação de entidades governamentais através de sítios *web* (Caba Pérez *et al.*, 2005, 2009; Groff e Pitman, 2004; Rodríguez Bolívar *et al.*, 2006, 2007) têm-se traduzido na construção e na utilização de índices de transparência que aferem o grau de disponibilização de um conjunto de documentos contabilísticos e de prestação de contas (com ênfase para as características do seu conteúdo e para a sua conformidade com normas contabilísticas e de relato nacionais e internacionais), considerando também aspetos técnicos relacionados com as características dos próprios sítios *web* (interatividade, usabilidade, maturidade...). O Quadro 1 apresenta uma síntese destes estudos.

A generalidade dos índices de transparência desenvolvidos e descritos combina diversas dimensões de avaliação, incluindo a análise do tipo de informação disponibilizada (financeira, orçamental, de gestão...), do conteúdo dos documentos e relatórios (particularmente da sua conformidade com normas nacionais e internacionais), de características qualitativas da informação disponibilizada (clareza, complexidade...), e de aspetos técnicos relacionados com os sítios *web* (interatividade, usabilidade, maturidade...).

O presente trabalho distingue-se dos anteriores por não considerar no índice desenvolvido dimensões relacionadas com a conformidade (normativo-legal) da informação, nem com características qualitativas (conteúdo), uma vez que estes aspetos não são fulcrais para aferir a sua divulgação através da Internet. Já no que diz respeito a questões técnicas relacionadas com o *design* dos sítios *web*, consideraram-se o acesso à informação (visibilidade), o formato de apresentação e o modo de disponibilização (autónomo ou integrado), uma vez que estes aspetos em particular resultam de um aproveitamento das vantagens proporcionadas pela Internet no que diz respeito à disponibilização de informação.

QUADRO 1. ÍNDICES DE DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

Principais estudos	Âmbito	Características do índice/dimensões
(Groff e Pitman, 2004)	100 maiores municípios dos EUA	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece um ponto de partida para comparar o crescimento nas práticas de <i>reporting</i> através da Internet. • Não sugere um índice, mas os itens avaliados são de índole orçamental e de relato financeiro anual (documentos completos e sumários), bem como o número de páginas <i>web</i> que precedem a consulta do item em causa.
(Caba Pérez <i>et al.</i> , 2005)	Administrações centrais dos Estados-membros da UE	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de disseminação que, através de um modelo de comunicação digital, avalia os principais aspetos de conteúdo e de desenho dos sítios <i>web</i> dos Estados para efeito de relato financeiro. • Componentes do índice compreendem o tipo de informação financeira (incluindo orçamental e indicadores de gestão), as características dos conteúdos do relato financeiro e os esforços para tornar os sítios <i>web</i> mais “amigáveis” (ex. navegabilidade e condições de interatividade, facilidade de identificar e manusear a informação).
(Rodríguez Bolívar <i>et al.</i> , 2006)	Administrações centrais dos países anglo-saxónicos, da América do Sul e da Europa Continental	<ul style="list-style-type: none"> • Índice mede a disponibilização de informação financeira na Internet, tendo em conta a sua relevância para os potenciais utilizadores. • Itens adaptados de <i>frameworks</i> harmonizadas relativas à estruturação do relato financeiro, considerando um modelo digital de relato financeiro das entidades governamentais. • Informação referente à situação orçamental e financeira, bem como a características qualitativas; indicadores de desempenho. • O modo como o sítio <i>web</i> está concebido, as ferramentas usadas e o sistema de navegação (ex. facilidade de interação com os utilizadores potenciais) também entram no sistema de pontuação do índice.
(Rodríguez Bolívar <i>et al.</i> , 2007)	Governos regionais espanhóis	<ul style="list-style-type: none"> • Uma tabela de pontuação é concebida de forma a captar as práticas de disponibilização da informação financeira dos governos. • O índice avalia a informação financeira disponibilizada na Internet baseando-se nas normas de contabilidade dos governos regionais. • Os itens incluem informação financeira, orçamental e não financeira e o índice compara os formatos da informação das contas em papel com a disponibilização na <i>web</i>. • Alguns elementos básicos dos sítios <i>web</i> dos governos regionais são também pontuados no índice.
(Pina <i>et al.</i> , 2007)	Governos regionais e locais da UE	<ul style="list-style-type: none"> • O índice avalia o nível de desenvolvimento do governo eletrónico, com itens divididos em quatro dimensões: <ul style="list-style-type: none"> o Transparência – até que ponto as organizações disponibilizam informação a respeito do seu funcionamento interno, dos seus procedimentos e dos seus processos de decisão; o Interatividade – nível de conveniência, de <i>feedback</i> imediato e de desenvolvimento de serviços eletrónicos interativos; o Usabilidade – facilidade com que os utilizadores acedem à informação e navegam no portal <i>web</i>; o Maturidade do sítio <i>web</i> – aspetos relacionados com a sofisticação do sítio <i>web</i>. • Produz um sistema de pontuação para avaliação da disponibilização de informação financeira na <i>web</i> atribuindo pesos diferentes às várias dimensões, e dando preponderância à transparência e à interatividade. • É usada a metodologia <i>Web Site Attribute Evaluation System (WAES)</i> desenvolvida pelo Cyberspace Policy Research Group.
(Caba Pérez <i>et al.</i> , 2008)	Municípios espanhóis	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de disponibilização comparando o relato financeiro em papel com o relato na <i>web</i>, tendo em atenção as características qualitativas da informação. • Índice avalia três dimensões: a informação financeira que os sítios <i>web</i> deveriam incluir, as características dos conteúdos incluídos e o desenho do sítio <i>web</i> no que respeita ao modo como potencia a acessibilidade à informação. • O sistema de pontuação atribui seis pontos a cada dimensão do índice.
(Pina <i>et al.</i> , 2010a)	Municípios da UE-15	<ul style="list-style-type: none"> • Dois grupos de itens de informação financeira e não financeira: <ul style="list-style-type: none"> o Itens relacionados com a <i>accountability</i> financeira publicados através da Internet (informação económica e financeira; informação sobre a <i>performance</i>, informação social e ambiental; características qualitativas da informação relatada); o Itens referentes à transparência, à interatividade, à usabilidade e à maturidade dos sítios <i>web</i> (à semelhança do estudo de 2007).

Como se pode observar no Quadro 1, pese embora a existência de entidades empresariais locais de capitais públicos nas realidades abrangidas por aqueles estudos, essas não foram incluídas nas análises respetivas, o que faz com que esta seja uma inovação da análise desenvolvida para o caso português.

3. ENQUADRAMENTO NORMATIVO EM PORTUGAL

Em Portugal, o acesso aos arquivos e registos administrativos está, desde logo, formalmente previsto na Constituição: “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas” (CRP, artigo 268.º, n.º 2).

Mais especificamente, este acesso é atualmente regulado pela Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto⁶ que, no seu artigo 1.º, intitulado “Administração aberta”, refere: “O acesso e a reutilização dos documentos administrativos são assegurados de acordo com os princípios *da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade*” (itálico nosso).

Esta lei resulta de uma transposição para o normativo português da Diretiva Comunitária 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de novembro, sobre a reutilização de informação do setor público, que refere o seguinte (§ 16)⁷: “Making public all generally available documents held by the public sector – concerning not only the political process but also the legal and administrative process – is a fundamental instrument for extending the right to knowledge, which is a basic principle of democracy. This objective is applicable to institutions at every level, be it local, national or international”.

Apesar do enquadramento legal existente desde 1993⁸, o relatório “Lei do Acesso aos Documentos Administrativos – Avaliação da Sua Execução pela Administração Pública”, apresentado pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)⁹ a 28 de junho de 2000, conclui o seguinte¹⁰: “Constata-se que subsiste um grande desconhecimento e incumprimento da LADA, o que [...] justifica a conclusão de que o acesso dos cidadãos aos documentos

administrativos ainda não é assegurado de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e imparcialidade, como a Constituição da República Portuguesa e a Lei do Acesso aos Documentos Administrativos determinam”.

Este relatório evidencia que não é suficiente a garantia formal (legal) de acesso à informação administrativa e que, na prática, se verifica que esse acesso é muitas vezes dificultado por obstáculos processuais (e outros) que a utilização das TIC não permite ultrapassar na totalidade.

Na prática, a legislação existente que permite o acesso dos cidadãos a informação da AP não especifica de que modo esse acesso deve ser facilitado, nomeadamente recorrendo às TIC. Assim, vários mecanismos e soluções são implementados pelas diversas entidades, o que pode dificultar a real apropriação da informação por parte dos cidadãos, além de complexificar a avaliação do desempenho das AP e dos Governos no que concerne a esta importante dimensão da governação pública (*accountability*).

No que à informação orçamental e económico-financeira em particular diz respeito, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, identifica um conjunto de documentos que devem ser publicitados até 30 dias após a apreciação e a aprovação pelo órgão deliberativo (artigo 4.º): plano plurianual de investimentos; orçamento; fluxos de caixa; balanço, quando aplicável; demonstração dos resultados, quando aplicável; e relatório de gestão. Segundo o mesmo diploma legal, as autarquias locais têm ainda de enviar informação financeira para as comissões de coordenação regionais (que posteriormente a remetem à Direção Geral da Administração Local – artigo 6.º), ao Instituto Nacional de Estatística (artigo 7.º), à Direção Geral do Orçamento (artigo 8.º) e ao Tribunal de Contas¹¹.

Também a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro), no que concerne aos deveres de publicitação (artigo 49.º), começa por referir (n.º 1): “Os municípios devem disponibilizar, quer em formato papel em local visível nos edifícios da câmara municipal e da assembleia municipal quer no respectivo sítio na Internet: a) os mapas resumo das despesas segundo as classificações económica e funcional e das receitas segundo a classificação económica; [...] f) o montante total das dívidas desagregado por rubricas e individualizando os empréstimos bancários”. No n.º 2 do mesmo artigo continua: “As autarquias locais, as respectivas associações e as entidades do sector empresarial local devem disponibilizar no respectivo sítio na Internet os documentos previsionais e de prestação de contas referidos na presente lei, nomeadamente: a) os planos de actividades e os relatórios de actividades dos últimos dois anos; b) os planos plurianuais de investimentos e os or-

⁶ “Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, com a redacção introduzida pelas Leis n.ºs 8/95, de 29 de março, e 94/99, de 16 de julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de novembro” (Introdução da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto).

⁷ Obtido em http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf a 1/6/2010.

⁸ Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, Lei do Acesso aos Documentos Administrativos.

⁹ <http://www.cada.pt>

¹⁰ Obtido em <http://www.cada.pt/modules/smartsection/item.php?itemid=51> a 1/6/2010.

¹¹ Sobre os documentos a remeter a este organismo, veja-se também a Resolução n.º 4/2001, de 12 de setembro – 2.ª Secção do Tribunal de Contas – instruções para a organização e a documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas.

çamentos, bem como os relatórios de gestão, os balanços e a demonstração dos resultados, inclusivamente os consolidados, os mapas de execução orçamental e os anexos às demonstrações financeiras, dos últimos dois anos; c) os dados relativos à execução anual dos planos plurianuais”.

Não restam, portanto, dúvidas de que as CM estão já obrigadas legalmente à produção de um conjunto vasto de informação financeira, bem como à sua divulgação, embora esta última obrigação não abranja a totalidade da documentação produzida.

Relativamente às entidades do SEL, apesar de não ser exigida a divulgação na Internet, os artigos 27.º, 29.º e 42.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro (Regime Jurídico do SEL) requerem divulgação da informação seguinte: projetos dos planos de atividades anuais e plurianuais, projetos dos orçamentos anuais, incluindo estimativa das operações financeiras com o Estado e as autarquias locais, relatórios trimestrais de execução orçamental, balanço, demonstração dos resultados, anexo ao balanço e à demonstração dos resultados, demonstração dos fluxos de caixa, relação das participações no capital de sociedades e dos financiamentos concedidos a médio e longo prazo, relatório sobre a execução anual do plano plurianual de investimentos, relatório do órgão de administração e proposta de aplicação dos resultados, e parecer do órgão de fiscalização.

O Anexo ao Caderno de Encargos (Parte A – Especificações Técnicas)¹² do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIAL)¹³, complementarmente aos normativos referidos, detalha um conjunto de itens de informação genericamente incluídos na prestação de contas, considerando adicionalmente informação no âmbito dos recursos humanos, designadamente mapa do pessoal ao serviço e balanço social.

Embora o SIAL não tenha diretamente como objeto o SEL, permite também neste subsector identificar um conjunto de itens de informação de reporte obrigatório para a DGAL, relevantes para a avaliação da atuação dos agentes públicos, nomeadamente da Administração Local na sua globalidade.

4. MODELO DE AVALIAÇÃO UTILIZADO

O modelo de avaliação desenvolvido e aplicado neste trabalho assenta nos seguintes pressupostos:

- Pretende analisar apenas a informação disponibilizada que está diretamente associada à prestação de contas e à possibilidade de responsabilização dos agentes

¹² Obtido em http://www.dgaa.pt/concursos/CE_Parte_A.pdf a 1/6/2010.

¹³ O SIAL pretende facilitar o envio de informação das autarquias locais a um conjunto de diversas entidades oficiais, concentrando o procedimento num único sistema de informação da responsabilidade da DGAL, que depois se encarregará de a distribuir pelas restantes entidades.

relativamente à gestão de recursos públicos, i.e., informação de carácter eminentemente económico-financeiro e orçamental. Fica assim de fora do modelo de avaliação informação de carácter puramente administrativo (por exemplo, regulamentos, apoio à realização de processos...);

- Não pretende verificar a conformidade legal da informação disponibilizada face a normas nacionais ou internacionais de elaboração de documentos e relatórios específicos;
- Não pretende avaliar características qualitativas da informação disponibilizada (clareza, completude, fiabilidade, comparabilidade, atualidade...), uma vez que estes atributos não são diretamente imputáveis aos meios utilizados para a sua divulgação;
- Não pretende avaliar aspetos técnicos relacionados com o *design* dos sítios *web* (interatividade, usabilidade...), exceto se diretamente relacionados com o aproveitamento do potencial da Internet para disponibilizar e permitir processar informação.

O modelo considera relevante a disponibilização de informação agregada de carácter económico-financeiro, orçamental e de gestão (*e.g.* orçamento e sua execução, ativos e passivos, resultados económicos, investimentos...), assim como a disponibilização de outra informação de suporte aos valores agregados, nomeadamente, por exemplo, contratos efetuados (entidades, finalidades, prazos, montantes...), pessoal ao serviço, endividamento (incluindo dívidas a fornecedores), transferências da Administração Central ou da UE...

Assim, para a definição dos itens de informação relevantes para cada tipo de entidade, segue-se como critério geral a utilidade que esses itens poderão ter para o cidadão comum poder avaliar como foram obtidos e a que foram afetados (destinos e montantes) os recursos financeiros geridos pelas entidades.

A aplicação do modelo de avaliação a cada entidade permite calcular o valor do seu *índice de transparência*. Este resulta da soma das avaliações individuais dos itens disponibilizados pela entidade segundo as diferentes dimensões do índice (*visibilidade, formato de apresentação e modo de disponibilização*), ponderadas pelo número de itens avaliados em cada dimensão. Nestes exercícios ponderou-se igualmente as três dimensões. Para facilitar a análise e a compreensão dos resultados, o valor final do índice é apresentado numa escala de 0 a 100, em que o valor 100 representa uma utilização do sítio *web* capaz de proporcionar “a máxima transparência” por parte de uma entidade. O Quadro 2 apresenta a forma de avaliação de cada item segundo cada dimensão (caso um determinado item não seja disponibilizado, a sua avaliação é 0 em todas as dimensões).

Importa referir que a aplicação da dimensão *formato* está dependente da natureza do item específico que está a ser avaliado. Assim, esta dimensão não é aplicada a itens de informação que não contenham dados (numéricos) significativos suscetíveis de processamento.

QUADRO 2. PONTUAÇÃO DAS DIMENSÕES DO ÍNDICE

Visibilidade (cumulativo)		Formato de apresentação (mutuamente exclusivo)		Modo de disponibilização (mutuamente exclusivo)	
O item ou uma área de informação específica é referenciado diretamente na página principal.	0,2	Imagem (sem possibilidade de extração)	0,25	Integrado (com outros itens)	0,5
O item é referenciado diretamente no mapa do sítio.	0,4	Extraível (ex.: PDF extraível)	0,50	Autónomo	1,0
O item surge numa pesquisa com os termos que compõem a sua designação.	0,4	Processável (ex.: folha de cálculo)	1,00		

Assim, o índice de transparência (IT) global de cada entidade é calculado da seguinte forma:

$$IT = \frac{\sum_{i=1}^{N_V} v_i + \sum_{i=1}^{N_F} f_i + \sum_{i=1}^{N_M} m_i}{3} \times 100 \quad (1)$$

Onde:

N_V corresponde ao número de itens de informação suscetíveis de análise segundo a dimensão *visibilidade*.

N_F corresponde ao número de itens de informação suscetíveis de análise segundo a dimensão *formato*.

N_M corresponde ao número de itens de informação suscetíveis de análise segundo a dimensão *modo de disponibilização*.

v_i, f_i, m_i correspondem ao valor obtido por cada item de informação em cada uma das dimensões de acordo com o Quadro 2.

5. APLICAÇÃO DO MODELO ÀS CM E AO SEL

5.1. IDENTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES

O Quadro 3 apresenta o número de entidades identificadas¹⁴ em finais de 2010, bem como uma breve caracterização da sua presença na Internet. Para identificar o endereço da página ou do sítio *web* correspondente a cada uma das entidades, foram efetuadas pesquisas nos motores de busca mais comuns (e.g. Google).

¹⁴ As entidades do SEL foram identificadas a partir das seguintes fontes:

- Lista de entidades constante do Portal Autárquico da Direção Geral de Autarquias Locais (<https://appls.porta-lautarquico.pt/portalaularquico/Home.aspx>);
- Lista de entidades para fins estatísticos do Banco de Portugal (<http://www.bportugal.pt/pt>);
- Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho *et al.*, 2010);
- Informação disponibilizada nos diferentes sítios *web* das câmaras municipais acerca das entidades do SEL que tutelam.

QUADRO 3. ENTIDADES ABRANGIDAS PELO ESTUDO

	SEL		CM	
	Nº	%	Nº	%
Entidades identificadas	280	100%	308	100%
Sem sítio próprio ou página <i>web</i> encontrada	72	25,7%	0	0%
Com sítio ou página em construção ou remodelação	12	4,3%	1	0,3%
Com erro no acesso ao sítio/página	6	2,1%	1	0,3%
Entidades analisadas	190	67,9%	306	99,4%

No que respeita ao SEL, verifica-se que, apesar de terem sido identificadas 280 entidades, apenas foi possível encontrar sítio ou página *web* a funcionar para 190 (68%), pelo que serão estas entidades com presença na *web* aquelas cujos sítios oficiais irão ser analisados na perspetiva do índice de transparência definido. Já no que concerne às CM, embora a totalidade tenha sítio oficial na *web*, não foi possível, no período da análise, aceder a duas CM.

O Regime Jurídico do SEL (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro) distingue os diferentes tipos de entidade de acordo com as suas *forma jurídica* e *natureza*. No que diz respeito à forma jurídica, o diploma distingue entre empresas (artigo 2.º), entidades empresariais (artigo 33.º), sociedades unipessoais por quotas (artigo 4.º) e sociedades anónimas (artigo 4.º). Por sua vez, as empresas (E) e entidades empresariais (EE) podem ter natureza municipal (M), intermunicipal (IM) e metropolitana (MT; artigo 8.º e artigo 36.º). Da combinação destes atributos resultam os seguintes acrónimos, que deverão constar obrigatoriamente da denominação social: EM, EIM, EMT, EEM, EEIM, EEMT¹⁵.

Entre as 190 entidades analisadas, constata-se que predominam claramente as EM (103) seguidas das EEM (42), sendo por isso a natureza municipal a predominante no universo identificado e analisado¹⁶. O facto de cerca de

¹⁵ Para facilidade de leitura e escrita, será adotada ao longo deste trabalho a designação genérica *entidade* para referenciar os diferentes membros do SEL.

¹⁶ Foram ainda identificadas nove EIM, sete sociedades anónimas (SA) e três sociedades por quotas (LDA). Não foi possível encontrar quaisquer EMT, EEIM ou EEMT.

14% das entidades analisadas (26) não exibir de forma clara na sua denominação os elementos que permitem aferir as suas natureza e forma jurídica (obrigatoriedade legal) indicia, desde logo, um certo grau de opacidade no que diz respeito à constituição destas entidades e empresas.

5.2. DEFINIÇÃO DOS ITENS A ANALISAR

De acordo com o referido na secção 4, o índice de transparência construído para os municípios e para as entidades do SEL abrange os itens de informação (orçamental, económico-financeira, de gestão e institucional) listados

nos Quadros 4 e 5. Estes itens foram definidos tendo em atenção tópicos de informação cuja divulgação é considerada relevante na perspetiva dos cidadãos, designadamente para avaliação da obtenção e da aplicação dos recursos da Administração Local.

Os itens (18 para as CM e 22 para as entidades do SEL) são genericamente os incluídos nos relatórios de gestão e documentos de prestação de contas, quer nos mapas principais, quer nos respetivos anexos. Para as entidades do SEL, foi também considerada informação institucional, de acordo com o estabelecido na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

QUADRO 4. ITENS DE INFORMAÇÃO CONSIDERADOS NO ÍNDICE DAS CM

Informação previsional	Informação financeira	Informação detalhada
Orçamento Grandes Opções do Plano (GOP) e Plano Plurianual de Investimentos (PPI)	Balanço Demonstração dos resultados Mapas do controlo orçamental Relatório de gestão Balanço social	Ativo imobilizado Concessões Participações sociais Modificações ao orçamento Contratação administrativa Transferências e subsídios Associações Endividamento Fundo social municipal Aquisição de serviços Pessoal ao serviço

QUADRO 5. ITENS DE INFORMAÇÃO CONSIDERADOS NO ÍNDICE DAS ENTIDADES DO SEL

Informação institucional (geral) ¹⁷	Informação previsional	Informação financeira	Informação detalhada
Função Finalidade Participantes no capital social Contrato de constituição Estatutos Estudos técnicos e projetos de viabilidade Contrato de gestão, programa, ou concessão	Plano de atividades Orçamento	Balanço Demonstração dos resultados Demonstração de fluxos de caixa Relatório do conselho de administração Parecer do ROC Relatórios de execução orçamental	Subsídios e transferências recebidos Contratação administrativa Endividamento Aquisição de serviços Pessoal ao serviço Ativo imobilizado Participações

Os itens (tipos) de informação divulgada foram depois combinados com opções de disponibilização, designadamente visibilidade/acesso, formato de apresentação e

modo de disponibilização, tendo sido atribuídas pontuações de acordo com o Quadro 2.

5.3. ANÁLISE DOS SÍTIOS WEB

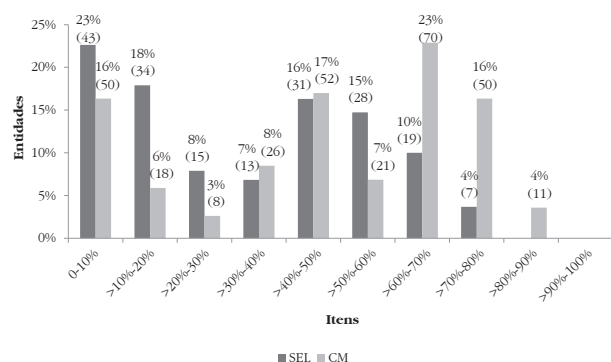
5.3.1. Identificação e avaliação dos itens

De forma a analisar, para cada tipo de entidades, o grau de disponibilização dos itens constantes no respetivo índice, apresentam-se os resultados que constam da Figura 1. Dado que o número de itens identificados, tal como reportado na secção 5.2, é de 18 para as CM e de 22 para o SEL, houve, para efeitos de leitura comparativa, necessidade de determinar a percentagem dos itens disponibilizados.

¹⁷ No âmbito da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, a *função* distingue-se da *finalidade* nos seguintes termos, sendo a primeira mais ampla que a última:

- Função (uma de três alternativas: gestão de serviços de interesse geral – Capítulo II; promoção do desenvolvimento local e regional – Capítulo III; ou gestão de concessões – Capítulo IV);
- Finalidade (deve incluir pelo menos o objeto social – artigo 5.º, ou as orientações estratégicas – artigo 16.º, ou a missão – artigo 23.º).

FIGURA 1. FREQUÊNCIA RELATIVA DOS ITENS DISPONIBILIZADOS



Como se pode observar, as CM divulgam, em média, consideravelmente mais informação de índole orçamental, financeira e de gestão nos seus sítios *web* do que as enti-

dades do SEL. É em especial notório que são muito poucos os casos das entidades do SEL que disponibilizam mais de 60% dos itens (apenas 14% o fazem), enquanto encontramos 43% das CM nesta situação.

Numa análise mais detalhada, pode verificar-se que nenhuma CM disponibiliza a totalidade dos itens seleccionados e que 16% não apresentam um único item. A moda situa-se nas CM de 12 itens. No que se refere às entidades do SEL, pode constatar-se que nenhuma entidade disponibiliza mais de 17 itens (i.e. o correspondente a 77% dos itens seleccionados) e que cerca de metade disponibiliza menos de 30% dos itens (seis ou menos). Já a moda desce nestas entidades para três itens divulgados nos sítios *web*.

Os Quadros 6 e 7 sumarizam a análise feita quanto aos itens de informação disponibilizados, respetivamente para as CM e para as entidades do SEL. Assim, em cada caso e de acordo com as dimensões do índice proposto (ver secção 4), foram, para cada item, analisados a visibilidade, o formato e o modo de disponibilização.

QUADRO 6. VISIBILIDADE, FORMATO E MODO DE APRESENTAÇÃO DA INFORMAÇÃO (CM)

Item	CM que disponibilizam		Visibilidade			Formato			Modo	
	N	%	Página principal	Mapa do sítio	Pesquisa	Imagem	Extraível	Processável	Integrado	Autónomo
<i>Informação previsional</i>										
Orçamento	249	81,4%	1,2%	16,5%	46,6%	34,9%	65,1%	0,0%	33,3%	66,7%
GOP e PPI	247	80,7%	1,6%	15,4%	40,5%	34,8%	65,2%	0,0%	33,2%	66,8%
<i>Informação financeira</i>										
Balanço	231	75,5%	0,0%	1,3%	22,1%	32,5%	67,5%	0,0%	38,1%	61,9%
Demonstração dos resultados	229	74,8%	0,0%	1,7%	23,6%	32,3%	67,7%	0,0%	38,4%	61,6%
Mapas do controlo orçamental	218	71,2%	0,0%	1,4%	22,5%	32,6%	67,4%	0,0%	37,6%	62,4%
Relatório de gestão	225	73,5%	1,3%	6,7%	29,8%	30,7%	69,3%	0,0%	25,3%	74,7%
Balanço social	43	14,1%	2,3%	9,3%	27,9%	27,9%	69,8%	2,3%	41,9%	58,1%
<i>Informação detalhada</i>										
Ativo imobilizado	49	16,0%	0,0%	0,0%	10,2%	30,6%	69,4%	0,0%	73,5%	26,5%
Concessões	84	27,5%	0,0%	0,0%	1,2%	42,9%	57,1%	0,0%	97,6%	2,4%
Participações sociais	162	52,9%	0,0%	1,9%	1,2%	40,1%	59,9%	0,0%	95,1%	4,9%
Modificações do orçamento	111	36,3%	0,0%	0,0%	15,3%	41,4%	58,6%	0,0%	68,5%	31,5%
Contratação administrativa	116	37,9%	0,0%	0,0%	12,1%	44,0%	56,0%	0,0%	65,5%	34,5%
Transferências e subsídios	154	50,3%	0,0%	0,0%	14,9%	40,9%	59,1%	0,0%	64,3%	35,7%
Associações	36	11,8%	0,0%	2,8%	2,8%	36,1%	63,9%	0,0%	91,7%	8,3%
Endividamento	204	66,7%	0,0%	0,5%	19,1%	36,8%	62,7%	0,5%	52,9%	47,1%
Fundo social municipal	9	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	66,7%	0,0%	100,0%	0,0%
Aquisição de serviços	2	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	50,0%	50,0%
Pessoal ao serviço	210	68,6%	2,4%	14,3%	39,0%	29,0%	70,5%	0,5%	5,2%	94,8%

QUADRO 7. VISIBILIDADE, FORMATO E MODO DE APRESENTAÇÃO DA INFORMAÇÃO (ENTIDADES DO SEL)

Item	Entidades que disponibilizam		Visibilidade			Formato			Modo	
	N	%	Página principal	Mapa do sítio	Pesquisa	Imagem	Extraível	Processável	Integrado	Autónomo
<i>Informação institucional (geral)</i>										
Função	44	23,2%	9,1%	0,0%	0,0%	n.a.	n.a.	n.a.	100,0%	0,0%
Finalidade	112	58,9%	10,7%	9,8%	20,5%	n.a.	n.a.	n.a.	77,7%	22,3%
Participantes no capital social	101	53,2%	3,0%	1,0%	6,9%	n.a.	n.a.	n.a.	95,0%	5,0%
Contrato de constituição	103	54,2%	6,8%	6,8%	16,5%	n.a.	n.a.	n.a.	73,8%	26,2%
Estatutos	61	32,1%	11,5%	16,4%	32,8%	n.a.	n.a.	n.a.	4,9%	95,1%
Estudos técnicos e projetos de viabilidade	2	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	n.a.	n.a.	n.a.	0,0%	100,0%
Contrato de gestão, programa ou concessão	14	7,4%	7,1%	7,1%	7,1%	n.a.	n.a.	n.a.	71,4%	28,6%
<i>Informação previsional</i>										
Plano de atividades	52	27,4%	5,8%	11,5%	21,2%	57,7%	42,3%	0,0%	86,5%	13,5%
Orçamento	49	25,8%	2,0%	4,1%	18,4%	57,1%	42,9%	0,0%	89,8%	10,2%
<i>Informação financeira</i>										
Balanço	88	46,3%	1,1%	0,0%	3,4%	65,9%	34,1%	0,0%	94,3%	5,7%
Demonstração dos resultados	88	46,3%	1,1%	0,0%	4,5%	65,9%	34,1%	0,0%	94,3%	5,7%
Demonstração de fluxos de caixa	80	42,1%	1,3%	0,0%	5,0%	66,3%	33,8%	0,0%	91,3%	8,8%
Relatório do CA	93	48,9%	7,5%	10,8%	23,7%	n.a.	n.a.	n.a.	41,9%	58,1%
Parecer do ROC	68	35,8%	0,0%	0,0%	4,4%	n.a.	n.a.	n.a.	95,6%	4,4%
Relatórios de execução orçamental	6	3,2%	0,0%	0,0%	0,0%	66,7%	33,3%	0,0%	66,7%	33,3%
<i>Informação detalhada</i>										
Subsídios e transferências recebidas	7	3,7%	0,0%	0,0%	14,3%	71,4%	28,6%	0,0%	100,0%	0,0%
Contratação administrativa	0	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	-
Endividamento	16	8,4%	0,0%	0,0%	12,5%	62,5%	37,5%	0,0%	100,0%	0,0%
Aquisição de serviços	0	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	-
Pessoal ao serviço	43	22,6%	0,0%	7,0%	4,7%	44,2%	55,8%	0,0%	90,7%	9,3%
Ativo imobilizado	1	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Participações	26	13,7%	0,0%	0,0%	3,8%	57,7%	42,3%	0,0%	0,0%	100,0%

Pode afirmar-se, desde logo, que os itens mais disponibilizados pelas CM (70% a 80%, com exceção do “Balanço Social”) são os correspondentes à *informação previsional e financeira* de nível agregado (geralmente presente nos documentos de síntese), sendo estes elementos significativamente menos divulgados pelas entidades do SEL (menos de 50%). Note-se que, para o SEL, e tendo em conta a diversidade de entidades e a multiplicidade de formas que elas podem assumir, o índice comporta itens referentes a *informação institucional*, verificando-se que,

apesar de a maioria (59%) referir a sua “finalidade”, há uma ausência quase absoluta de informação relativa aos “estudos técnicos e projetos de viabilidade” que justificaram a criação da empresa ou entidade, ainda que a sua realização (embora não a sua publicitação) constitua um requisito legal. Quanto à informação sobre “contratos de gestão, programa ou concessão”, que teriam obrigatoriamente de ser realizados (dependendo da função), foi encontrada em apenas 7% das entidades analisadas. Ainda nas entidades do SEL e relativamente à *informação pre-*

visional, pode verificar-se que apenas um número reduzido de entidades (cerca de 25%) disponibiliza “Plano de Atividades” e “Orçamento”.

Quanto aos itens de *informação mais detalhada*, os seus níveis de disponibilização são sistematicamente mais baixos, tanto nas CM como nas entidades do SEL. Para as CM, apenas os itens “Endividamento” e “Pessoal ao Serviço” se aproximam dos 70%; em contraponto, os itens relativos ao “Fundo Social Municipal” e à “Aquisição de Serviços” (pessoas singulares) são apresentados por apenas nove e duas CM, respetivamente, um valor extremamente baixo. No SEL, e ainda assim com níveis de disponibilização fracos, o panorama é menos negativo no que se refere aos itens “Pessoal ao Serviço” (disponibilizado por 23% das entidades) e “Participações” (disponibilizado por 14% das entidades).

A dimensão do índice referente à *visibilidade* reflete preocupações com a facilidade de encontrar e identificar a informação em causa. Como foi apresentado anteriormente, considera-se, naturalmente, que a visibilidade é maior quando um determinado item está diretamente referenciado na página principal e consta do mapa do sítio ou pode ser identificado num motor de pesquisa (pelos termos relevantes). Os resultados encontrados evidenciam claramente que a referência direta na página principal é muito baixa (as exceções relativas são “Estatutos” e “Finalidade” para as entidades do SEL). Adicionalmente, os números apresentados nos Quadros 6 e 7 traduzem o facto de uma parte considerável das entidades não ter mapa do sítio (26% das CM e 76% do SEL) e de 79% das CM e 47% das entidades do SEL oferecerem mecanismos de pesquisa nos seus sítios *web*. É de referir que emergem dificuldades importantes para o utilizador/cidadão na utilização dos mecanismos de pesquisa, nomeadamente devido à designação dos termos a usar. Também a forma de apresentação dos resultados da pesquisa, por vezes muito sintética, não facilita a identificação do item pretendido, obrigando a uma análise sistemática de todo o *output*. Mesmo assim, o recurso a um mecanismo de pesquisa é, apesar de tudo, a forma mais eficaz de encontrar a informação.

No que respeita ao *formato de apresentação* de cada item, foram, como referimos antes, considerados três tipos de formatos diferentes: imagem (por exemplo, PDF sem possibilidade de extração de conteúdo), extraível (por exemplo, PDF com possibilidade de extração de conteúdo, ou processador de texto) e processável (por exemplo, folha de cálculo). Ficaram de fora desta análise os itens de informação institucional das entidades do SEL, dado que estas possibilidades são mais relevantes para itens de informação cuja natureza não seja meramente textual. O panorama que emerge dos Quadros 6 e 7 mostra claramente que o formato processável é virtualmente inexistente. Com exceção de três itens apresentados em duas CM diferentes, todos os itens são disponibilizados através de documentos em PDF, impossibilitando assim o seu processamento autónomo, automático e direto. Para as entidades do SEL, na esmagadora maioria dos casos a informação é disponibili-

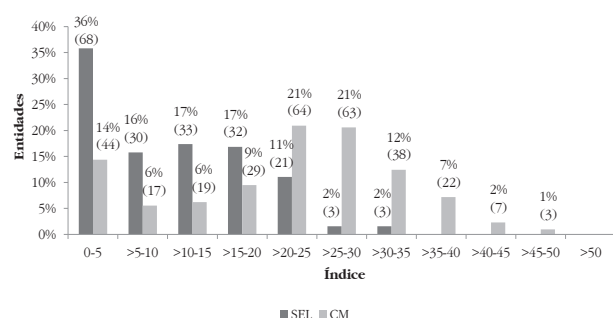
zada maioritariamente num formato imagem. A única exceção diz respeito ao item “Pessoal ao Serviço”, em que o número de entidades que disponibiliza este item num formato extraível é ligeiramente superior ao que o faz em formato imagem. Não sendo muito diferente, a situação das CM é ligeiramente mais positiva, uma vez que são mais as situações em que é possível extrair a informação desejada dos documentos PDF (tal acontece em cerca de dois terços dos itens). Subsiste, em qualquer dos casos, um vasto número de documentos dos quais não é possível extrair quaisquer dados. Por vezes, esses documentos são acompanhados por assinaturas de responsáveis pelas suas elaboração e aprovação, o que leva a crer que nestes casos se optou por um maior formalismo legal e corresponsabilização dos diversos agentes envolvidos na elaboração e, sobretudo, na aprovação dos documentos, em detrimento da possibilidade de permitir a sua análise autónoma, nomeadamente por parte dos cidadãos.

Relativamente à dimensão *modo de disponibilização*, tendo-se distinguido entre uma disponibilização autónoma (i.e., em documento próprio com uma designação facilmente identificável) e uma disponibilização integrada (i.e., como parte de um outro documento mais global), constata-se que nas CM os itens de *índole previsional e financeira* de nível mais sintético são apresentados maioritariamente de forma autónoma, isto é, em documento independente. Já os itens de *informação detalhada* são maioritariamente apresentados de forma integrada, isto é, em conjunto com outros itens de informação. A exceção diz respeito ao item “Pessoal ao Serviço”, em que a apresentação se faz maioritariamente de forma autónoma, e ao item “Endividamento”, cuja apresentação é praticamente repartida entre os dois modos. Para as entidades do SEL, a situação é mais negativa do ponto de vista da transparência, uma vez que os dados indicam um claro domínio, em quase todos os itens, do modo integrado. A exceção a esta prevalência diz respeito aos itens “Estatutos”, “Estudos técnicos e projetos de viabilidade” (embora estes apenas fossem encontrados em duas entidades) e “Participações”, que surgem quase sempre de modo autónomo. Também o item “Relatório do Conselho de Administração” surge maioritariamente (em 58% dos casos) deste modo. A preferência pela disponibilização integrada, muitas vezes em documentos de extensão considerável, torna obviamente a informação mais difícil de encontrar.

5.3.2. Cálculo do índice e avaliação do grau de transparência

O passo seguinte na avaliação dos sítios *web* consistiu, para cada CM e entidade do SEL, em determinar os respetivos índices de transparência, avaliando e pontuando as várias dimensões (ver Quadro 2) de acordo com a fórmula de cálculo apresentada na secção 4. Os resultados agregados são apresentados na Figura 2. Relembre-se que, por uma questão de melhor leitura, os valores finais dos índices foram transformados numa escala de 0 a 100.

FIGURA 2. NÚMERO DE ENTIDADES SEGUNDO O VALOR DO ÍNDICE



A leitura do gráfico revela que nenhuma CM ultrapassou os 50 pontos, tendo mais de 50% dos sítios analisados ficado abaixo dos 25 pontos. Estes valores refletem de forma global os dados apresentados anteriormente de forma parcial, e confirmam que a Internet ainda é pouco utilizada pelas CM para tornar visível e disponibilizar em formato adequado informação relevante para que os cidadãos possam avaliar a forma como são obtidos e utilizados os recursos públicos e a atuação dos agentes autárquicos. Quanto às entidades do SEL, nenhuma ultrapassou os 35 pontos, tendo mais de 50% dos sítios analisados ficado abaixo dos 10 pontos.

Globalmente, é possível verificar que as entidades do SEL estão numa situação ainda mais frágil, no que se refere à transparência, do que as CM. Esta situação indicia que os cidadãos têm muito pouca informação (e informação difícil de identificar e processar) para avaliar a atuação destas entidades.

Pese embora o facto de parecer existir uma diferença significativa entre os níveis globais de transparência das CM e das entidades do SEL, é legítimo admitir que exista uma associação entre os níveis de disponibilização de informação de uma CM e os das entidades do SEL que ela controla.

Genericamente, o município, como “entidade-mãe”, tende a seguir um modelo mais burocrático (Araújo, 2002), enquanto as entidades do SEL por ele detidas e controladas seguem um modelo mais empresarializado (Cruz e Marques, 2009). Não obstante, num contexto de “grupo municipal”, ambas prestam serviços envolvendo recursos públicos e, consequentemente, poder-se-á esperar alguma proximidade entre as práticas de transparência de um e outro tipo de entidades.

A fim de explorar esta associação, procedeu-se à análise de um subgrupo de 179 das 190 entidades do SEL com presença na *web* analisadas anteriormente e que são detidas integralmente apenas por uma CM, tendo, por sua vez, utilizado um grupo de apenas 95 CM que detêm, a 100%, entidades do SEL. Neste grupo predominam as CM com apenas uma (51) ou duas (23) empresas, havendo apenas uma CM com um máximo de sete empresas.

Calculado o índice de correlação de Pearson entre os índices de transparência de cada CM e a média dos índi-

ces de transparência das entidades do SEL por ela detidas, verificou-se que este é de 0,273, sendo significativo a 1%. Trata-se portanto de uma associação positiva que, embora estatisticamente relevante, é relativamente baixa, indicando que existiram outros fatores a condicionar os níveis de transparência de cada tipo de entidade.

6. CONCLUSÕES

A transparência de atuação dos agentes públicos e, consequentemente, a possibilidade das suas prestação de contas e responsabilização (*accountability*), constituem um pilar fundamental dos sistemas democráticos contemporâneos, reforçando a legitimidade substantiva destes agentes perante os cidadãos que delegam neles poder de decisão e a gestão dos recursos públicos.

Dada a complexidade da governação pública, espelhada nos diversos níveis em que se organiza a AP e na dispersão e na fragmentação dos seus organismos, é natural que os cidadãos se sintam mais capacitados e interessados em acompanhar a atuação das entidades que estão mais próximas deles. Adicionalmente, a criação do setor empresarial local (SEL), resultante, em larga medida, de uma tentativa de introduzir conceitos e práticas da gestão empresarial privada na AP ao nível local, tornou mais difícil o escrutínio pelos cidadãos da gestão de uma parte importante dos recursos públicos.

Nesse sentido, este trabalho analisou de que forma as câmaras municipais (CM) portuguesas e as entidades do SEL utilizam os seus sítios *web* para disponibilizar informação económico-financeira relevante para os cidadãos. Para tal desenvolveu-se e aplicou-se um índice de transparência centrado em três dimensões: visibilidade, formato de apresentação e modo de disponibilização.

Da análise sistemática dos sítios *web* de 306 CM portuguesas e de 190 entidades do SEL (apesar da identificação inicial de uma lista de 280 entidades, nem todas puderam ser avaliadas, na medida em que apenas para 68% das mesmas foi possível encontrar presença significativa na *web*), podemos concluir que há ainda um longo caminho a percorrer para que eles possam ser considerados verdadeiras plataformas de transparência financeira autárquica.

Efetivamente, ainda que, no caso das CM, a situação seja claramente mais positiva do que para as entidades do SEL, a informação relevante disponibilizada é, em qualquer dos casos, ainda escassa, tem fraca visibilidade e é apresentada em formatos que contrariam os princípios de *open government*, nomeadamente no que diz respeito à possibilidade de processamento autónomo e automático dos dados.

A maior opacidade das entidades do SEL, como é sugerido pelo índice de transparência (relativamente ao qual nenhuma entidade ultrapassou os 35 pontos e mais de 50% dos sítios analisados ficaram abaixo dos 10 pontos), aliada, em especial, à omissão, nos sítios *web*, de informação relativa a funções, finalidades, estudos técnicos e projetos de viabilidade respetivos, é particularmente preocupan-

te, uma vez que poderá levantar legítimas questões sobre a real necessidade e os benefícios da constituição dessas entidades. Acresce que a baixa divulgação de contratos de gestão, contratos-programa ou contratos de concessão (que estabelecem objetivos de gestão) e respetivos relatórios de execução orçamental, dificulta a apreciação do seu desempenho. Os 32% de entidades (90) que não têm presença significativa na *web* contribuem também para considerar consideravelmente comprometida a transparência económico-financeira das entidades do SEL.

Resulta, assim, a perceção global de uma insuficiente transparência das entidades analisadas (CM e SEL) ou, na melhor das hipóteses, de um não-aproveitamento da Internet como ferramenta de promoção da transparência e *accountability* destes agentes públicos da Administração Local portuguesa, assente na facilitação de um acompanhamento regular, por parte dos cidadãos, da atuação dos agentes públicos locais.

O estudo aqui realizado, para além de poder merecer uma atualização, deverá ser alargado de forma a abranger a identificação de fatores determinantes para os diferentes níveis de transparência identificados.

É, em última instância, necessário transformar o paradigma vigente na Administração Pública em Portugal, em particular ao nível local, passando de uma postura legalista e formal que privilegia grandes documentos assinados em formato imagem, disponibilizados num momento único após aprovação “pelos órgãos competentes”, para uma postura que considere os cidadãos verdadeiros destinatários dessa informação, em processos orientados para a transparência, a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos.

REFERÊNCIAS

- Alt, J. E. e Lassen, D. D. (2006), “Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD Countries”, *European Economic Review*, 50 (6), pp. 1403-1439.
- Araújo, J. (2002), *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional*, Coimbra, Quarteto.
- Armstrong, E. (2005), *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, United Nations, New York.
- Behn, R. D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Bovens, M. (2007), “Analysing and assessing accountability: A conceptual framework”, *European Law Journal*, 13 (4), pp. 447-468.
- Caba Pérez, C.; López Hernández, A. M. e Rodríguez Bolívar, M. P. (2005), “Citizens’ access to on-line governmental financial information: Practices in the European Union countries”, *Government Information Quarterly*, 22, pp. 258-276.
- Caba Pérez, C. e López Hernández, A. M. (2007), “Latin-American public financial reporting: recent and future development”, *Public Administration and Development*, 27 (2), pp. 139-157.
- Caba Pérez, C., Rodríguez Bolívar, M. P. e López Hernández, A. M. (2008), “e-Government process and incentives for online public financial information”, *Online Information Review*, 32 (3), pp. 379-400.
- Caba Pérez, C. e López Hernández, A. M. (2009), “Governmental financial transparency in MERCOSUR member countries”, *International Review of Administrative Sciences*, 75 (1), pp. 169-181.
- Caba Pérez, C.; Rodríguez Bolívar, M. P. e López Hernández, A. M. (2009), *The Budgetary Transparency on Internet and Their Determinants: Analysing the Case of OECD Countries*, Modena, Italy.
- Carvalho, J.; Fernandes, M. J., Camões, P. e Jorge, S. (2010), *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2008*, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (CTOC).
- Couto, J. P. A.; Braga, A. M.; Tiago, M. T. B. e Oliveira, C. P. (2010), “Estratégia das *web pages* das câmaras municipais portuguesas”, *16.º Congresso da APDR, 8 a 10 julho 2010*, Universidade da Madeira, Funchal, pp. 2213-2241.
- Cruz, N. e Marques, R. (2009), “Uma análise SWOT ao modelo de empresa municipal em Portugal”, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 21 (2), pp. 61-80.
- Dawes, S. S. (2010), “Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency”, *Government Information Quarterly*, 27 (4), pp. 377-383.
- De Kruijff, J. (2008), “Disclosing Local Government budgets: comparing North Rhine Westphalia and The Netherlands”, in Jorge, S. (ed.), *Implementing Reforms in Public Sector Accounting*, Coimbra, Coimbra University Press, Portugal, pp. 479-502.
- Eaves, D. (2009), *The Three Laws of Open Data*, consultado em <http://gov2.net.au/blog/2009/10/20/the-three-laws-of-open-data> a 1-2-2010.
- Frederickson, H. G. (1996), “Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration”, *Public Administration Review*, 56 (3), pp. 263-270.
- Hood, C. (1991), “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69 (Spring), pp. 3-19.
- Groff, J. E. e Pitman, M. K. (2004), “Municipal financial reporting on the world wide web: A Survey of financial data displayed on the official websites of the 100 largest U.S. municipalities”, *Journal of Government Financial Management*, 53 (2), pp. 20-30.
- Meijer, A. J. (2003), “Transparent government: Parliamentary and legal accountability in an information age”, *Information Polity*, 8 (1-2), pp. 67-78.
- Meijer, A. J. (2009), “Understanding modern transparency”, *International Review of Administrative Sciences*, 75 (2), pp. 255-269.
- Moser, C. (2001), *How Open Is “Open as Possible”? Three Different Approaches to Transparency and Openness in Regulating Access to EU Documents*, Institute for Advanced Studies, Vienna.

- OECD (2002), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, Paris, OECD.
- Pina, V.; Torres L. e Royo, S. (2007), "Are ICTs improving transparency and accountability in the eu regional and local governments? An empirical study", *Public Administration Review*, 85 (2), pp. 449-472.
- Pina, V.; Torres L. e Royo, S. (2010a), "Is e-Government leading to more accountable and transparent local governments? An overall view", *Financial Accountability and Management*, 26 (1), pp. 3-20.
- Pina, V.; Torres, L. e Royo, S. (2010b), "Is e-government promoting convergence towards more accountable local governments?", *International Public Management Journal*, 13 (4), pp. 350-380.
- Piotrowski, S. J. e Bertelli, A. (2010), "Measuring municipal transparency", *14th IRSPM Conference*, April 1, 2010, Bern, Switzerland.
- Pollitt, C. (2000), "Is the emperor in his underwear? An analysis of the impact of public management reform", *Public Management*, 2 (2), pp. 181-199.
- Pratas, S. (2007), "Administração aberta e Internet. O caso dos municípios portugueses", *Cadernos do Observatório dos Poderes Locais*, p. 10.
- Przeworski, A., Stokes, S. C. e Manin, B. (eds.) (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge Studies in the Theory of Democracy, Cambridge University Press.
- Ribeiro, I. (2010), "Avaliação quantitativa dos sítios *web* das câmaras municipais dos Açores", *5.ª Conferência Ibérica de Sistemas y Tecnologías de Información (CISTI 2010)*, Santiago de Compostela, pp. 473-477.
- Rodríguez Bolívar, M. P.; Caba Pérez, C. e López Hernández, A. M. (2006), "Cultural contexts and governmental digital reporting", *International Review of Administrative Sciences*, 72 (2), pp. 269-290.
- Rodríguez Bolívar, M. P., Caba Pérez, C. e López Hernández, A. M. (2007), "E-government and public financial reporting: the case of Spanish regional governments", *The American Review of Public Administration*, 37 (2), pp. 142-177.
- Wong, W. e Welch, E. (2004), "Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17 (2), pp. 275-297.

MAPEAMENTO DO EMPREENDEDORISMO DO PODER LOCAL EM PORTUGAL

MAPPING LOCAL POLITICAL ENTREPRENEURSHIP IN PORTUGAL

Carina Ribeiro da Silva

Faculdade de Economia, Universidade do Porto

Aurora A. C. Teixeira

(Autora para Correspondência)

CEF.UP, Faculdade de Economia, Universidade do Porto; INESC Porto; OBEGEF
ateixeira@fep.up.pt

RESUMO/ABSTRACT

Sendo o empreendedorismo político um tema que tem merecido elevado destaque na literatura, a evidência empírica nesta área tem sido escassa, em grande parte devido a limitações ao nível da operacionalização do conceito. Neste artigo, operacionalizamos o empreendedorismo político (local) considerando três dimensões principais: 1) *Captação de fundos*; 2) Posse e/ou construção de *infraestruturas* para apoiar as atividades empresariais e sociais; e 3) *Atividades de apoio e serviços* necessários às atividades empresariais e sociais. Baseados em informação recolhida junto de 108 municípios portugueses, quantificamos o empreendedorismo político global nas três dimensões referidas, obtendo um *ranking* dos municípios e das regiões NUTS III correspondentes. Adicionalmente, através da estimação de especificações econométricas, concluímos que o empreendedorismo político local tem um impacto positivo e significativo, mas indireto, via capital humano da população empregada, na criação de novos negócios, designadamente os intensivos em conhecimento. Por outras palavras, o impacto das ações empreendedoras das autoridades de política local é tanto mais elevado quanto maior for a percentagem da população empregada com ensino superior na região. Nesta base, não basta que o poder local seja “empreendedor”; complementarmente às ações públicas de captação de fundos, construção de infraestruturas e promoção de atividades para dinamização empresarial, é necessário garantir que a região é dotada de um nível de capacidade de absorção – capital humano e investimento em atividades de I&D – adequado.

Palavras-chave: Empreendedorismo Político; Municípios; Portugal.

Códigos JEL: M13, H70, H72

Being political entrepreneurship an issue that has received a high distinction in literature, its empirical evidence is scarce largely derived from limitations of operationalizing the concept. In this article we operationalize local political entrepreneurship considering three main dimensions: 1) fundraising, 2) the possession and/or construction of infrastructure to support business and social activities, and 3) the supply of support activities and services required for activities business and social. Based on information gathered from 108 Portuguese municipalities, we quantified the overall political entrepreneurship and in the three dimensions mentioned presenting a ranking of municipalities and the corresponding NUTS III regions. Additionally, through the estimation of econometric specifications, we conclude that the local political entrepreneurship has a positive and significant but indirect impact, through the human capital of employed population, on the creation of new businesses, particularly the knowledge-intensive ones. In other words, the impact of entrepreneurial actions by the local political authorities is much higher the greater the proportion of the employed population with higher education in the region. On this basis, it is not enough that local authorities are ‘entrepreneurial’; in addition to the public actions of fundraising, construction of infrastructures and promotion of activities for business promotion, one needs to ensure that the region is endowed with an adequate level of absorptive capacity, i.e., investment in human capital and R&D activities.

Palavras-chave: Political Entrepreneurship; Municipalities; Portugal.

JEL Codes: M13, H70, H72

1. INTRODUÇÃO

“Like politics, all entrepreneurship is local”
(Acs *et al.*, 2008, p. 2).

Nos últimos anos, a evolução dos governos locais em Portugal, à semelhança dos demais países, tem observado diversas mudanças, designadamente (Rodrigues e Araújo, 2005): a transferência de competências; a reforma do sistema de financiamento das autarquias locais; a maior autonomia das autarquias locais; e as novas formas de prestação de serviços públicos. Tais mudanças estão potencialmente associadas ao processo de empreendedorismo político (Teixeira e Silva, 2012).

A maior parte da literatura existente na área relaciona o empreendedorismo público e político a inovações criativas dos políticos, que decorrem num ambiente de incerteza, dependendo de “janelas de oportunidades” que permitem a alteração do modo como as entidades públicas operam. Nesta perspetiva, os empreendedores políticos são indivíduos que alteram o curso de uma política (Schneider e Teske, 1992; Steyaert, 2011), ou seja, alteram “um equilíbrio político, económico e organizacional através de uma inovação” (Secchi, 2010, p. 515).

Não obstante a existência de importantes contributos sobre o empreendedorismo e as políticas públicas (Ostrom, 1990; Schneider e Teske, 1992; Bartlett e Dibben, 2002; Klein *et al.*, 2010; Secchi, 2010), a investigação sobre estes temas é ainda relativamente escassa, particularmente ao nível empírico (Klein *et al.*, 2010). Os estudos existentes focam geralmente a biografia dos líderes empreendedores (Doig e Hargrove, 1987; Weissart, 1991) e a análise de estudos de caso (Zerbinati e Souitaris, 2005; Secchi, 2010). Klein *et al.* (2010) propõem um enquadramento analítico para o empreendedorismo público, mas reconhecem que o mesmo é omissivo na parametrização das variáveis e das relações que permitam uma investigação quantitativa.

Assim, partindo da base teórica da literatura do empreendedorismo político (*e.g.*, Beam, 1989; Kingdon, 1984; Milward e Laird, 1990), propomos, no presente estudo, conceptualizar e operacionalizar as atividades empreendedoras ao nível do poder local. Especificamente, associamos o empreendedorismo político (local) a três dimensões principais: 1) Candidatura/obtenção de fundos (europeus) (“captação de fundos”) (na linha de Zerbinati e Souitaris, 2005); 2) Posse e/ou construção de infraestruturas para apoiar as atividades empresariais e sociais (“Infraestruturas”); e 3) Atividades de apoio e serviços necessários às atividades empresariais e sociais (“Atividades”). Com base nestas três dimensões, calculamos um índice de “empreendedorismo global” usando como unidade de análise os municípios portugueses.

A metodologia adotada no presente estudo introduz uma nova forma de combinar as abordagens de investigação qualitativa e quantitativa. Numa primeira fase, aplicamos a metodologia qualitativa para conceptualizar as

diferentes dimensões do empreendedorismo político local, nomeadamente o empreendedorismo de “Atividades” e “Infraestruturas”. Para tal, baseamo-nos em contribuições diretas de 16 especialistas com experiência relevante na área de estudo. A abordagem quantitativa teve por base a informação recolhida por questionário direto junto das (308) câmaras municipais portuguesas sobre as iniciativas públicas inovadoras adotadas que, segundo a literatura da área e o painel de peritos, identificariam as dimensões relevantes do empreendedorismo político. Adicionalmente, foram recolhidos dados secundários, relativos a cada município (recursos financeiros e humanos, acessibilidades e condições económicas), disponibilizados por entidades oficiais (*e.g.*, INE).

O presente estudo contribui para a literatura sobre o empreendedorismo público e político, providenciando evidência empírica sobre uma realidade pouco explorada, num país de desenvolvimento intermédio, Portugal (Fontes e Combs, 2001), com um elevado grau de centralização das políticas públicas (Santos e Ferreira, 2002), e estrutura-se como se segue. Na próxima secção é exposta uma breve revisão da literatura existente sobre o assunto. Na Secção 3 é apresentada a metodologia de análise. Os resultados empíricos são detalhados na Secção 4. Por fim, em “Conclusões”, apresentamos os principais contributos do estudo.

2. EMPREENDEDORISMO POLÍTICO (LOCAL): CONCEPTUALIZAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO

O empreendedorismo existe em todas as organizações, independentemente da sua dimensão (pequena ou grande) ou do seu tipo (privado ou público) (Chell, 2001; Caruana *et al.*, 2002). O empreendedorismo é perspetivado como um processo estratégico da parte de entidades empresariais, públicas e sem fins lucrativos no sentido de se tornarem (mais) eficientes e bem sucedidas (Moon, 1999).

São diversos os estudos que têm tentado redirecionar a análise do empreendedorismo público do popular estereótipo da “organização sem fins lucrativos” para o reconhecimento das suas potencialidades sociais (Thompson, 2002; Pittaway, 2005; Weerawardena e Mort, 2006). Existe um consenso ao nível da literatura sobre a necessidade de recorrer ao empreendedorismo público para a utilização eficaz das políticas públicas nas suas decisões e práticas (Leadbeater, 1997). O empreendedorismo público está assim correlacionado com as inovações e compreende a disponibilidade e a prestação de serviços públicos que aumentem o capital e o bem-estar social (King e Roberts, 1987; Boyett, 1997; Borins, 2000; Zhao, 2005).

O conceito de empreendedorismo político está associado e é muitas vezes usado como sinónimo de empreendedorismo público, sendo considerado um subcaso deste último (Schnellenbach, 2007). A distinção ténue que pode ser feita entre estes dois conceitos baseia-se na unidade de análise, onde o último é de âmbito mais abrangente –

“a comunidade local, autoridades provinciais, pequenas e grandes associações voluntárias, os Estados-nação, e a comunidade internacional” (Klein *et al.*, 2010, p. 1) – do que o primeiro, que é restrito a autoridades políticas e agentes, incluindo os políticos eleitos, funcionários de alto nível e líderes de grupos de interesse estabelecidos ou recém-criados (Schneider e Teske, 1992).

Assim, é fundamental definir o conceito de empreendedorismo público para compreender o de empreendedorismo político. Note-se, no entanto, que o empreendedorismo público é considerado um conceito impreciso, dadas a natureza e a dificuldade de identificar os interesses públicos (Hederer, 2010). De acordo com Morris e Jones (1999, p. 74), “o empreendedorismo no setor público é o processo de criação de valor para os cidadãos, reunindo uma combinação única de recursos públicos e/ou privados para explorar as oportunidades sociais”. Seguindo esta linha de raciocínio, empreendedores privados e públicos/políticos partilham o mesmo objetivo fundamental, ou seja, acumular o valor das suas vantagens, capacidades e potencial de ação (Pitelis e Teece, 2010). Não obstante, no caso de empreendedores privados, o critério para o sucesso é a criação de valor económico que vise a captura de valor (lucro económico), enquanto que no caso dos empreendedores políticos os benefícios privados obtidos são apenas indiretamente ligados aos lucros económicos e tendem a ser materializados em termos de popularidade (por exemplo, sucesso eleitoral) ou alguma recompensa diferida, em vez da apropriação direta, privada do valor criado (Sheingate, 2003; Kearney *et al.*, 2009).

Combinando vários contributos da literatura, o conceito de empreendedorismo político utilizado no presente estudo compreende: o processo de *descoberta das preferências e necessidades* políticas do eleitorado, bem como dos decisores políticos (Schneider e Teske, 1995); a *identificação, a seleção e o enquadramento dos problemas e soluções* (Kingdon, 1984); a *divulgação e a “intermediação” das ideias* entre as diferentes redes sociais e comunidades epistémicas (Campbell, 2004); a *formação de ligações* em diferentes níveis (Schneider e Teske, 1995); o desenvolvimento de uma estratégia política através da *criação e/ou do reconhecimento de “janelas de oportunidades” para a mudança institucional* (Kingdon, 1984); e a *implementação e a consolidação de inovações em termos de mudanças institucionais duradouras* (Sheingate, 2003).

Neste contexto, o empreendedor político é um indivíduo que tira proveito das possibilidades recém-descobertas ou “janelas de oportunidade” para propor e implementar soluções políticas “procurar[ando] a cessação de um equilíbrio inadequado, empenhando esforços com o objetivo de chegar a um valor baseado num equilíbrio superior” (Secchi, 2010, p. 515).

Os estudos existentes sobre empreendedorismo político têm-se focado principalmente na biografia dos líderes empreendedores que lidam com mudanças políticas inovadoras (Doig e Hargrove, 1987; Weissart, 1991), nas tarefas de importantes funcionários do governo e de po-

líticos dinâmicos (Schneider e Teske, 1992) e, mais recentemente, na análise dos determinantes (individuais e contextuais) do empreendedorismo político local (Teixeira e Silva, 2012). Excluindo os trabalhos de Zerbinati e Souitaris (2005) e de Teixeira e Silva (2012), não existe, em termos de literatura científica na área, informação sobre que atividades, ao nível da política local, poderiam refletir o caráter/a dinâmica empreendedor/a de presidentes e municípios. Enquanto que Zerbinati e Souitaris (2005) consideraram (apenas) uma iniciativa dos governos locais (a licitação para os fundos estruturais europeus) para “medir” o empreendedorismo político, Teixeira e Silva (2012), à semelhança do presente estudo, consideraram diversas métricas para aferir o empreendedorismo político local. O principal enfoque deste último trabalho centra-se, no entanto, na análise dos determinantes do empreendedorismo político local e não, como no presente caso, no *mapeamento* e na *hieraquização* das diferentes dimensões do empreendedorismo político local em Portugal. O presente estudo e o de Teixeira e Silva (2012) são, nesta medida, complementares. Especificamente, no presente trabalho, o objetivo é detalhar a operacionalização e a quantificação de um índice de empreendedorismo local (mais concretamente, municipal) em Portugal.

3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

3.1 CATEGORIZAÇÃO DAS ATIVIDADES EMPREENDEDORAS

Numa primeira fase, crítica, do projeto de investigação, tornou-se essencial identificar um conjunto de atividades/ações suscetíveis de refletir a dimensão empreendedora do município. Dada a escassez de estudos e referências científicas válidas que permitam a identificação de tais atividades, entendemos ser essencial contactar um conjunto de individualidades com conhecimento, experiência e notoriedade amplamente reconhecidos na área do desenvolvimento regional, do empreendedorismo e da inovação no sentido de, a partir dos respetivos testemunhos-chave, completar a parca literatura existente e, simultaneamente, possibilitar uma identificação mais rigorosa e completa de tais atividades/ações empreendedoras. Procurámos constituir um painel diversificado e equilibrado, envolvendo individualidades dos setores público e privado, de câmaras municipais, empresas, universidades e organizações de desenvolvimento regional (cf. Tabela 1). Cada individualidade foi selecionada com base no seu amplo e reconhecido mérito nas áreas em que exerce as respetivas funções¹.

¹ O processo de recolha de dados decorreu em fevereiro/março de 2011, tendo a maioria dos especialistas sido contactada via *e-mail* através de um pequeno inquérito construído para o efeito. Três foram inquiridos pessoalmente, um via telefone e os restantes através de uma reunião presencial.

TABELA 1. PAINEL DE ESPECIALISTAS QUE CONTRIBUÍRAM PARA AFERIR O CONJUNTO DAS ATIVIDADES EMPREENDEDORAS DE POLÍTICA LOCAL/MUNICIPAL A CONSIDERAR NO ESTUDO

Organização	Ocupação profissional	Empresa/Instituição
Câmaras municipais	Presidente	Câmara Municipal de Guimarães
	Presidente	Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis
	Presidente	Câmara Municipal do Porto
Empresas	Gestor	Global XXI Consultores, Lda.
	Gestor	Construções Ponte do Gôve, Lda.
	Gestor	Finance XXI Consulting
	Gestor	WeDo Technologies
Empresas/universidades	Empresa municipal; professora convidada da FEP (Universidade do Porto); especialista em economia regional e urbana	Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, S.A.; Universidade do Porto
Universidades	Professor catedrático do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial (DEGEI) (Universidade de Aveiro); especialista em gestão da inovação	Universidade de Aveiro
	Professor catedrático da Escola de Economia e Gestão (Universidade do Minho); especialista em economia regional e empreendedorismo	Universidade do Minho
	Professor catedrático da FEP (U. Porto); especialista em economia e desenvolvimento regional	Universidade do Porto
	Professor catedrático da FEUP (U. Porto); presidente do INESC Porto; especialista em gestão da inovação	INESC Porto – Instituto de Transferência de Tecnologia; Universidade do Porto
Organizações de desenvolvimento local e regional	Consultor regional	Assessor do Programa Operacional da Região do Norte
	Responsável pelo documento estratégico da eurocidade Chaves-Verín	CCDR-N
	Responsável pela Rede EmpreendDouro	CCDR-N
	Chefe de equipa do Centro de Avaliação de Políticas e Estudos Regionais	CCDR-N

Após a receção das respostas e dos contributos dos especialistas do nosso painel, procedemos à categorização das atividades sugeridas, o que permitiu agrupar as atividades empreendedoras dos municípios, para além da candidatura/obtenção de fundos (“Captação de Fundos”), em dois outros grandes itens: 1) Posse e/ou construção

de infraestruturas de apoio às atividades de caráter empresarial e social (“Infraestruturas”); 2) Atividades e serviços de apoio às atividades de caráter empresarial e social (“Atividades”). Estes itens, por sua vez, foram desagregados em cinco subcategorias, conforme aparece evidenciado na Tabela 2.

TABELA 2. CATEGORIZAÇÃO DAS ATIVIDADES EMPREENDEDORAS DE POLÍTICA MUNICIPAL A CONSIDERAR NO ESTUDO

1. Posse e/ou construção de infraestruturas de apoio às atividades de caráter empresarial e social	
Dinamização da estrutura empresarial local	Parques empresariais/industriais
	Parques de ciência e tecnologia
	Incubadoras
	Gabinete de apoio ao empresário ou similar
Reabilitação/requalificação Urbana	Sociedade de reabilitação urbana
	Programa Pólis
	Reabilitação do tecido urbano público, e do edificado público e privado
	Reabilitação de equipamentos públicos de referência, potenciadores de dinamização económica
Fomento da coesão social e cultural	Criação de gabinetes horizontais, tipo <i>one stop shop</i> : Gabinete do Município, Gabinete de Estética e Arrumação do Espaço Público
	Rede de equipamentos sociais (e.g., habitação social; equipamentos desportivos) e culturais (e.g., museus; bibliotecas; pavilhões multiusos)
	Cooperativas municipais nas áreas de cultura, desporto e ação social

(continuação)

2. Atividades e serviços de apoio às atividades de caráter empresarial e social	
Dinamização da estrutura empresarial local	Serviços de incubação e outras atividades relacionadas com o empreendedorismo de base tecnológica
	Fundos municipais de capital (e.g., parcerias com IAPMEI – FINICIA)
	Projetos de desenvolvimento endógeno com base em recursos imóveis (e.g., parques geológicos)
	Cooperação e prestação de apoio à internacionalização de empresas locais
Reabilitação/requalificação urbana	Implementação de modelos inovadores de políticas de solos urbanos – constituir carteiras de solos, adquiridos originariamente em contexto não especulativo
	Incentivos à reabilitação urbana (e.g., SIM – sistemas de incentivos municipais)
	Classificação de um monumento, uma paisagem, um sítio como monumento nacional, património da Humanidade
	Fundos imobiliários
Fomento da coesão social e cultural	Participação em agências/associações que promovem a eficiência energética, a inovação, a coesão social
	Ações associadas a infraestruturas materiais: ciclovias, parques de cidade e ribeirinhos, observatório das aves, parques biológicos...
	Iniciativas na área da difusão das novas tecnologias de informação: fibra ótica, incluindo em todas as escolas e em todos os edifícios dos bairros sociais, cobertura WI-FI da cidade e espaços públicos
Cooperação autárquica e internacional	Pertença a redes internacionais de análise de problemas comuns (Eurocities, Jessica4C, organização das cidades com centros históricos)
	Estratégias de eficiência coletiva supramunicipais (e.g., criação de redes de equipamentos e atividades complementares de forma a reforçar a atratividade turística de um território)
Iniciativas que fomentam a notoriedade e a projeção do município	Definição e divulgação da estratégia entre os munícipes, com um plano de ações e recursos para os diversos pelouros
	Informatização de todo o circuito documental, georeferenciação da informação
	Projetar as grandes marcas da cidade
	Organização e promoção de conferências (ciclos de) sobre temas de interesse nacional/regional/local
	Dinamização do concelho via eventos de cariz tradicional local e festivais
	Potenciar a realização de grandes eventos de projeção internacional

Fonte: Elaboração própria com base nos contributos de 16 especialistas.

Com base na tarefa anterior, consideramos para a variável empreendedorismo político quatro *proxies* distintas: 1) Empreendedorismo de captação de fundos; 2) Empreendedorismo de atividades; 3) Empreendedorismo de infraestruturas; e, com base nas três *proxies* anteriores, 4) Empreendedorismo global.

A variável “empreendedorismo de fundos” foi calculada a partir das respostas às questões “Obteve fundos de financiamento?” [Não (0); Sim (1)] e “Candidatou-se a fundos de financiamento?” [Não (0); Sim (1)], através da seguinte fórmula: “Empreendedorismo de captação de fundos = (Obtenção + 0,5*Candidatura)/1,5².” No que se refere as restantes variáveis de empreendedorismo (“infraestruturas” e “atividades”), foram calculadas através de médias aritméticas simples (que assumem valores 1, no caso de o mu-

² No sentido de distinguir a candidatura da obtenção efetiva dos fundos, entendemos ser adequado calcular a variável empreendedorismo de fundos através de uma média ponderada em que a obtenção tem um peso de 1 e a candidatura um peso de 0,5. Assim, não obstante se reconhecer que as candidaturas a fundos indiciam de alguma forma uma atitude empreendedora dos municípios, a obtenção destes fundos é aqui mais valorizada.

nicipio possuir/ter em curso a infraestrutura/atividade e 0 em caso contrário) de todos os itens que as compõem (cf. Tabela 2). A variável “empreendedorismo global” é a média aritmética simples das variáveis “empreendedorismo de captação de fundos”, “empreendedorismo de atividades” e “empreendedorismo de infraestruturas”. Assim, o valor máximo de cada uma das *proxies* para o empreendedorismo municipal é de 1 (o mais empreendedor) e o mínimo de 0 (o menos empreendedor).

3.2 QUESTIONÁRIO E AMOSTRA

As iniciativas públicas inovadoras adotadas no(s) mandato(s) dos (atuais) presidentes de câmara constam da terceira parte do questionário enviado aos autarcas portugueses³.

O questionário foi enviado a todos os 308 presidentes de câmara portugueses via *e-mail*⁴ exclusivamente criado

³ A primeira e a segunda partes do inquérito contêm questões relativas ao perfil do presidente de câmara.

⁴ A lista de endereços de *e-mail* foi trabalhada a partir dos dados disponíveis na Internet e através dos contactos telefónicos estabelecidos com as câmaras municipais.

para a investigação, dando a possibilidade de estes responderem via fax ou *e-mail*⁵. Após inúmeros contactos, via *e-mail* e telefone, com as câmaras municipais e os respetivos representantes, o número total de respostas obtidas cifrou-se em 108.

A amostra obtida, em termos de distribuição, não se afasta da população em causa. No que se refere às NUTS II Norte, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira, o peso da amostra é ligeiramente superior ao da população (cf. Tabela 3).

TABELA 3: REPRESENTATIVIDADE DA AMOSTRA SEGUNDO AS NUTS II E III

NUTS II	NUTS III	População (N = 308)		Amostra (n = 108)		Taxa de resposta (n/N)
		N	%	n	%	
Norte	Alto Trás-os-Montes	14	4,5	6	5,6	42,9
	Ave	8	2,6	3	2,8	37,5
	Cávado	6	1,9	3	2,8	50,0
	Douro	19	6,2	6	5,6	31,6
	Entre Douro e Vouga	5	1,6	2	1,9	40,0
	Grande Porto	9	2,9	3	2,8	33,3
	Minho-Lima	10	3,2	5	4,6	50,0
	Tâmega	15	4,9	4	3,7	26,7
	<i>Norte (8 NUTS)</i>	86	27,9	32	29,6	37,2
Centro	Baixo Mondego	8	2,6	4	3,7	50,0
	Baixo Vouga	12	3,9	5	4,6	41,7
	Beira Interior Norte	9	2,9	2	1,9	22,2
	Beira Interior Sul	4	1,3	0	0,0	0,0
	Cova da Beira	3	1,0	0	0,0	0,0
	Dão-Lafões	15	4,9	2	1,9	13,3
	Médio Tejo	10	3,2	3	2,8	30,0
	Oeste	12	3,9	6	5,6	50,0
	Pinhal Interior Norte	14	4,5	5	4,6	35,7
	Pinhal Interior Sul	5	1,6	1	0,9	20,0
	Pinhal Litoral	5	1,6	3	2,8	60,0
	Serra da Estrela	3	1,0	1	0,9	33,3
	<i>Centro (12 NUTS)</i>	100	32,5	32	29,6	32,0
Lisboa	Grande Lisboa	9	2,9	1	0,9	11,1
	Península de Setúbal	9	2,9	5	4,6	55,6
	<i>Lisboa (2 NUTS)</i>	18	5,8	6	5,6	33,3
Alentejo	Alentejo Central	14	4,5	7	6,5	50,0
	Alentejo Litoral	5	1,6	2	1,9	40,0
	Alto Alentejo	15	4,9	3	2,8	20,0
	Baixo Alentejo	13	4,2	6	5,6	46,2
	Lezíria do Tejo	11	3,6	0	0,0	0,0
	<i>Alentejo (5 NUTS)</i>	58	18,8	18	16,7	31,0
Algarve	Algarve	16	5,2	6	5,6	37,5
	<i>Algarve (1 NUTS)</i>	16	5,2	6	5,6	37,5
Região Autónoma dos Açores		19	6,2	10	9,3	52,6
Região Autónoma da Madeira		11	3,6	4	3,7	36,4
	<i>Total</i>	308	100,0	108	100,0	35,1

Fonte: Elaboração própria com base no inquérito direto aos municípios (março-abril de 2011).

⁵ Dada a sua avultada quantidade, as mensagens a remeter e individualizar foram remetidas em dias diferentes, sendo a primeira solicitação efetuada a 14 de março de 2011; contudo, apresentavam todas como data-limite de resposta o dia 25 de março de 2011. Até esta última data, a taxa de resposta não era satisfatória, na medida em que não representava adequadamente a população-alvo do nosso estudo. Assim, no dia 25 de março de 2011 foi feita nova solicitação. Tendo em consideração que, até dia 20 de abril de 2011, recebemos um total de 85 respostas, foi enviado nesse mesmo dia um último *e-mail*, a reiterar o apelo à colaboração na investigação em apreço com a maior celeridade

possível. O pedido de colaboração enviado aos presidentes de câmara portugueses foi complementado pelo envio via correio eletrónico e por alguns contactos telefónicos e pessoais junto das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) a nível nacional (CCDR-N, CCDR-C, CCDR-LVT, CCDR-A e CCDR-ALG), com o intuito de estas persuadirem e incentivarem os presidentes de câmara a responder. Apesar de a mensagem ter sido enviada para todas as CCDR, somente a CCDR-N e a CCDR-LVT se mostraram recetivas ao pedido de colaboração, tendo sido estabelecido um protocolo entre esta última e a Faculdade de Economia do Porto (FEP) no âmbito do presente estudo.

4. RESULTADOS EMPÍRICOS

4.1. EMPREENDEDORISMO POR REGIÕES

Na amostra dos (108) municípios portugueses respondentes, a maioria (91,4%) afirma ter-se candidatado e ter obtido fundos de financiamento. Mais de um terço da amostra (39,6%) possui ou tem em curso infraestruturas de apoio às atividades de caráter empresarial e social, tendo 44,2% dos municípios inquiridos infraestruturas de fomento à coesão social e cultural, nomeadamente redes de equipamentos sociais (*e.g.*, habitação social, equipamentos desportivos) e culturais (*e.g.*, museus, bibliotecas, pavilhões multiusos) (92,6%). Quanto às atividades e aos serviços de apoio às atividades de caráter empresarial e social, 41,3% da amostra possui e/ou tem em curso iniciativas que fomentam a notoriedade e a projeção do município, sendo de destacar o peso de iniciativas que dinamizam o concelho via eventos de cariz tradicional local e festivais (94,4%). Do exposto decorre que cerca de metade (57,4%) dos municípios confirma possuir e/ou ter

em curso atividades e iniciativas empreendedoras no atual mandato do executivo.

Ao nível regional, tendo em consideração o empreendedorismo global (captação de fundos, infraestruturas e atividades), verifica-se que, para o período temporal considerado (atual mandato do executivo camarário), o nível mais elevado emerge associado à região (NUTS II) de Lisboa (0,67) e o mais reduzido à Região Autónoma da Madeira (0,46). Esta evidência sai reforçada quando analisamos as três dimensões de empreendedorismo referidas: a região (NUTS II) de Lisboa lidera nas três dimensões, enquanto as regiões autónomas ficam nas posições mais baixas.

Efetuada uma análise mais detalhada ao nível das regiões NUTS III (cf. Tabela 4), constatamos igualmente a superioridade da Grande Lisboa em termos de empreendedorismo global, assim como nas dimensões empreendedorismo de infraestruturas e de atividades⁶ – a dimensão empreendedorismo de captação de fundos não é discriminatória, pois 17 das 27 NUTS III apresentam o valor máximo (*i.e.*, candidataram-se e obtiveram fundos).

TABELA 4. EMPREENDEDORISMO AO NÍVEL LOCAL POR REGIÕES NUTS III

Região NUT III	Empreendedorismo global	Empreendedorismo de captação de fundos	Empreendedorismo, Infraestruturas	Empreendedorismo, Atividades
Grande Lisboa	0,817	1,000	0,700	0,750
Alto Trás-os-Montes	0,655	0,889	0,513	0,563
Grande Porto	0,647	1,000	0,497	0,444
Pinhal Interior Norte	0,646	1,000	0,427	0,510
Alentejo Litoral	0,642	1,000	0,496	0,429
Península de Setúbal	0,641	1,000	0,452	0,472
Baixo Vouga	0,630	1,000	0,437	0,453
Cávado	0,620	1,000	0,408	0,453
Douro	0,601	1,000	0,415	0,389
Dão-Lafões	0,600	1,000	0,417	0,383
Oeste	0,596	1,000	0,342	0,446
Baixo Mondego	0,594	1,000	0,385	0,396
Algarve	0,590	0,944	0,393	0,433
Serra da Estrela	0,586	1,000	0,383	0,375
Pinhal Litoral	0,584	0,667	0,531	0,556
Minho-Lima	0,579	1,000	0,392	0,347
Entre Douro e Vouga	0,554	1,000	0,313	0,350
Alentejo Central	0,554	0,810	0,406	0,446
Alto Alentejo	0,553	1,000	0,297	0,361
Baixo Alentejo	0,543	0,833	0,372	0,424
Ave	0,524	0,778	0,350	0,444
Pinhal Interior Sul	0,519	1,000	0,267	0,292
RAA	0,506	0,867	0,334	0,316
Tâmega	0,499	0,750	0,398	0,348
Médio Tejo	0,498	1,000	0,239	0,256
RAM	0,461	0,750	0,352	0,281
Beira Interior Norte	0,351	0,500	0,279	0,275

Nota: Não foi possível obter respostas dos municípios de três regiões NUTS III: Beira Interior Sul (Centro), Cova da Beira (Centro) e Lezíria do Tejo (Alentejo).

Fonte: Elaboração própria com base no inquérito direto aos municípios (março-abril de 2011).

⁶ Este resultado, no entanto, deve ser tomado com cuidado, dado que é baseado num único município (Cascais) – dos nove que constituem a subregião da Grande Lisboa.

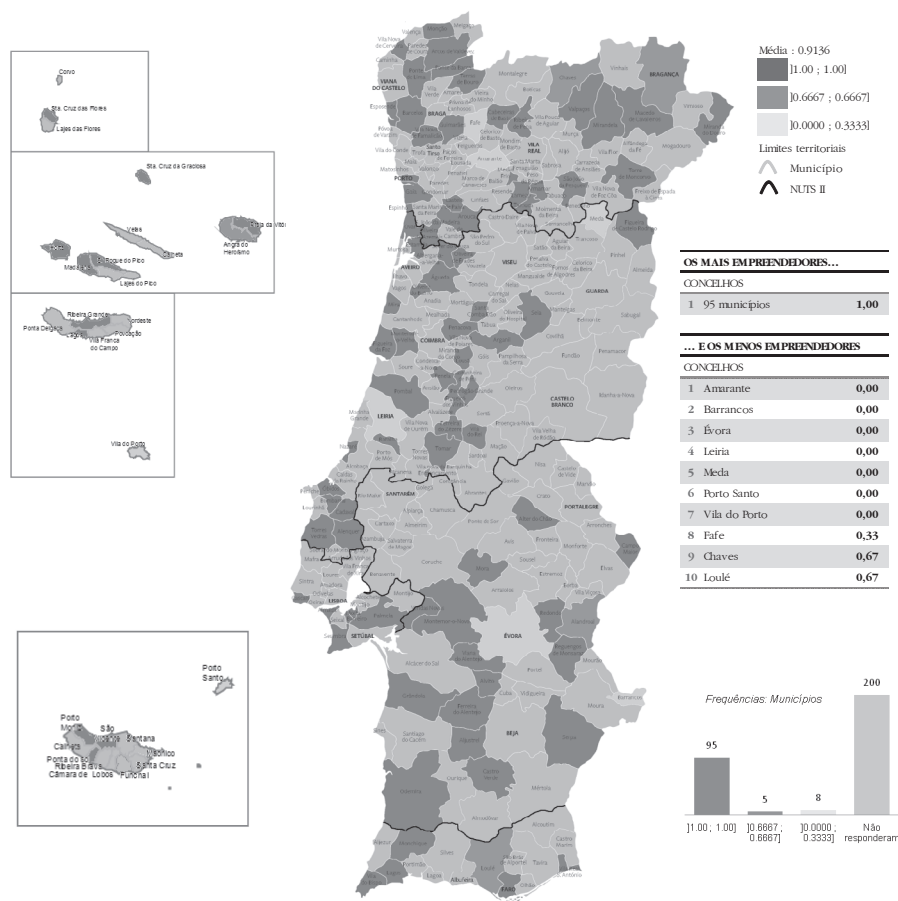
Algumas regiões NUTS III surgem sistematicamente nas últimas posições em termos dos indicadores de empreendedorismo, a saber: Beira Interior Norte (Centro), Pinhal Interior Sul (Centro) e Médio Tejo (Alentejo). Em contraste, as regiões NUTS III mais “empreendedoras” estão localizadas de forma razoavelmente distribuída por todo o território continental: no Norte – Alto Trás-os-Montes e Grande Porto, no Centro – Pinhal Interior Norte e Pinhal Litoral, em Lisboa – Grande Lisboa e Península de Setúbal, e no Alentejo (Alentejo Litoral).

Note-se que no *top-10* do empreendedorismo global (cf. Tabela 4) se encontram quatro (das oito) regiões NUTS III do Norte (Alto Trás-os-Montes, Cávado, Douro e Grande Porto), três (das 12) do Centro (Baixo Vouga, Dão-Lafões e Pinhal Interior Norte), as duas de Lisboa (Grande Lisboa e Península de Setúbal) e uma (das cinco) do Alentejo (Alentejo Litoral).

As figuras 1-4 ilustram o posicionamento dos municípios respondentes em termos de empreendedorismo de captação de fundos (Figura 1), infraestruturas (Figura 2), atividades (Figura 3) e global (Figura 4).

No que se refere ao empreendedorismo de captação de fundos, importa registar que, dos 108 municípios respondentes, 95 (i.e., 88%) afirmaram ter-se candidatado e/ou obtido fundos de financiamento no atual mandato do executivo. Em virtude da generalização da captação de fundos ao nível dos municípios em Portugal e da escassez de financiamento ao nível nacional, é algo surpreendente que alguns dos municípios respondentes não tenham obtido nem sequer se tenham candidatado a fundos (designadamente europeus). Entre estes encontram-se dois da Região Centro (Leiria e Meda), dois do Alentejo (Barrancos e Évora), um do Norte (Amarante), um da Região Autónoma dos Açores (Vila do Porto) e um da Região Autónoma da Madeira (Porto Santo).

FIGURA 1. EMPREENDEDORISMO DE CAPTAÇÃO DE FUNDOS POR MUNICÍPIO

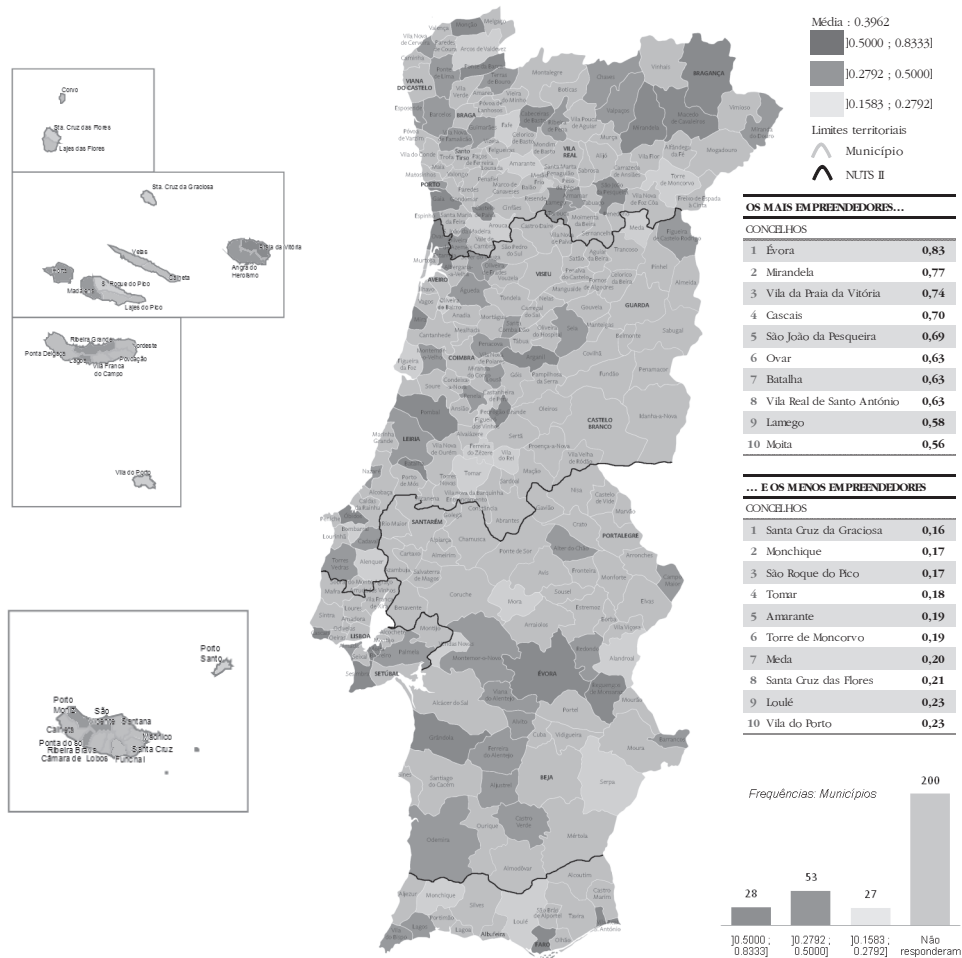


Fonte: Elaboração própria com base no inquérito direto aos municípios (março-abril de 2011).

No que se refere ao empreendedorismo de infraestruturas (Figura 2), o Norte é uma região razoavelmente bem posicionada, com cinco municípios – Mirandela, São João da Pesqueira, Lamego, Monção e Vila Nova de Gaia – entre os *top-10*. Com dois municípios cada no *top-10*, seguem-se Lisboa e Centro (respetivamente, Cascais/Moita e Ovar/Ba-

talha). Não obstante ser a região NUTS II pior classificada em termos de empreendedorismo de infraestruturas, a Região Autónoma dos Açores consegue colocar um município – Vila da Praia da Vitória – na terceira posição. Évora (Alentejo) e Vila Real de Santo António (Algarve) surgem, respetivamente, no primeiro e no oitavo lugares nesta dimensão.

FIGURA 2. EMPREENDEDORISMO DE INFRAESTRUTURAS POR MUNICÍPIO



Fonte: Elaboração própria com base no inquérito direto aos municípios (março-abril de 2011).

O empreendedorismo de atividades (Figura 3) compreende, como aparece detalhado na Tabela 1, itens relacionados com a dinamização da estrutura empresarial local (e.g., serviços de incubação e outras atividades relacionadas com o empreendedorismo de base tecnológica ou fundos municipais de capital), reabilitação/requalificação urbana (e.g., implementação de modelos inovadores de políticas de solos urbanos ou classificação de um monumento, paisagem ou sítio como monumento nacional, património da Humanidade), fomento da coesão social e cultural (e.g., participação em agências/associações que promovem a eficiência energética, a inovação, a coesão social ou iniciativas na área da difusão das novas tecnologias de informação), cooperação autárquica e internacional (e.g., pertença a redes internacionais de análise de problemas comuns ou estratégias de eficiência coletiva supramunicipais) e iniciativas que fomentam a notoriedade e a projeção do município (e.g., projetar as grandes marcas da cidade ou organização e promoção de conferências sobre temas de interesse nacional/regional/local).

À semelhança do empreendedorismo de infraestruturas, os municípios de Vila Real de Santo António (Algar-

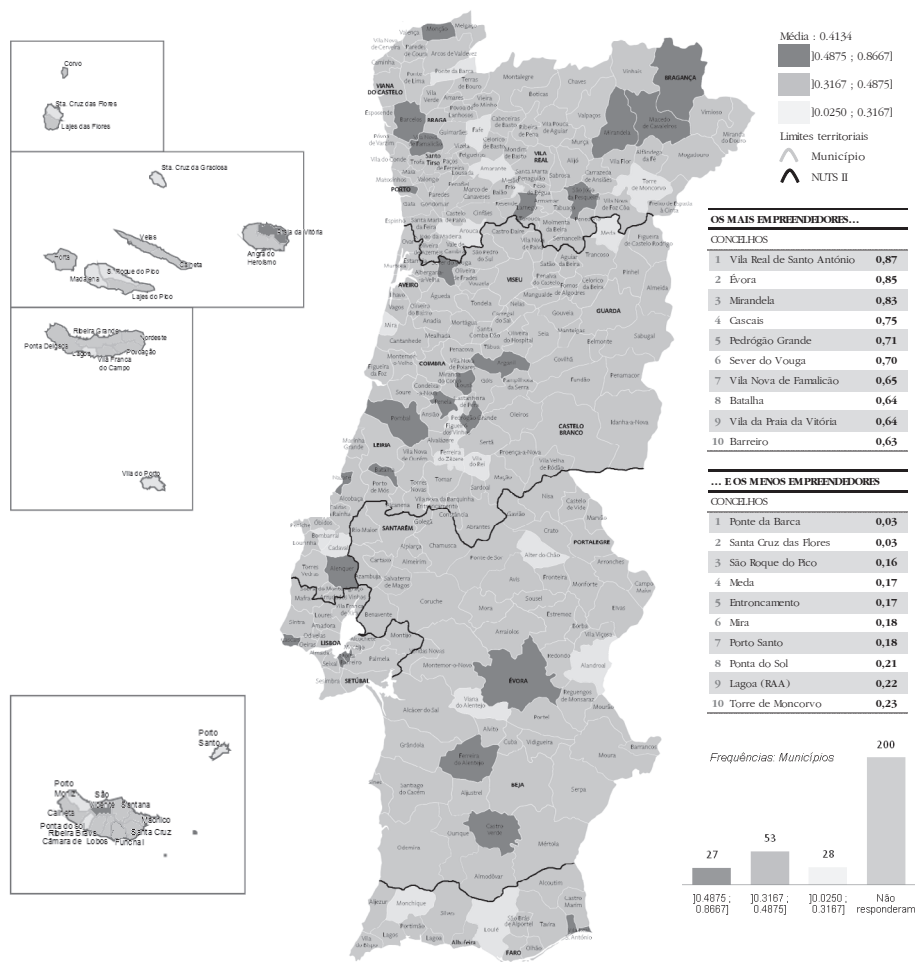
ve) e Évora (Alentejo) surgem no empreendedorismo de atividades nas posições cimeiras, respetivamente nos primeiro e segundo lugares.

O Norte, representado por Mirandela, Bragança, Macedo de Cavaleiros e Vila Nova de Famalicão é a região NUTS II com mais municípios (quatro) no *top-10* do empreendedorismo de atividades, com valores do índice entre 0,63 (Bragança e Macedo de Cavaleiros) e 0,87 (Mirandela). Segue-se o Centro, com três municípios – Pedrógão Grande, Sever do Vouga e Batalha – com valores do índice entre 0,64 (Batalha) e 0,71 (Pedrógão Grande). Lisboa aparece representada pelos municípios de Cascais (0,75) e Barreiro (0,63). Por último, temos a Região Autónoma dos Açores, mais uma vez representada pelo município de Vila da Praia da Vitória (0,64).

Consolidando as três dimensões do empreendedorismo – captação de fundos, infraestruturas e atividades –, foi possível obter um índice de empreendedorismo global (Figura 4).

Excluindo as NUTS II do Alentejo e da Região Autónoma da Madeira, que só aparecem representadas no *bottom-10* do empreendedorismo global, as restantes têm municípios quer no *top-10*, quer no *bottom-10*.

FIGURA 3. EMPREENDEDORISMO DE ATIVIDADES POR MUNICÍPIO



Fonte: Elaboração própria com base no inquérito direto aos municípios (março-abril de 2011).

O município de Mirandela, localizado no Interior Norte (Alto Trás-os-Montes), apesar de ser, quando comparado com Portugal no seu todo, um município relativamente pouco desenvolvido (o seu poder de compra representava, em 2009, cerca de 73% do valor nacional), é o que se revela mais empreendedor (0,86). No extremo oposto, o município de Meda, localizado no interior da Região Centro (Beira Interior Norte), com um índice de poder de compra concelhio de cerca de 52%, emerge como o menos empreendedor (0,12).

Para além de Mirandela, a Região Norte está representada no *top-10* do empreendedorismo global pelos municípios de São João da Pesqueira (Douro) e Macedo de Cavaleiros (Alto Trás-os-Montes). A região do Centro inclui também três municípios no *top-10*: Batalha (Pinhal Litoral), Pedrógão Grande (Pinhal Interior Norte) e Sever do Vouga (Baixo Vouga). Cascais (Grande Lisboa) e Moita (Península de Setúbal), localizados na região de Lisboa, surgem na terceira e oitava posições, respetivamente. Finalmente, Vila Real de Santo António (Algarve) e Vila da Praia da Vitória (Região Autónoma dos Açores) revelam-se municípios com um elevado índice de empreendedorismo (0,83 e 0,70, respetivamente).

4.2. EMPREENDEDORISMO POLÍTICO LOCAL E CRIAÇÃO DE NOVAS EMPRESAS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

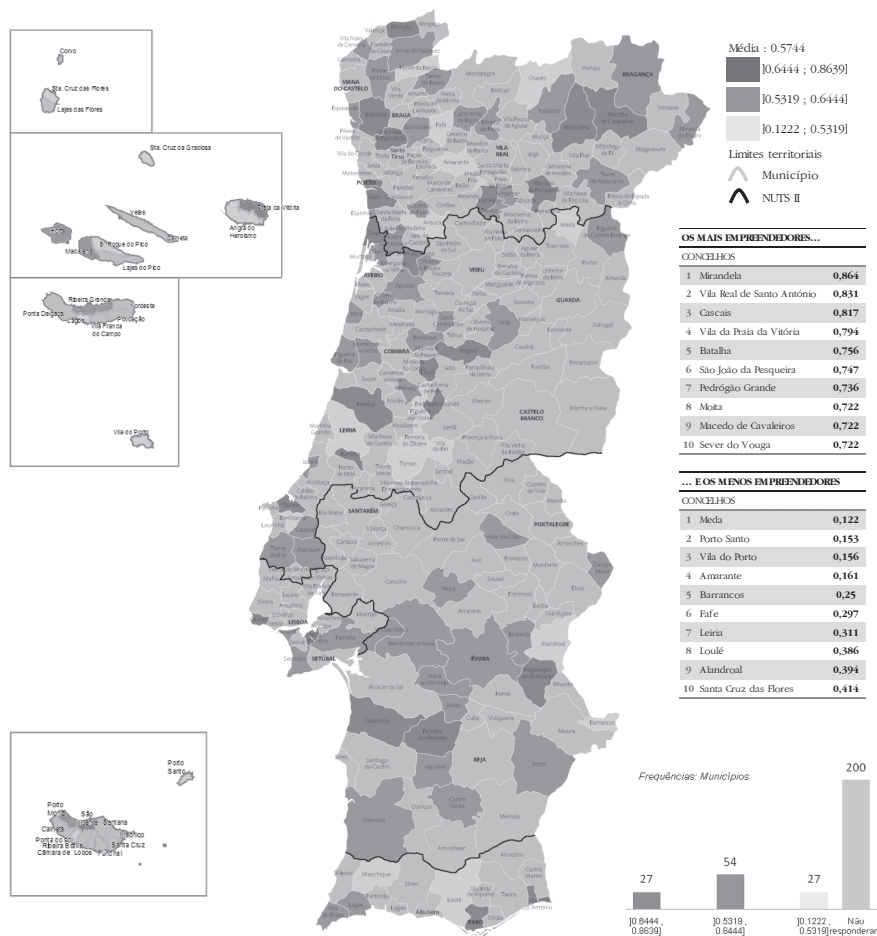
A literatura aponta claramente para uma relação entre a criação e a dinamização de novos negócios (empreendedorismo “privado”), por um lado, e o sucesso económico das regiões, por outro (Potter, 2005; Acs *et al.*, 2008). Especificamente, são considerados críticos para a atividade empreendedora das regiões os seguintes fatores: 1) As ações/políticas locais destinadas à criação e à melhoria das amenidades e infraestruturas (Arauzo-Carod *et al.*, 2010; Almeida *et al.*, 2011); 2) O nível de educação formal da população, nomeadamente o da população ativa (Guisan e Aguayo, 2007; Florida *et al.*, 2010); 3) Os recursos destinados ao desenvolvimento de inovação empresarial (Aranuren *et al.*, 2010; Roper *et al.* 2010); e 4) Os recursos financeiros disponíveis na região (Autant-Bernard, 2006; Felice, 2010; Jayawarna *et al.*, 2011).

Nesta linha, o empreendedorismo político local, nos termos definidos nas secções anteriores, aparece associado ao primeiro fator. As pessoas desejam cada vez mais localizar-se em áreas que sejam lugares atrativos para vi-

ver (Florida, 2002). A criação e a melhoria de amenidades exige (avultados) fundos, o que torna a sua captação por parte das autoridades públicas locais um aspeto essencial da atitude empreendedora dessas mesmas autoridades (Zerbinati e Souitaris, 2005). As infraestruturas (físicas e de comunicação) são igualmente essenciais para o apoio ao desenvolvimento das economias (Acs *et al.*, 2008; Arauzo-Carod *et al.*, 2010). De facto, os investimentos em transportes e comunicações ajudam a difundir as ideias que estão na base dos novos negócios. Nesta base, para além da captação de fundos, as ações e atividades da iniciativa das autoridades locais concetualizadas no presente estu-

do como empreendedorismo político local (cf. Tabela 1) – posse e/ou construção de infraestruturas de apoio às atividades de caráter empresarial e social (e.g., dinamização da estrutura empresarial local: parques empresariais/ industriais, parques de ciência e tecnologia, incubadoras, gabinete de apoio ao empresário ou similar) e atividades e serviços de apoio às atividades de caráter empresarial e social (e.g., dinamização da estrutura empresarial local: serviços de incubação e outras atividades relacionadas com o empreendedorismo de base tecnológica) – estarão, à partida, positivamente relacionadas com a criação de novos negócios ao nível local.

FIGURA 4. EMPREENDEDORISMO GLOBAL POR MUNICÍPIO



Fonte: Elaboração própria com base no inquérito direto aos municípios (março-abril de 2011).

H1: O empreendedorismo político local contribui positivamente para a criação de negócios (empreendedorismo “privado”).

Conjeturamos ainda que a relevância do empreendedorismo político local para a criação de novos negócios tende a ser tanto maior quanto maior for a capacidade de absorção da região (ou município), refletida numa mais elevada percentagem da população empregada com ensino superior (Teixeira e Fortuna, 2010).

A relação empírica entre educação e empreendedorismo tem fortes raízes concetuais. Diversos estudos (e.g.,

Jaffe, 1989; Audrestsch *et al.*, 1994) documentaram como o conhecimento gerado pelas instituições de ensino, designadamente superior, faz *spill over* para o setor privado, com os empreendedores a serem frequentemente agentes de mudança. Adicionalmente, é abundante a evidência que comprova que locais com níveis de educação da população ativa acima da média são mais atrativos para a localização de novos negócios (e.g., Smith e Florida, 1994; Coughlin e Segev, 2000; Audrestsch e Lehmann, 2005).

H2: O empreendedorismo político local tende a contribuir tanto mais positivamente para a criação de negócios

(empreendedorismo “privado”) quanto mais elevada for a capacidade de absorção do município (aferida pela percentagem da população empregada com ensino superior).

O conhecimento desempenha um papel cada vez mais importante no estímulo à inovação, sendo um fator crítico para a emergência e o sucesso de uma empresa (Roper *et al.*, 2010) e, por consequência, do desenvolvimento de um espaço geográfico (Barrutia e Echebarria, 2010). Tal como a educação, as despesas em investigação e desenvolvimento (I&D) são vistas como um investimento na capacidade de absorção e um meio de obter resultados de inovação suscetíveis de fomentar a criação de novos negócios de elevado valor acrescentado (Expósito-Langa *et al.*, 2011).

H3: Os recursos alocados às atividades relacionadas com o desenvolvimento de inovação – atividades de

investigação e desenvolvimento (I&D) – por parte das empresas tendem a fomentar a emergência de novos negócios, designadamente de alta e média intensidade tecnológica.

Baseando-se na existência de rendimentos crescentes, a dimensão do mercado local constitui um elemento-chave para o estabelecimento de empresas, designadamente altamente intensivas em tecnologia e conhecimento. Relativamente a estas últimas, o mercado é medido não tanto em termos do tamanho da população quanto em termos da presença de utilizadores (indústrias e consumidores) com poder de compra (Krugman, 1998; Autant-Bernard, 2006).

H4: Regiões e municípios com níveis de poder de compra mais elevados constituem contextos (de mercado) mais propícios à criação de novos negócios.

TABELA 5. CRIAÇÃO DE NOVAS EMPRESAS E EMPREENDEDORISMO POLÍTICO LOCAL

		NUTS III (n = 27)				Municípios (n = 108)			
		Modelo 1a	Modelo 2a	Modelo 3a	Modelo 4a	Modelo 1b	Modelo 2b	Modelo 3b	Modelo 4b
Empreendedorismo político local	Global	-0,410				0,274			
	Fundos		-0,492				-0,140		
	Atividade			0,071				-0,170	
	Infraestrutura				-0,092				0,057
Interação entre educação de nível superior e empreendedorismo político local	Educ*Emp	5,953	4,576*	2,732	3,346	1,816*	1,625*	2,179**	1,076
Recursos investidos em atividades de investigação e desenvolvimento (I&D)	I&D/PIB	80,646***	93,463**	88,929*	89,452**	77,422***	77,743***	75,777***	77,526***
Nível de desenvolvimento económico	IPCC	2,164***	2,260***	2,416***	2,409***	2,292***	2,306***	2,308***	2,336***
Constante		-1,919	-2,205	-3,111	-3,052	-3,025	-2,205	-2,287	-2,450
R ² ajustado		0,653	0,689	0,646	0,646	0,554	0,554	0,559	0,551

Notas: *Variável dependente* – Total de empresas nascidas/criadas, em logaritmo natural (unidade de referência: NUT III; ano: 2009); *Variáveis independentes*: empreendedorismo global/fundos/atividade/infraestruturas – *dummies* que assumem valor quando o município/a região NUT III apresenta um índice de empreendedorismo acima da média e 0 em caso contrário; Educ*Emp – variável que resulta da multiplicação da variável *dummy* empreendedorismo global e a variável percentagem de população empregada com nível de ensino superior (unidade de referência: NUT III; ano: 2009); I&D/PIB – percentagem da despesa em investigação e desenvolvimento (I&D) executada pelas empresas no PIB (unidade de referência: NUT III; ano: 2009); IPCC – índice de poder de compra *per capita* concelhio, em logaritmo natural (unidade de referência: municípios e NUT III; ano: 2009). Estimções pelo método dos mínimos quadrados. Níveis de significância estatística: *** (**) [*] 1% (5%) [10%].

Fontes: Variáveis relacionadas com o empreendedorismo político local calculadas com base no inquérito direto aos municípios portugueses (março-abril de 2011); restantes variáveis – Instituto Nacional de Estatística (INE).

A evidência empírica relativa às regiões (NUTS III) e aos municípios portugueses no que respeita à criação de novos negócios (Tabela 5) e à criação de novos negócios de alta e média tecnologia (Tabela 6) mostra que o empreendedorismo político local (nas suas diversas dimensões – captação de fundos, atividade, infraestrutura e global), por si só, não parece influenciar o potencial de criação de empresas ao nível regional (ou seja, a nossa amostra não permite corroborar H1). Interessante, no entanto, é o impacto, positivo e

significativo, via educação superior da população empregada, que o empreendedorismo político local global (regional e municipal) tem no potencial de criação de empresas, sobretudo de empresas de alta e média tecnologia.

De facto, as estimativas relativas à variável de interação entre empreendedorismo político local e a percentagem de população empregada com ensino superior evidenciam que, mantendo-se tudo o resto constante, quanto maior é o capital humano do município/região, mais elevado é o

impacto que o empreendedorismo local global tem sobre a criação de empresas e sobre a percentagem de empresas de alta e média tecnologia da região⁷.

O investimento regional em I&D executado pelas empresas surge de forma muito clara positivamente associado ao nascimento de novas empresas e (em menor escala) à percentagem de novas empresas de alta e média tecnologia.

Assim, na linha do apontado pela literatura existente (e em conformidade com *H3*), o investimento regional na capacidade de absorção (educação e I&D) emerge como um fator crítico para a emergência de empresas (Roper *et al.*, 2010) e para fomentar inovação capaz de dinamizar a criação de novos negócios intensivos em conhecimento (Expósito-Langa *et al.*, 2011).

TABELA 6. CRIAÇÃO DE NOVAS EMPRESAS DE MÉDIA E ELEVADA TECNOLOGIA E EMPREENDEDORISMO POLÍTICO LOCAL

		NUTS III (n = 27)				Municípios (n = 108)			
		Modelo 5a	Modelo 6a	Modelo 7a	Modelo 8a	Modelo 5b	Modelo 6b	Modelo 7b	Modelo 8b
Empreendedorismo político local	Global	-0,007**				-0,007***			
	Fundos		-0,002				0,00003		
	Atividade			-0,002				0,001	
	Infraestrutura				0,000				-0,001
Interação entre educação de nível superior e empreendedorismo político local (I&D)	Educ*Emp	0,074***	0,028**	0,023*	0,023*	0,064***	0,005	0,000	0,011**
Recursos investidos em atividades de investigação e desenvolvimento	I&D/PIB	0,048	0,002	0,231	0,207	0,117	0,197**	0,204**	0,184**
Nível de desenvolvimento económico	IPCC	0,010***	0,010**	0,012**	0,011**	0,006***	0,010***	0,010***	0,009***
	Constante	-0,015	-0,034	-0,041	-0,037	-0,013	-0,031	-0,031	-0,029
	R ² ajustado	0,632	0,550	0,539	0,517	0,407	0,306	0,321	0,323

Nota: *Variável dependente* – percentagem de criação de empresas em setores de alta e média-alta tecnologia (Série CAE Rev. 3) (unidade de referência: NUT III; ano: 2009); *Variáveis independentes*: empreendedorismo global/fundos/atividade/infraestruturas – *dummies* que assumem valor quando o município/a região NUT III apresenta um índice de empreendedorismo acima da média e 0 em caso contrário; Educ*Emp – variável que resulta da multiplicação da variável *dummy* empreendedorismo global e a variável percentagem de população empregada com nível de ensino superior (unidade de referência: NUT III; ano: 2009); I&D/PIB – percentagem da despesa em investigação e desenvolvimento (I&D), feita pelas empresas, no PIB (unidade de referência: NUT III; ano: 2009); IPCC – índice de poder de compra *per capita* concelhio, em logaritmo natural (unidade de referência: municípios e NUT III; ano: 2009). Estimções pelo método dos mínimos quadrados. Níveis de significância estatística: *** (***) [*] 1% (5%) [10%].

Fontes: Variáveis relacionadas com o empreendedorismo político local calculadas com base no inquérito direto aos municípios portugueses (março-abril de 2011); restantes variáveis – Instituto Nacional de Estatística (INE).

Finalmente, a evidência indica que, em média, as regiões e os municípios com maior poder de compra, isto é, cuja dimensão (económica) no mercado é mais elevada, tendem a atrair em maiores extensão e percentagem novas empresas, designadamente as mais intensivas em tecnologia (i.e., os dados corroboram *H4*).

⁷ É importante sublinhar uma limitação desta análise. Os dados das variáveis dependentes – número de empresas novas (em logaritmo natural) e percentagem de empresas de alta e média tecnologia no total de empresas criadas – estão apenas publicamente disponíveis (através do INE) para as regiões NUTS III, e não para os municípios. Assim, nas estimções que usam os municípios como unidade de referência (Modelos 1b-4b da Tabela 5 e Modelos 5b-8b da Tabela 6), apesar de a generalidade das variáveis independentes se reportar aos municípios, a variável dependente reporta-se à respetiva região NUT III.

5. CONCLUSÕES

“[...] entrepreneurship is an omnipresent feature of human nature.” (Hall and Sobel, 2006, p. 1)

É notória a importância que o empreendedorismo tem vindo a ganhar se tivermos em consideração a dinâmica observada em torno do crescente número de publicações sobre o tema (Teixeira, 2011). Efetivamente, as análises efetuadas permitem perceber que a ênfase do empreendedorismo recai sobre temas como a inovação, a política e o desenvolvimento regional (Santos e Teixeira, 2009). É importante, neste contexto, abordar o papel do poder local na promoção do empreendedorismo e, sobretudo, averiguar o seu caráter empreendedor.

Contrariamente à investigação, ainda embrionária, que explora o papel do empreendedorismo no setor público,

em regra via métodos qualitativos (Ferlie *et al.*, 2003; Zerbinati e Souitaris, 2005) que empregam, na sua generalidade, procedimentos interpretativos e não experimentais, o presente estudo realiza uma análise quantitativa, propondo métricas para operacionalizar o empreendedorismo político local e calculando os *rankings* do empreendedorismo político ao nível municipal em Portugal. Adicionalmente, aferimos, via uma análise econométrica, o papel do empreendedorismo político local na criação de novos negócios, designadamente os de alta e média tecnologia, ao nível regional e municipal.

Emerge do nosso estudo uma mensagem clara para as autoridades políticas. O empreendedorismo político local não é, em si mesmo, suficiente para fomentar a criação de novas empresas (e novas empresas de alta e média tecnologia). O empreendedorismo político local deve ser acompanhado por um esforço de encorajamento do capital social, ou seja da capacidade de absorção do município e da região via educação formal e investimento em atividades de I&D.

AGRADECIMENTOS

Este estudo não seria possível sem a colaboração de todos os (108) presidentes de câmara portuguesas que responderam ao inquérito e o contributo das 16 individualidades que permitiram a categorização das atividades empreendedoras ao nível local (por ordem alfabética): António Magalhães da Silva, Alexandre Almeida, Ana Martins, Ana Paula Dias Delgado, Bruno Teixeira, Gisela Ferreira, Hermínio Loureiro, Joaquim Borges Gouveia, José António Cadima Ribeiro, José da Silva Costa, José Manuel Mendonça, José Marques da Silva, Maria José Pereira, Raul Azevedo, Rui Monteiro e Rui Rio. Uma palavra de profundo apreço às vice-presidentes da CCDRN, Ana Teresa Tavares Lehmann, e da CCDR-LVT, Vanda Nunes, por todo o apoio pessoal e institucional prestado ao projeto de investigação. Agradecemos, ainda, as valiosas sugestões e críticas de dois avaliadores anónimos. Qualquer erro ou incoerência que eventualmente permaneçam são, no entanto, da exclusiva responsabilidade das autoras.

REFERÊNCIAS

- Acs, Z.; Glaeser, E.; Litan, R.; Fleming, L.; Goetz, S.; Kerr, W.; Klepper, S.; Rosenthal, S.; Storenson, O. e Strange, W. (2008), *Entrepreneurship and Urban Success: toward a Policy Consensus*, Ewing Marion Kauffman Foundation.
- Aranguren, M. J.; Bellandi, M. e Wilson, J. (2010), "Territorial industrial development policies and innovation", *European Planning Studies*, Vol. 18, n.º 1, pp. 1-5.
- Arauzo-Carod, J.-M.; Liviano-Solis, D. e Manjón-Antolín, M. (2010), "Empirical studies in industrial location: An assessment of their methods and results", *Journal of Regional Science*, Vol. 50, n.º 3, pp. 685-711.
- Audretsch, D. e Lehmann, E. (2005), "Does the knowledge spillover theory of entrepreneurship hold for regions?", *Research Policy*, Vol. 34, pp. 1191-1202.
- Audretsch, D.; Acs, Z. e Feldman, M. (1994), "R&D spillovers and innovative activity", *Managerial and Decision Economics*, Vol. 15, n.º 2, pp. 131-138.
- Autant-Bernard, C., Mangematin, V. e Massard, N. (2006), "Creation of biotech SMEs in France", *Small Business Economics*, Vol. 26, n.º 2, pp. 173-187.
- Barrutia, J. M. e Echebarria, C. (2010), "Social capital, research and development, and innovation: An empirical analysis of Spanish and Italian regions", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 17, pp. 371-385.
- Beam, D. (1989), "Policy entrepreneurship and the politics of ideas", presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta.
- Benz, M. (2005), "Entrepreneurship as a non-profit-seeking activity", *Working Paper no. 243*, Zurich, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.
- Bianco, W. e Bates, R.H. (1990), "Cooperation by design: leadership, structure, and collective dilemmas", *American Political Science Review*, Vol. 84, n.º 1, pp. 133-147.
- Borins, S. (2000), "Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers", *Public Administration Review*, Vol. 60, n.º 6, pp. 498-507.
- Box, R. (1998), *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*, Sage Publications, Thousand Oaks, C.A.
- Boyett, I. (1997), "The public sector entrepreneur – definition", *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, Vol. 3, n.º 2, pp. 77-92.
- Calvert, R. (1987), "Coordination and Power: The Foundation of Leadership among Rational Legislators", presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago.
- Caro, R. (1974), *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, New York, Random House.
- Caruana, A.; Ewing, M. e Ramaseshan, B. (2002), "Effects of some environmental challenges and centralization on the entrepreneurial orientation and performance of public sector entities", *The Service Industries Management Journal*, Vol. 22, n.º 2, pp. 43-58.
- Chell, E. (2001), "Entrepreneurship: globalization, innovation and development", *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, Vol. 7, n.º 5, pp. 205-206.
- Comissão das Comunidades Europeias (2006), *Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Promover o espírito através do ensino e da aprendizagem – Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*, documento elaborado com base em COM (2006) 33 Final Europa, Lisboa, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ>, acedido a 7 de dezembro de 2010.
- Coughlin, C. C. e Segev, E. (2000), "Location determinants of new foreign-owned manufacturing plants", *Journal of Regional Science*, Vol. 40, pp. 323-351.

- Doig, J. e Hargrove E. (1987), *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Expósito-Langa, M.; Molina-Morales, F. X. e Capó-Vicedo, J. (2011), "New product development and absorptive capacity in industrial districts: A multidimensional approach", *Regional Studies*, Vol. 45, n.º 3, pp. 319-331.
- Felice, E. (2010), "Regional development: reviewing the Italian mosaic", *Journal of Modern Italian Studies*, Vol. 15, n.º 1, pp. 64-80.
- Fenno, R., Jr. (1978), *Home Style*, Boston, Little Brown.
- Ferlie, E.; Hartley, J. e Martin, S. (2003), "Changing public service organizations: current perspectives and future prospects", *British Journal of Management*, Vol. 14, n.º 1, pp. 1-14.
- Fiorina, M. (1977), *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven, Yale University Press.
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class*, New York, Basic Books.
- Florida, R.; Mellander, C. e Stolarick, K. (2010), "Talent, technology and tolerance in Canadian regional development", *The Canadian Geographer*, Vol. 54, n.º 3, pp. 277-304.
- Fontes, M. e Combs, R. (2001), "Contribution of new technology-based firms to the strengthening of technological capabilities in intermediate economies", *Research Policy*, Vol. 30, pp. 79-97.
- GEM (2007), "Avaliação do potencial empreendedor em Portugal – The Global Entrepreneurship Monitor, Projeto GEM Portugal 2007", in <http://www.spi.pt/Downloads/GEM.pdf>, acessado a 7 de dezembro de 2010.
- Graham, P. e Harker, M. (1996), "Skills for entrepreneurial management", in Wanna, J., Forster, J. e Graham, P. (eds.), *Entrepreneurial Management in the Public Sector*, Macmillan, Melbourne, pp. 55-65.
- Halachmi, A. e Bovaird, T. (1997), "Process reengineering in the public sector: Learning some private sector lessons", *Technovation*, Vol. 17, n.º 5, pp. 227-235.
- Hall, J. e Sobel, R. (2006), "Public policy and entrepreneurship", *Technical Report 06-717*, The University of Kansas, School of Business, The Center for Applied Economics.
- Jaffe, A. B. (1989), "Real effects of academic research", *The American Economic Review*, 79 (5), pp. 957-970.
- Jayawarna, D.; Jones, O. e Macpherson, A. (2011), "New business creation and regional development: Enhancing resource acquisition in areas of social deprivation", *Entrepreneurship and Regional Development*, 23 (9-10), pp. 735-761.
- King, P. e Roberts, N. (1987), "Policy entrepreneurs: catalysts for policy innovation", *Journal of State Government*, Vol. 60, n.º 4, pp. 172-178.
- Kingdon, J. (1984), *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Kirchheimer, D. (1989), "Public entrepreneurship and sub-national government", *Polity*, Vol. 22, n.º 1, pp. 108-122.
- Krugman, P. (1998), "Space: the final frontier", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, n.º 2, pp. 161-174.
- Kuratko, D.; Ireland, R.; Covin J. e Hornsby J. (2005), "A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior", *Entrepreneurship Theory and Practice*, Vol. 29, n.º 6, pp. 699-716.
- Kuratko, D.; Ireland, R. e Hornsby, J. (2004), "Corporate entrepreneurship behavior among managers: a review of theory research and practice", in (ed.) 7 (*Advances in Entrepreneurship, Firm Emergence and Growth*, Volume 7), Emerald Group Publishing Limited, pp. 7-45.
- Leadbeater, C. (1997), *The Rise of the Social Entrepreneur*, Demos Publication, London.
- Lewis, E. (1980), *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Power*, Bloomington, Indiana University Press.
- Maroco, João (2010), *Análise Estatística – Com Utilização do SPSS*, Lisboa, Edições Sílabo.
- McDonald, K. (1993), "Why privatisation is not enough?", *Harvard Business Review*, Vol. 71, n.º 3, pp. 49-59.
- Milward, H. e Laird, W. (1990), *Where Does Policy Come from?*, presented at the annual meeting of the Western Political Science Association, Newport Beach.
- Mohr, L. (1969), "Determinants of innovation in organizations", *American Political Science Review*, Vol. 63, n.º 1, pp. 111-126.
- Moon, M. (1999), "The pursuit of managerial entrepreneurship: does organization matter?", *Public Administration Review*, Vol. 59, n.º 1, pp. 31-43.
- Niskanen, A. (1975), "Bureaucrats and politicians", *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, n.º 3, pp. 617-643.
- Oakerson, R. e Parks, R. (1988), "Citizen voice and public entrepreneurship: the organizational dynamic of a complex metropolitan county", *The Journal of Federalism*, Vol. 18, n.º 4, pp. 91-112.
- Parker, G. (1986), *Homeward Bound: Explaining Changes in Congressional Behavior*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Parker, G. (1991), *Congressmen as Discretion – Maximizers*, paper presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Bloomington, Indiana University.
- Pittaway, I. (2005), "Philosophies in entrepreneurship: a focus on economic theories", *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, Vol. 11, n.º 3, pp. 201-221.
- Potter, J. (2005), "Entrepreneurship policy at local level: rationale, design and delivery", *Local Economy*, 20 (1), pp. 104-110.
- Ramamurti, R. (1986), "Public entrepreneurs: who they are and how they operate", *California Management Review*, Vol. 28, n.º 3, pp. 142-158.
- Ricketts, M. (1987), *The New Industrial Economics*, New York, St. Martin's.
- Riker, W. (1986), *The Art of Political Manipulation*, New Haven, Yale University Press.
- Rodrigues, M. e Araújo, F. (2005), "A nova gestão pública na governação local", comunicação apresentada no III Congresso Nacional de Administração Pública, Oeiras, Por-

- tugal (disponível em <http://hdl.handle.net/1822/4545>), acessado a 29 de novembro de 2010).
- Roper, R.; Youtie, J.; Shapira, P. e Fernández-Ribas, A. (2010), "Knowledge, capabilities and manufacturing innovation: A USA-Europe comparison", *Regional Studies*, 44 (3), pp. 253-279.
- Sadler, R. (2000), "Corporate entrepreneurship in the public sector: the dance of the chameleon", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 59, n.º 2, pp. 25-43.
- Santos, B. e Ferreira, S. (2002), "A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflituantes", in Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro (orgs.), *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Social Recuar mais?*, Porto, Afrontamento.
- Santos, C. e Teixeira, A. (2009), "The evolution of the literature on entrepreneurship. Uncovering some under researched themes", *Working Papers*, n.º 335, Porto, Faculdade de Economia do Porto e INESC Porto.
- Schneider, M. (1989), *The Competitive City: The Political Economy of Suburbia*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Schneider, M. e Teske, P. (1992), "Toward a theory of the political entrepreneur: evidence from local government", *American Political Science Review*, Vol. 86, n.º 3, pp. 737-747.
- Smith, D. F. e Florida, R. (1994), "Agglomeration and industrial location: An econometric analysis of Japanese-affiliated manufacturing establishments in automotive-related industries", *Journal of Urban Economics*, 36, pp. 23-41.
- Teixeira, A. A. C. (2011), "Mapping the (in)visible college(s) in the field of entrepreneurship", *Scientometrics*, Vol. 89, n.º 1, pp. 1-36.
- Teixeira, A. A. C. e Silva, C. (2012), "A new perspective on local political entrepreneurship: evidence from Portugal", *Local Economy*, Vol. 27, n.º 4, pp. 332-354.
- Teixeira, A. A. C. e Fortuna, N. (2010), "Human capital, R&D, trade, and long-run productivity. Testing the technological absorption hypothesis for the Portuguese economy, 1960-2001", *Research Policy*, Vol. 39, n.º 3, pp. 335-350.
- Teske, P. e Schneider, M. (1994), "The bureaucratic entrepreneur: the case of city managers", *Public Administration Review*, Vol. 54, n.º 4, pp. 331-340.
- Thompson, J. (2002), "The world of the social entrepreneur", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, n.º 2, pp. 412-431.
- Weerawardena, J. e Mort, G. (2006), "Investigating social entrepreneurship: A multidimensional model", *Journal of World Business*, Vol. 41, n.º 1, pp. 21-35.
- Weissert, C. (1991), "Policy entrepreneurs, policy opportunities, and legislative effectiveness", *American Politics Quarterly*, Vol. 19, n.º 2, pp. 262-274.
- Zampetakis, L. e Moustakis, V. (2007), "Entrepreneurial behaviour in the Greek public sector", *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, Vol. 13, n.º 1, pp. 19-38.
- Zerbinati, S. e Souitaris, V. (2005), "Entrepreneurship in the public sector: a framework of analysis in European local governments", *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol. 17, n.º 1, pp. 43-64.
- Zhao, F. (2005), "Exploring the synergy between entrepreneurship and innovation", *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, Vol. 11, n.º 1, pp. 25-41.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

THE ELABORATION PROCESS OF THE NATIONAL POLICY OF REGIONAL DEVELOPMENT IN BRAZIL

Luciana Vargas Netto Oliveira

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), professora assistente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)
lucianavno@uol.com.br

Jandir Ferrera de Lima

Ph.D. em Desenvolvimento Regional, Pesquisador e Bolsista em Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC), Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)
jandirbr@yahoo.ca

RESUMO/ABSTRACT

Esse artigo analisa políticas nacionais de desenvolvimento regional a partir da redemocratização do Brasil (1985) até o início do século XXI. Para tanto, na primeira parte do estudo, reflete sobre as concepções teóricas de desenvolvimento regional; num segundo momento, discorre sobre a questão regional na Constituição Federal de 1988, bem como as alterações legais e institucionais trazidas por ela. Em seguida, a análise contempla as políticas nacionais de desenvolvimento regional ante a abertura econômica e a liberalização da economia (anos 1990) e, finalmente, esboça um panorama sobre a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional como política de Estado no início do século XXI.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional, Política Regional, Planejamento Regional, Políticas Públicas, Brasil.

Códigos JEL: R12, R38, R58

This paper analyses national policies on regional development from the democratization of Brazil (1985) until the beginning of the twentieth-first century. For this, in the first part of the study, it reflects on the theoretical conceptions of regional development; in the second part, it talks about the regional question in the 1988 Federal Constitution, as well as the legal and institutional changes brought up by the latter. After that, the analysis contemplates the national policies on regional development facing the economic opening and liberalization of the economy (in the 1990's) and, finally, drafts a view on the institutionalization of the National Policy of Regional Development as a State policy in the beginning of the twentieth-first century.

Keywords: Regional Development, Regional Policy, Regional Planning, Public Policies, Brazil.

JEL Codes: R12, R38, R58

1. INTRODUÇÃO

Esse artigo analisa as políticas nacionais de desenvolvimento regional no Brasil, entre a redemocratização do País (1985) e o início do século XXI. Para Azzoni (2006),

as questões regionais quase não fizeram parte da agenda política brasileira até o final dos anos 1990, como se não existissem problemas regionais no país, e como tal sem a necessidade de uma política regional. Porém, o Brasil traz em si a marca das diversidades regionais, formadas pe-

las diferentes condições geográficas, econômicas, sociais e culturais que propiciaram uma heterogeneidade no desenvolvimento econômico das regiões brasileiras. As diversidades socioeconômicas demonstram que se fazem necessárias intervenções estatais para atingir maior equilíbrio entre as regiões.

Em geral, conflitantes e contraditórios são os posicionamentos teóricos, ideológicos e políticos na busca de soluções para os problemas regionais. Ante essas constatações, a necessidade de investigação sobre o tema do desenvolvimento regional se faz cada vez mais presente e pergunta-se: qual a importância dada ao desenvolvimento regional nas políticas de desenvolvimento nacional a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988?

No Brasil, durante o período de ditadura militar (1964-1985), foram formulados dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND): o I PND (1972-1974), cujo foco foi o crescimento econômico, não se preocupando com aspectos distributivos da renda gerada. Nesse período ocorreu o chamado “milagre econômico”, quando o produto interno bruto (PIB) brasileiro cresceu à média de 9% ao ano (Nagel, 2001); já o II PND (1975-1979) foi considerado um importante instrumento de planejamento econômico para o país, cujo objetivo era a consolidação do processo de substituição de importações e a ampliação das exportações. Esse plano, além de focar as altas taxas de crescimento econômico, também procurou estabelecer um processo de progressiva melhoria na distribuição de renda (Froelich, 2007). Em relação ao desenvolvimento regional, o que se observou no II PND foram algumas estratégias de intervenção nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste com o objetivo de promover a integração nacional, ou seja, a ocupação efetiva do território, ou minimizar o efeito de problemas climáticos. O escopo principal do II PND não era necessariamente promover o desenvolvimento regional, mas garantir a doutrina da Segurança Nacional e a integridade do território brasileiro (Batista, 1987).

Assim, essa análise terá por base a pesquisa bibliográfica sobre o tema do desenvolvimento regional e das políticas nacionais de desenvolvimento, procurando extrair das obras selecionadas os aspectos relevantes para responder às questões referentes ao objeto de estudo. Também será utilizada a pesquisa documental para se compreender o processo histórico de construção das políticas nacionais de desenvolvimento. A partir desse entendimento, analisou-se a Constituição Federal de 1988, o documento “Indicações para Uma Nova Estratégia de Desenvolvimento Regional” (Brasil, MPO/SEPRE, 1995), as medidas provisórias e leis referentes ao objeto de pesquisa e, principalmente, o Decreto n.º 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Para apresentação dos resultados dividiu-se o conteúdo do presente artigo em cinco partes, inclusa essa introdução como primeira. Na segunda parte, foram tecidas considerações teóricas para explicar teoricamente o que se entende por desenvolvimento regional e qual a sua importância para as políticas nacionais de desenvolvimento do

país. Na terceira parte, discutiu-se como a elaboração da Constituição Federal de 1988 trouxe novos parâmetros para a questão do desenvolvimento regional no Brasil como, por exemplo, a criação dos fundos de financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO).

Na quarta parte foram enfocadas as políticas públicas relevantes da década de 1990 e a existência ou não das respectivas políticas nacionais de desenvolvimento regional. Na última parte do trabalho, que tem como foco de análise o primeiro decênio do século XXI, destacou-se a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que surgiu como uma política de Estado e não de governo. As conclusões encerram essa reflexão e resumizam o conteúdo da análise.

2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONCEITO E REFLEXÕES

No estudo das dinâmicas regionais, duas linhas teóricas principais se destacam: os modelos de localização e as teorias do crescimento/desenvolvimento regional. Os modelos de localização conferem importância fundamental aos custos de transporte na determinação da localização de um determinado empreendimento, pois combinam os fatores de produção, a distância dos mercados e os custos de transporte (Liberato, 2008). Já as teorias do crescimento/desenvolvimento regional possuem formas de análise do objeto coexistentes, mas com diferenças. As teorias do crescimento regional são essencialmente macroeconômicas. As teorias do desenvolvimento regional adotam um enfoque microterritorial e microcomportamental, pois sua proposta não é explicar as taxas de crescimento agregado dos salários e do emprego, preocupação central das teorias do crescimento regional, mas identificar os elementos tangíveis e intangíveis do processo de crescimento e desenvolvimento socioeconômico nas regiões ou nos territórios (Capello, 2008).

No século XX, vários autores contribuíram para consolidar os estudos relativos às teorias da localização, entre os quais Alfred Weber (1909), que explicou as razões da instalação das indústrias a partir da análise dos custos de transporte de matérias primas e produtos, conforme a localização dos mercados fornecedores e consumidores. Foi também o primeiro a analisar os aspectos referentes à localização da mão de obra e aos fatores de aglomeração. Na sequência, surgiu o conceito de centralidade urbana, elaborado por Walter Christaller em 1933. A ideia de centralidade pressupõe que a concentração urbana surge a partir de atividades que demandam produção em larga escala, com consumo simultâneo, principalmente de serviços. A tendência da produção urbana é se organizar em redes de “lugares centrais”, nas quais o espaço se organiza em áreas de mercado, polarizadas pelas maiores aglomerações (Benko, 1999; Cavalcante, 2008).

Na década de 1940, os estudos de August Losh, ao combinar escala e custos de transporte, explicaram por-

que as atividades econômicas se localizam no centro das áreas de mercado (Liberato, 2008). Losh propunha uma hierarquia entre as áreas de mercado, iniciando pelas áreas menores e partindo sucessivamente para áreas maiores, obtendo-se um número maior de redes (Cavalcante, 2008).

Cavalcante (2008) destaca que com a publicação de *Location and Space-Economy*, de Walter Isard, em 1956, houve a revisão e a síntese da escola clássica da localização. Isard integrou o modelo de von Thünen (1826) com a microeconomia, partindo da ideia da maximização do lucro e da minimização dos custos. Nesse sentido, propôs uma linha de pensamento considerada o marco que funda a ciência regional. Se até então os estudos regionais estavam relegados para a geografia e a economia, com a fundação da ciência regional eles se difundiram para outras áreas das ciências humanas e sociais.

As teorias da localização deram à economia regional uma identidade científica e constituíram seu centro teórico e metodológico ao envolver a investigação sobre as escolhas de firmas e empresas para sua instalação, bem como ao analisar as disparidades na distribuição espacial das atividades utilizando conceitos de externalidades e de aglomeração econômica, procurando entender os desequilíbrios e hierarquias territoriais (Capello, 2008). Conforme Liberato (2008), atualmente as teorias da localização ainda são importantes para a análise da localização e da polarização das atividades econômicas em determinados territórios.

Em relação às teorias do crescimento/desenvolvimento regional, as mesmas datam da segunda metade do século XX e se desdobraram em teorias do desenvolvimento desigual, cujos estudos constataram diferenças de ritmo e nível entre países ou entre regiões. Uma das mais significativas foi elaborada por Gunnar Myrdal, em 1957: a “teoria da causação circular acumulativa”, através da qual procura explicar a natureza desigual do desenvolvimento econômico. Myrdal acreditava que o sistema social não se modifica espontaneamente a fim de proporcionar um equilíbrio de forças. Ao contrário, as desigualdades e os desequilíbrios tendem a se aprofundar. Assim, os efeitos do processo de causação circular acumulativa poderiam explicar a heterogeneidade entre as regiões dentro de um mesmo país, pois Myrdal acreditava que o movimento de forças do mercado atua fortalecendo as desigualdades, sugerindo a intervenção regional via política pública para estimular a maior equidade das economias regionais (Myrdal, 1957).

Outra corrente teórica é a dos pólos de crescimento e desenvolvimento, criada a partir da obra de François Perroux (1955), cujo foco são os processos de localização e de acumulação. Os pólos são gerados pela dominação, a interdependência e a inovação de uma indústria ou unidade motriz, representada por uma empresa ou grupo de empresas, sobre as outras aglomerações. O aspecto de dominação é muito importante na teoria dos pólos de crescimento, pois as unidades motrizes têm poder de aumentar as vendas e as compras de serviços de outras empresas. As indústrias motrizes e movidas tendem a se aglomerar em determinada área geográfica, determinando uma área de influência mais

próxima e não afetando o conjunto da economia. Dessa forma, o processo de desenvolvimento não ocorre de forma homogênea, mas sim através de pontos ou pólos cujos canais, efeitos e intensidade se expandem de forma variável por toda a economia regional. Perroux destacou o papel do Estado na economia como fator de estímulo na dinâmica das indústrias motrizes (Perroux, 1981; Liberato, 2008).

Essas ideias predominaram em grande parte das políticas de desenvolvimento regional implementadas em países desenvolvidos e em desenvolvimento até à década de 1980 (Cavalcante, 2008). A partir dessa década surgiu uma nova fase de teorização sobre o desenvolvimento regional com a teoria do desenvolvimento endógeno.

A corrente teórica do desenvolvimento endógeno enfatiza as condições e dinâmicas internas das regiões, pois compreende o progresso como uma resposta endógena dos atores econômicos locais num ambiente competitivo. Da mesma forma, o aumento da produtividade depende de fatores também endógenos, tais como inovação, economia de escala, o fortalecimento do capital humano e social e os processos de aprendizagem coletiva. Nesse sentido, os componentes do sistema socioeconômico e cultural de uma região ou nação determinam o sucesso da economia local: habilidades empreendedoras; fatores locais de produção, como recursos naturais, capital e trabalho; técnicas e habilidades que permitam gerar e disseminar conhecimento e aprendizagem; e capacidade de tomada de decisões que direcionem um processo de desenvolvimento baseado em mudanças e inovações que conectem o local ao global, enriquecendo a região com informações e conhecimentos externos (Putnam, 2000; Capello, 2008).

Segundo Cavalcante (2008), a produção recente em desenvolvimento regional pode ser dividida em dois grandes blocos: no primeiro estão as produções que incorporam os fenômenos da reestruturação produtiva e a questão da divisão internacional do trabalho, destacando os aspectos tecnológicos e institucionais em seus modelos conceituais. Suas características principais são: ênfase à questão das externalidades, inclusive tecnológicas; forte influência dos impactos das inovações tecnológicas e do aprendizado; ênfase nas relações não comerciais, como a organização industrial e os custos de transação.

No segundo bloco encontra-se a “nova geografia econômica”. A proposta dessa linha de pensamento é fornecer um modelo formal ao *trade-off* entre ganhos de escala e custos de transporte. A partir desses modelos explica-se a relação entre as concentrações populacionais e as atividades econômicas, ou seja, as diferenças entre regiões industriais e agrícolas, a localização das cidades e a influência das aglomerações na organização da indústria. De maneira geral, os fenômenos ligados à concentração das atividades ocorrem e se perpetuam devido a algum tipo de economia da aglomeração, cuja concentração espacial cria um ambiente economicamente favorável que sustenta uma concentração continuada. A referida teoria procura entender o caráter de autorreforço da concentração espacial, modelando as fontes dos retornos crescentes, apren-

dendo como e quando esses retornos podem se alterar e deduzir os motivos pelos quais o comportamento da economia muda com eles (Krugman, 1991; Fugita, Krugman e Venables, 2002).

Ante as diferentes correntes teóricas e as incertezas científicas quanto ao papel de cada instrumento utilizado para promoção do desenvolvimento regional, como, por exemplo, as externalidades de natureza pecuniária, os “ativos relacionais”, o “capital social”, dentre outros, Cavalcanti (2008) sugere que estratégias direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico e social devem ser necessariamente individualizadas, pois não há uma única diretriz aplicável a todas as regiões.

Desse modo, alguns aspectos são essenciais para o desenvolvimento das potencialidades de uma região. Em primeiro lugar, está a capacidade da região em negociar e atrair, em âmbito nacional e internacional, recursos financeiros, tecnológicos, institucionais e profissionais qualificados para os empreendimentos que pretende realizar. Além disso, a região dependerá da conjuntura nacional, a partir dos impactos que as políticas macroeconômicas e setoriais exercem sobre a estrutura produtiva local. Em segundo lugar, além do crescimento econômico, para haver sustentabilidade é necessário desenvolver uma crescente percepção coletiva de pertença à região, uma capacidade de organização social e política que se articule a um projeto político local. Isso exige o progressivo aumento da autonomia para tomada de decisões e para reinvestir localmente o excedente econômico gerado no processo de crescimento. Nesse sentido, esses aspectos devem levar a um processo permanente de inclusão social, transformando o crescimento em desenvolvimento socioeconômico, numa crescente sintonia intersetorial e territorial de agentes e instituições focados no alcance dos objetivos e interesses regionais (Furtado, 2003; Haddad, 2009).

Realizada essa breve revisão sobre os conceitos e reflexões sobre o desenvolvimento regional, passa-se a seguir às etapas recentes da história brasileira procurando-se compreender a existência e a importância dadas ao mesmo nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do país.

3. A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Após 21 anos de ditadura militar no Brasil (1964-1985), período durante o qual foi suspenso o Estado Democrático de Direito, as forças sociais se mobilizaram a tal ponto que não foi possível a continuidade desse regime. Nesse processo, tornou-se premente a necessidade de uma nova ordem jurídica a reger o país, tendo sido instaurada em 1986 a Assembléia Nacional Constituinte. A nova Constituição Federal foi promulgada a 5 de outubro de 1988, fundamentando-se no respeito pela dignidade da pessoa humana, entendida como um elemento básico para a realização do princípio democrático e para a afirmação do Estado Democrático de Direito (Moraes, 2003).

O artigo 3.º da Constituição Federal de 1988 estabelece como objetivos fundamentais do Brasil:

- I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – Garantir o desenvolvimento nacional;
- III – *Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*
- IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (itálico nosso).

(Brasil. CF/1988, pp. 13-14)

É a primeira vez que uma Constituição demarca, especificamente, os objetivos do Estado brasileiro. Eles devem servir como fundamento de prestações positivas, a serem propostas pelo poder público, no sentido de concretizar a democracia econômica, social e cultural, ou seja, com a finalidade de dar materialidade e efetivar na prática o princípio da dignidade da pessoa humana (Silva, 2000).

Daí não só a importância histórica e política da chamada “Constituição Cidadã”, mas principalmente suas diretrizes fundamentais, que impulsionam o país a elaborar um projeto claro de desenvolvimento para diminuir as desigualdades econômicas e sociais regionais. Isso se observa no “Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira”, destacando-se o artigo 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna [...], observados os seguintes princípios: [...] VII – *redução das desigualdades regionais e sociais [...]*” (itálico nosso) (Brasil, CF, 1988, p. 114).

Entende-se que o princípio acima destacado se reveste de uma verdadeira intenção elaborada pelo conjunto da sociedade brasileira, legitimando o papel do Estado para intervir no domínio econômico como normativo e regulador, principalmente em relação à proposição de políticas para o desenvolvimento com observância dos princípios constitucionais da ordem econômica. É o que preconiza também o artigo 174 da Constituição Federal:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento [...]. § 1.º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e *compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento*” (itálico nosso) (Brasil, CF, 1988, p. 115).

Nesse sentido, uma das principais iniciativas no âmbito da formulação de políticas para promoção do desenvolvimento regional foi a criação dos fundos de financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO). A alínea *c*) do inciso I do artigo 159 da Constituição Federal estabelece que a União deverá repassar do montante do produto da arrecadação de impostos sobre as rendas e os proventos de qualquer natureza e de 48% do

valor dos impostos sobre produtos industrializados: “c) três por cento para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento [...]” (Brasil, CF, 1988, p. 107).

Esses fundos constitucionais foram regulamentados pela Lei Federal n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989, cujo objetivo é promover o desenvolvimento econômico e social das regiões através de programas de financiamento do setor produtivo que permitam gerar novos postos de trabalho, elevar a arrecadação tributária e melhorar a distribuição de renda (Brasil, MIN, 2010a). Podem ser beneficiários dos recursos provindos dos fundos constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, associações e cooperativas de produção que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial e agroindustrial das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Brasil, Lei Federal n.º 7.827/89, artigo 4.º). Esses recursos são gerenciados pelas instituições financeiras federais de caráter regional e devem ser direcionados para programas que deem tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas; para as de uso intensivo de matérias primas e mão de obra locais; as que produzam alimentos básicos para consumo da população; e os projetos de irrigação, quando pertencentes aos micro e pequenos produtores rurais, suas associações e cooperativas; preservação do meio ambiente; conjugação do crédito com a assistência técnica, no caso de setores tecnologicamente carentes (Brasil, Lei Federal n.º 7.827/89, artigo 3.º).

Desse modo, a partir da estrutura legal e institucional de fomento ao desenvolvimento econômico e social das regiões mais desiguais e carentes de recursos do país, observou-se o nascimento de diretrizes para formulação de uma política nacional de desenvolvimento regional a partir da Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos.

Porém, nesse período o Brasil atravessava uma crise econômica de grandes dimensões e complexidade, que se iniciou na década de 1970 e se estendeu até o começo da década de 1990, período denominado a “década perdida” (Brum, 1998).

Assim, no Brasil da década de 1980, os esforços empreendidos foram no sentido de solucionar as questões de curto prazo, como o combate à inflação e o pagamento da dívida externa, sendo relegados para segundo plano os objetivos de adensamento econômico, reestruturação produtiva, reformas institucionais e a premência de mudança de foco das políticas de desenvolvimento até então vigentes (Uderman, 2008).

4. A ABERTURA ECONÔMICA E A MUNDIALIZAÇÃO DA ECONOMIA: O “BRASIL EM AÇÃO”

Dentre as profundas modificações ocorridas no mundo em termos de conjuntura econômica, social e jurídico-po-

lítica durante o século XX, a maior delas foi denominada “a grande transformação”, causada por dois fenômenos estreitamente interdependentes: a mundialização desigual das relações sociais e uma “nova revolução industrial”. O primeiro fenômeno constituiu-se numa globalização multifacetada (econômica, dos fluxos de bens e de comunicação), criando relações de interdependência entre as diferentes populações do planeta e reorganizando não só o tempo, mas também a vida social. Significou a quebra de barreiras para os fluxos financeiros, de bens e de serviços, e estabeleceu a globalização das comunicações. A mundialização é, principalmente, a interdependência, pois os acontecimentos produzem efeitos simultâneos em todos os locais do planeta (Pacheco, 1995; Benko, 1999 e Capella, 2002).

A denominada “nova revolução industrial” pautou-se pelo emprego de novos materiais de origem química ou bioquímica, pela introdução generalizada da informática em todas as esferas da sociedade, principalmente na produção e no consumo privado, além da adoção de novas formas organizativas para o desenvolvimento dos processos econômicos (Capella, 2002).

Em resumo, a globalização se alicerça em duas colunas centrais: o dinheiro mundializado e a informação. Porém, para os países mais pobres, esses aspectos parecem se formar como algo autônomo à sociedade: a informação é centralizada nas mãos de poucos, pois tudo passa por um “filtro deformante”, apesar de tecnicamente chegar a todo o planeta. Em relação ao capital, em função da sua volatilidade, o mundo se torna cada vez mais fluido. Com a disseminação da rede de informação, os desdobramentos da globalização ultrapassam os limites da economia e provocam uma certa padronização cultural entre os países (Santos, 2001).

Dessa forma, ante esse novo contexto mundial, o Brasil defrontou-se com a enorme tarefa de superar a crise instalada a partir da década de 1970, lançar as bases de uma nova etapa do desenvolvimento econômico, desencadear um processo de erradicação e/ou minimização das desigualdades econômicas e sociais e consolidar a democracia com os avanços da nova ordem constitucional. Nesse sentido, houve uma redefinição do papel do Estado brasileiro com tendência para reduzir progressivamente sua atuação e seus investimentos na área econômica e aumentá-los nas áreas sociais. Para tanto, transferiu-se para o setor privado certas empresas estatais e as atividades econômicas foram desregulamentadas em determinadas áreas, segundo as leis da concorrência (Brum, 1998).

Na década de 1990, o Brasil enfrentou enormes desafios, dentre eles: sustentar e consolidar a estabilidade econômica conquistada a partir do Plano Real (1994); reduzir o déficit das contas públicas externas; diminuir a taxa de juros interna e conter a dívida pública interna crescente; retomar o crescimento econômico de forma sustentada, com aumento de produtividade, geração de emprego, melhor distribuição de renda e preservação do meio ambiente; consolidar e aperfeiçoar a democracia brasileira; e ampliar e diversificar a participação do Brasil no mercado mundial (Brum, 1998).

Entre esses desafios, o Plano Real (1994) efetivamente estabilizou os preços e garantiu o poder de compra da moeda. No entanto, entre 1994 e 2003, a taxa de juros interna sempre esteve em patamares bastante elevados. Atualmente, ainda se encontra entre as mais altas do planeta, porém na faixa de 11,5% ao ano em 2011, bem diferente do patamar de 40% ao ano em que esteve no final dos anos 1990. Apesar da taxa de juros elevada, a estabilização da moeda em muito contribuiu para a melhoria da renda das famílias, pois o processo inflacionário é um forte concentrador de renda.

Além da estabilização da moeda, o Plano Real trouxe à tona a discussão da distribuição da renda e da descentralização tributária. Na questão da distribuição da renda, houve uma melhora sensível de 2% no início do século XXI. Já na questão tributária, a taxa de juros elevada impôs um endividamento interno crescente entre 1994 e 2002, no qual a relação dívida interna/PIB chegou a 54% do PIB em 2000, já estando porém no patamar de 38% em 2011. Esse endividamento e as taxas de juro elevadas reduziram a capacidade de crescimento da economia brasileira até o início do século XXI, quando a economia brasileira retomou seu crescimento a uma média de 4% ao ano entre 2003 e 2007. Porém, esse cenário exigiu superávits crescentes das contas públicas, em detrimento de uma maior participação dos Estados federados e municípios no montante da arrecadação. Tanto que, em 1988, 51,5% da arrecadação de tributos eram reservados à União, 30,4% aos Estados e 18,2% aos municípios. Porém, em 2004, o governo federal já retinha 59,62% da arrecadação, os Estados federados ficavam com 25,19% do total e 15,19% estavam disponíveis para os municípios (Vedana, 2002 e Eidt e Ferrera de Lima, 2007). De um lado a União Federal descentralizou atribuições e fortaleceu a participação dos municípios na gestão das questões sociais, mas de outro concentrou recursos financeiros para fazer frente à estabilidade da moeda.

Já no contexto da dinâmica da organização espacial no Brasil e das desigualdades regionais, até à estabilização da economia com o Plano Real (1994), o final dos anos 1980 e o início da década de 1990 foram caracterizados pela inexpressiva presença de políticas regionais oriundas do governo federal, aliadas à atomização de esferas de tratamento do regional, o que provocou superposição de esforços e recursos, sem a efetividade esperada para fomentar o desenvolvimento das regiões (Araújo, 1999a).

Após a implementação do Plano Real (1994), em 1995 foi criada a Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), unidade pertencente à estrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento, que absorveu parte das funções do antigo Ministério da Integração Regional, extinto pela Medida Provisória n.º 931, de 1 de março de 1995 (Brasil, MPO/SEPRE, 1997). À SEPRE foram atribuídas competências referentes à integração dos aspectos regionais das políticas setoriais, inclusive assuntos relativos ao desenvolvimento urbano, além de assumir responsabilidade pela formulação da política e pelo controle da aplicação dos fundos constitucionais de desenvolvimento e defesa civil.

Os objetivos das ações da SEPRE na área do desenvolvimento regional eram: inserir o planejamento regional no planejamento nacional; redefinir estratégias no contexto dos novos paradigmas do desenvolvimento mundial; e reavaliar instrumentos e instituições tendo em vista a elevação da eficiência do gasto público e dos investimentos financiados com incentivos fiscais e outros recursos de fontes governamentais (Brasil, MPO/SEPRE, 1997).

Segundo o documento produzido pela SEPRE, a formulação de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional abrangia duas abordagens distintas, mas complementares. A primeira, de caráter estrutural, objetivava enfrentar as raízes do subdesenvolvimento econômico das regiões através de cinco vetores básicos: reformas institucionais (do Estado; tributária e previdenciária; econômicas); financiamento do desenvolvimento; educação e capacitação; desenvolvimento científico e tecnológico; consolidação e modernização da infraestrutura. A segunda abordagem, cujo enfoque é espacial, objetivava ordenar a distribuição das atividades econômicas no plano regional através de grandes eixos estruturadores de integração nacional e internacional. Os selecionados foram: Eixo da Zona Franca de Manaus; Corredor Noroeste; Corredor Norte; Eixo Litorâneo Nordestino; Eixo do Semi-Árido Nordestino; Corredor Centro-Leste e Região Geoeconômica de Brasília; Corredor Centro-Oeste; Corredores do MERCOSUL; além de promover áreas deprimidas ou diferenciadas e dar ênfase aos programas especiais de interesse regional (Brasil, MPO/SEPRE, 1997, pp. 17-33).

A partir desse documento, lançaram-se as bases para o Plano Plurianual (1996-1999) e o programa “Brasil em Ação” (1996), agrupando 42 empreendimentos (16 na área social e 26 na área de infraestrutura). O objetivo do programa era enfrentar os problemas estruturais e sociais do Brasil através de ações em parceria com a iniciativa privada, propiciando o aumento da competitividade e a redução dos custos nas atividades econômicas, e melhorando a qualidade de vida da população (Cardoso, 1996).

Os projetos prioritários do programa “Brasil em Ação” desdobram-se em dois blocos: projetos de infraestrutura e projetos da área social. Em relação aos primeiros, considerados estratégicos para a organização territorial do país, possuíam algumas características importantes: incentivo à integração dos espaços dinâmicos do país no mercado externo, principalmente no Mercosul e nos demais países da América Latina (“integração competitiva”); prioridade de acessibilidade aos focos dinâmicos do país, ou seja, ampliação da competitividade nos espaços mais desenvolvidos; e, por último, concentração dos investimentos no Sul/Sudeste, na fronteira noroeste e em pontos dinâmicos das regiões Nordeste e Norte (Araújo, 1999a).

Na década de 1990 houve uma tendência de interrupção da desconcentração espacial do crescimento brasileiro ocorrido nas duas décadas anteriores, através de projetos públicos implantados em várias regiões do país para barrar a forte concentração de investimentos e o decorrente dinamismo econômico da Região Sudeste. Essa alteração

nos rumos foi influenciada pela inexistência de políticas regionais em âmbito nacional, que fomentou a “guerra fiscal” entre os Estados e municípios, além de uma fragmentação territorial que relegou grandes áreas do país para a margem dos processos de desenvolvimento (denominados “espaços não competitivos”) (Araújo, 1999a e Piquet, 2007).

Somente no final da década, em 1999, foi criado o Ministério da Integração Nacional (MIN), que assumiu as competências da SEPRE e ao qual foram vinculados o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales de São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). A criação do MIN foi importante para incentivar mudanças nos padrões de formulação e operacionalização das políticas públicas brasileiras, pois desde o início da década de 1990 que havia iniciativas isoladas de desenvolvimento regional.

As atribuições principais do MIN na época da sua criação foram: formulação e acompanhamento da política de desenvolvimento nacional integrada; formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento; estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais; estabelecimento de diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos fundos constitucionais e outros fundos existentes; acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional; defesa civil; obras contra as secas e de infraestrutura hídrica, entre outras (Brasil, MP n.º 1.911-8, 1999).

Os programas e projetos do MIN deveriam seguir os seguintes princípios: concepção do desenvolvimento como busca de realização da cidadania (e, para tanto, além de promover as atividades produtivas com competitividade e equidade econômica e social entre as regiões, deve proporcionar o acesso à infraestrutura logística, à saúde, à educação e à segurança); a integração e o desenvolvimento regional devem estar atrelados à melhoria da qualidade de vida, à qualificação do trabalho, ao desenvolvimento científico e tecnológico, e ao respeito pela diversidade cultural e espacial; o desenvolvimento regional sustentável deve se basear nos pressupostos da sustentabilidade ambiental, através do uso racional dos recursos naturais, da gestão dos recursos hídricos e dos ecossistemas, para não comprometê-los para uso das futuras gerações (Castro Vieira, 2002).

Em 2000, surgiram no âmbito do MIN novas regionalizações como objeto de intervenção estatal, em escalas espaciais diferenciadas das macrorregiões tradicionais: as mesorregiões diferenciadas. Essas podem ser conceituadas como “[...] espaço geoeconômico, social e ambiental correspondendo a sub-regiões com identidade própria, de confluência entre dois ou mais estados, ou de fronteira com países vizinhos, com graves carências sócio-econômicas e institucionais” (Castro Vieira, 2002, p. 7). Para identificação e delimitação espacial/territorial dessas regiões de baixo dinamismo econômico e/ou deprimidas, observaram-se também suas características comuns, mercados

interdependentes e demais aspectos que evidenciavam uma identidade regional (Etges, 2005).

Os programas das mesorregiões diferenciadas possuem uma forte vertente associativa e cooperativa, pressupondo a ação efetiva do Estado, com maior articulação dos diversos programas públicos e parcerias com as lideranças e os segmentos das comunidades envolvidas. Trata-se da materialização de uma nova tendência que lançou as sementes para a formulação de uma política nacional de desenvolvimento regional para o Brasil.

5. A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO POLÍTICA DE ESTADO

O início do século XXI traz para o Brasil a consolidação da democracia e a necessidade da redução das desigualdades sociais e regionais presentes no país. Nas políticas públicas executadas pelo governo federal a partir de 2003, o caminho para alcançar tal meta foi calcado na valorização da diversidade regional, na mobilização endógena, no dinamismo, na valorização das potencialidades locais e regionais, na inovação, na melhoria da renda e das condições de vida de toda a população brasileira. Assim, em 2003 foi lançada a proposta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), incluída no Plano Plurianual 2004/2007, definindo os princípios, os parâmetros e os critérios básicos para redução das desigualdades regionais do país com base na análise da realidade regional brasileira, a partir da qual o governo federal deveria orientar suas ações.

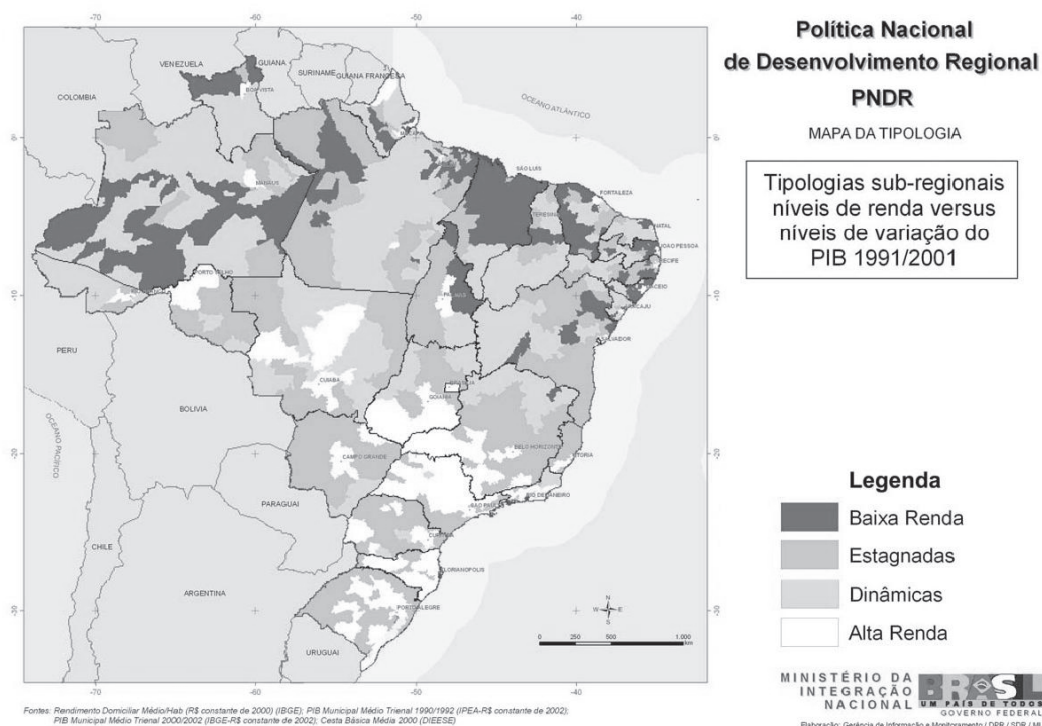
A proposta da PNDR se baseava no diagnóstico da realidade regional brasileira. Esse diagnóstico apontava quatro problemas principais: em todas as macrorregiões do Brasil coexistem subregiões dinâmicas e competitivas, com elevados rendimentos médios relativos, e outras subregiões com precárias condições de vida e estagnação; em relação às dinâmicas microrregionais demográficas e ao crescimento do produto interno bruto (PIB), há no Brasil um perfil territorial disperso, com baixo crescimento econômico e taxas decedentes de expansão natural da população; o padrão macrorregional persiste com diferenças marcantes nas principais variáveis socioeconômicas entre o Norte e Nordeste e o Sul e Sudeste, com a Região Centro-Oeste aproximando-se dessas duas últimas; distância extrema de níveis de rendimento e outras variáveis da Amazônia, semiárido nordestino e parte do norte de Minas Gerais, que pode ser observado na tipologia descrita na Figura 1 (Brasil, MIN. SDR. IICA, 200, p. 10).

É importante ressaltar que o Brasil não possui uma forte tradição em termos de realização de estudos avaliativos quanto às políticas públicas que implementa, tanto ao nível nacional como aos níveis regional e estadual, o que se torna um fator dificultador para ajustes necessários quanto aos rumos das mesmas e à definição de novas propostas. Assim, nota-se uma carência de análise mais aprofundada em relação à aplicabilidade dos planos de-

envolvidos anteriormente e à utilização dos fundos para a promoção do desenvolvimento instituídos nos estados e regiões brasileiras ao longo dos últimos anos. Demarca-se, ainda, que o diagnóstico da realidade brasileira apresentado nos documentos que fundamentam a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, elaborada a par-

tir do PPA (2004) e aprovada como norma legal em 2007, baseia-se em dados extraídos dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1991 e 2000), além de estimativas de produto interno bruto (PIB) municipais, realizadas pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

FIGURA 1. MAPA DAS TIPOLOGIAS SUBREGIONAIS – NÍVEIS DE RENDA *VERSUS* NÍVEIS DE VARIAÇÃO DO PIB 1991/2001



Fonte: Brasil, MIN. SDR. IICA, 200, p. 30.

Retornando ao histórico da PNDR, o Plano Plurianual 2004/07 (PPA), denominado Programa “Brasil de Todos”, destacou e elegeu cinco grandes programas para iniciar a reversão do quadro de desigualdade e exclusão de algumas regiões brasileiras e suas populações: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Subregionais (PROMESO), o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER), o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Subregiões (PROMOVER), o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e a Organização Produtiva de Comunidades Pobres (PRODUZIR). A característica comum a esses programas se centra em duas vertentes complementares: a primeira está voltada para o estímulo à organização social e a criação de laços comunitários em bases locais, mobilizando a sociedade para a promoção do desenvolvimento endógeno (*bottom-up*); e a segunda vertente fomenta a dinamização econômica das regiões sob a premissa de que somente os atores locais podem transformar o círculo vicioso de subdesenvolvimento em um círculo virtuoso de crescimento e inclusão social (Brasil, MIN, 2004).

No PPA 2004/07 consolidou-se a tendência de atuação do Governo Federal nos espaços subregionais, o que permitiria maiores eficiência e eficácia em relação à organização social, à convergência produtiva das forças sociais, econômicas e políticas locais, à aplicação dos recursos públicos e ao fomento dos potenciais endógenos de cada região (Brasil, MIN, 2004).

Nesse sentido, com o amadurecimento das propostas constantes no referido PPA, emergiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada pelo Decreto n.º 6047, de 22 de fevereiro de 2007. O seu artigo 1.º define seu objetivo: “A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3.º da Constituição” (Brasil, Decreto n.º 6047, 2007), ou seja, a PNDR é uma política com viés territorial, redistributiva e com abordagens em múltiplas escalas, atuando preferencialmente nas regiões em situação

de debilidade econômica e estagnação, com condições de vida insatisfatórias e expressivos fluxos migratórios para as grandes metrópoles.

Os critérios básicos para definição dos espaços prioritários para ação da PNDR foram definidos a partir de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita*, dando origem a uma tipologia das microrregiões, classificadas em Alta Renda, Dinâmicas, Estagnadas e de Baixa Renda, exposta na Figura 1 (Brasil, MIN. SDR. IICA, 200, pp. 12-13). Segundo o documento citado, cabe às instâncias macrorregionais a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação das diretrizes e ações de desenvolvimento e a promoção de iniciativas em territórios priorizados. Em relação ao foco operacional da PNDR, reside nas instâncias subregionais, destacando-se como prioridade o semiárido, por concentrar extremos de pobreza e fragilidade econômica, a faixa de fronteira, por sua importância estratégica para a integração econômica sul-americana, e as regiões integradas de desenvolvimento (RIDE), como complexo geoeconômico e social, atendendo ao artigo 43.º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, MIN. SDR. IICA, 200; Brasil, Decreto n.º 6047, 2007).

Para o financiamento dos programas e ações da PNDR voltados para a redução das desigualdades regionais e a ampliação das oportunidades de desenvolvimento regional devem ser utilizados, dentre outros, os seguintes instrumentos, conforme o artigo 6.º do Decreto n.º 6047/07: Orçamento Geral da União; Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), bem como outros fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados; outros fundos especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais; recursos dos agentes financeiros oficiais; e incentivos e benefícios fiscais (Brasil, Decreto n.º 6047, 2007). Em 2008, houve a proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional incluída na Proposta de Reforma Tributária enviada ao Congresso Nacional, que ainda está em tramitação.

Em relação às linhas gerais da PNDR para a redução das desigualdades regionais, destacam-se as seguintes estratégias convergentes com os objetivos de inclusão social, de produtividade, de sustentabilidade ambiental e de competitividade econômica (Brasil, Decreto n.º 6047, 2007, artigo 2.º): a) “estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas”, ou seja, a PNDR opta pela via da superação através da exploração dos potenciais endógenos de desenvolvimento das regiões do Brasil; b) “articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária”. Isso significa que os esforços a serem empreendidos a nível nacional devem respeitar a equidade na repartição das ações e dos recursos públicos, porém direcionando atenção e programas especiais para os espaços regionais considera-

dos prioritários e que apresentem maiores necessidades, conforme informações socioeconômicas e produtivas de âmbito local e municipal como, por exemplo, padrões de renda e de dinamismo produtivo.

Assim, os pressupostos da teoria do desenvolvimento endógeno estão presentes nas diretrizes da PNDR, que se pauta pelos enfoques territoriais e pela articulação intersectorial, pois ao MIN cabe, além de outras atribuições, “[...] ouvir opiniões e sugestões da sociedade, por meio de mecanismos e canais de participação que componham instâncias de concertação regional, quanto à formulação dos planos, programas e ações da PNDR, nas diferentes escalas [...]” (Brasil, Decreto n.º 6047, 2007, artigo 7.º, Inciso II). Esse mecanismo traz uma premissa importante, que é respeitar as articulações e aspirações regionais em relação a esse processo, dando vez e voz aos sujeitos pertencentes às comunidades objeto de intervenção estatal, pois esses são os verdadeiros agentes do desenvolvimento (*bottom up*).

6. CONCLUSÃO

O objetivo desse artigo foi analisar as políticas nacionais de desenvolvimento regional no Brasil, no período compreendido entre a redemocratização do país (1985) e a primeira década do século XXI. A partir da análise, notou-se que, após a redemocratização e até à década de 1990, não havia uma política para o desenvolvimento regional no país, mas sim programas e projetos isolados, herdados do período da ditadura militar, cujo escopo era integrar as regiões e não propriamente provocar o dinamismo das mesmas.

Entretanto, com a elaboração da Constituição Federal de 1988, oriunda de legítimos representantes da população, com a participação dos movimentos populares e demais segmentos da sociedade civil organizada, houve o início de uma mudança de orientação em relação à concepção de desenvolvimento econômico e do papel do Estado. A realidade da economia brasileira no final da década de 1980 evidenciava que somente o crescimento econômico não garantiria a promoção do bem-estar social e a redução das desigualdades regionais, sem uma efetiva participação da sociedade civil organizada e da intervenção do Estado através de políticas públicas de desenvolvimento regional.

Assim, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como um dos objetivos do país erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais e, para isso, criou os Fundos Constitucionais, destinando recursos para as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, numa tentativa de desconcentração espacial do desenvolvimento.

Na década de 1990, sob o contexto da mundialização financeira, o Brasil enfrentou o desafio de lidar com as conseqüências da chamada “década perdida”, procurando viabilizar o país e debelar a crise já instalada. A partir de 1994, com o Plano Real (1994), o país conseguiu atingir a estabilidade econômica e iniciou um período de redução do papel do Estado na economia com privatizações, retirada de barreiras protecionistas e abertura ao mercado

mundial. Em relação às políticas de desenvolvimento regional, percebeu-se uma ausência de políticas regionais e uma fragmentação das esferas de tratamento das questões regionais, optando-se por dar ênfase às regiões dinâmicas e competitivas já existentes no país para as inserir no mercado externo, através de políticas públicas de orientação nacional/setorial. Essa estratégia estimulou a “guerra fiscal” entre os Estados federados e a fragmentação territorial, ou seja, os “espaços não-competitivos” e pouco atrativos ficaram relegados à sua própria sorte, fora dos grandes corredores de desenvolvimento econômico.

Os primeiros anos do século XXI trouxeram uma nova visão em termos das questões regionais para o Brasil, pois a partir do PPA 2004/2007 tiveram-se os fundamentos para a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, cuja institucionalização ocorreu em 2007.

A PNDR surgiu para ser uma política de Estado baseada nos pressupostos da teoria do desenvolvimento endógeno. Essa teorização procura compreender as diferenças e particularidades de cada região, conhecer suas potencialidades e seus óbices para conferir a cada uma delas um tratamento diferenciado e específico. Isso não significa que as regiões possam prescindir de elementos externos, pois o papel do Estado e das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional reveste-se de extrema importância. Os elementos e os atores locais, bem como seus potenciais, são a referência, mas o diálogo externo deve ser constante no sentido de provocar a mobilização e o dinamismo dessas regiões. Assim, conclui-se que na atualidade há uma política nacional estruturada, com fundos setoriais definidos e órgãos estatais específicos para realizar o planejamento e a execução da mesma. Importa verificar, no decurso dos anos vindouros, se esta atingirá os objetivos propostos e conseguirá reduzir as desigualdades regionais brasileiras, conforme preconiza a Constituição Federal. Portanto, a PNDR brasileira é muito recente e encontra-se na fase de estruturação e aplicação, com objetivos amplos e gerais, o que dificulta a averiguação de resultados efetivos nesse momento. Por isso, urge a execução de um censo do desenvolvimento regional no Brasil e a avaliação dos impactos efetivos dos investimentos oriundos da PNDR.

7. REFERÊNCIAS

- Almeida Jr., M. F.; Silva, A. M. A. e Resende, G. M. (2007), “Fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO, FCO): uma descrição para o período recente”, in CARVALHO, A. X. Y. et al. (org.), *Ensaio de Economia Regional e Urbana*, Brasília, IPEA.
- Araújo, Tânia B. (1999a), “Por uma política nacional de desenvolvimento regional”, *Revista Econômica do Nordeste*, Banco do Nordeste, vol. 30, n.º 2.
- Araújo, Tânia B. (1999b), “Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Vol. 2, n.º 2, pp. 9-24. Disponível em www.anpur.org.br/publicações/Revistas/ANPUR_v2n2.pdf, acessado a 10 de dezembro de 2010.
- Azzoni, Carlos R. (2006), “Sobre a necessidade da política regional”, in KON, Anita (org.), *Unidade e Fragmentação: A Questão Regional no Brasil*, Cidade, Perspetiva.
- Batista, Jorge C. (1987), “A estratégia de ajustamento externo do II Plano Nacional de Desenvolvimento”, *Revista de Economia Política*, Vol. 7, n.º 2.
- Benko, Georges (1999), *Economia, Espaço e Globalização na Aurora do Século XXI*, 2.ª ed., trad. Antônio da Pádua Danesi, São Paulo, Hucitec.
- Behring, Elaine R. (2003), *Brasil em Contrarreforma: Desestruturação do Estado e Perda de Direitos*, São Paulo, Cortez.
- Brasil (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada a 5 e outubro de 1988, *Vade Mecum* Universitário, 2.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010.
- ____ (1995), *Decreto n.º 1.741*, de 08 de Dezembro de 1995, que dispõe sobre a organização e o funcionamento da Câmara de Políticas Regionais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1741.htm, acessado a 13 de dezembro de 2010.
- ____ (2007), *Decreto n.º 6.047*, de 22 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e apresenta outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm, acessado a 12 de dezembro de 2010.
- ____ (1989), *Lei Federal n.º 7.827*, de 27 de setembro de 1989, que regulamenta o artigo 159.º, inciso I, alínea c), da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, e apresenta outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7827.htm, acessado a 7 de setembro de 2011.
- ____ (1999), *Medida Provisória n.º 1.911-8*, de 29 de julho de 1999, que altera dispositivos da Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998, a qual dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e apresenta outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1911-8.htm, acessado a 12 de dezembro de 2010.
- Brasil, Ministério da Integração Nacional (2004), *Programas de Desenvolvimento Regional. PPA 2004-2007*, Brasília, MIN.
- Brasil, MIN. SDR. IICA. (200), *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário Executivo)*, Brasília, MIN.
- Brasil, MIN. (2010a), *Fundos Nacionais de Financiamento*, 2010a. Disponível em http://www.mi.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/introducao.asp?id=introducao, acessado a 3 de dezembro de 2010.
- ____, (2010b), *Histórico*. Disponível em <http://www.mi.gov.br/ministerio/index.asp?area=Histórico>, acessado a 12 de dezembro de 2010.

- Brasil, MPO/SEPRE (1997), *Indicações para Uma Nova Estratégia de Desenvolvimento Regional*, documento apresentado à Câmara de Políticas Regionais a 12 de agosto de 1995, como subsídio para a elaboração do Plano Plurianual, Brasília, Univera – Universidade Católica de Brasília.
- Brum, Argemiro J. (1998), *Desenvolvimento Econômico Brasileiro*, 19.^a ed., Petrópolis, Vozes, Ijuí, Editora Unijuí.
- Capella, Juan R. (2002), *Fruto Proibido: Uma Aproximação Histórico-Teórica ao Estudo do Direito e do Estado*, trad. Gresiela N. da Rosa e Lédio R. de Andrade, Porto Alegre, Livraria do Advogado.
- Capello, Roberta (2008), “Regional economics in its 1950s: recent theoretical directions and future challenges”, *The Annals of Regional Science*, Berlin, vol. 42, n.º 4, pp. 747-767.
- Cardoso, Fernando H. (1996), *Brasil em Ação. Investimentos para o Desenvolvimento*, Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/brain1.htm, acessado a 10 de dezembro de 2010.
- Castro Vieira, R. O. de (2002), “Os programas de desenvolvimento integrado e sustentável nas mesorregiões diferenciadas: a materialização de um novo paradigma de desenvolvimento regional brasileiro”, *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de outubro de 2002. Disponível em <http://www.fag.edu.br/professores/solange/PUR%20IV/BIBLIOGRAFIA%20APOIO/NOVO%20PARADIGMA%20DE%20DESENVOLVIMENTO%20REGIONAL.pdf>, acessado a 11 de dezembro de 2010.
- Cavalcante, Luís R. M. T. (2008), “Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização”, *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, Vol. 2, n.º 1, pp. 9-32.
- Eidt, Sergio e Ferrera de Lima, Jandir (2007), “Descentralização tributária no Brasil: um pacto federativo para os municípios, estados e a União Federal”, *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, Vol. 12, n.º 2, pp. 252-270.
- Etges, Virginia E. (2005), “Mesorregiões brasileiras: O portal metade Sul/RS – Mesosul”, *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, Vol. 10, n.º 2, pp. 73-82.
- Froelich, Gival M. (2007), “As matrizes ideológicas do II PND (1975-1979)”, *Pesquisa & Debate*, Vol. 18, n.º 1 (31), São Paulo, PUC, pp. 1-26.
- Fugita, Massachita; Krugman, Paul e Venables, Antony (2001), *Economia Espacial: Urbanização, Prosperidade Econômica e Desenvolvimento Humano no Mundo*, São Paulo, Futura.
- Furtado, Celso (2003), *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, 3.^a ed., São Paulo, Edusp.
- Haddad, Paulo R. (2009), “Capitais intangíveis e desenvolvimento regional”, *Revista de Economia*, Vol. 35, n.º 3, pp. 119-146.
- Liberato, Rita de Cássia (2008), “Revisando os modelos e as teorias da análise regional”, *Cadernos de Geografia*, Belo Horizonte, Vol. 18, n.º 29, pp. 127-136.
- Miranda, J. (1991), *Manual de Direito Constitucional*, Vol. 2, 3.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora.
- Moraes, Alexandre de (2003), *Direito Constitucional*, 14.^a ed., São Paulo, Atlas.
- Myrdal, Gunnar (1957), *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nagel, Lizia H. (2001), “O Estado brasileiro e as políticas educacionais dos anos 80”, in Nogueira, Francis M. G. (org.), *Estado e Políticas Sociais no Brasil*, Cascavel, Edunioeste.
- Pacheco, P. Mercado (1995), “Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización”, *Anales de la Cátedra Francisco Suarez: Mundialización Económica y Crisis Político-Jurídica*, n.º 32, Granada, España.
- Perroux, François (1981), *Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Piquet, Roselia (2007), *Indústria e Território no Brasil Contemporâneo*, Rio de Janeiro, Editora Garamond.
- Putnam, Robert (2000), *Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Santos, Milton (2001), *Por Uma Outra Globalização: do Pensamento Único à Consciência Universal*, 6.^a ed., Rio de Janeiro, Record.
- Silva, José A. da (2000), *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 18.^a ed., São Paulo, Revista dos Tribunais.
- Uderman, Simone (2008), “O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional”, *Revista Econômica do Nordeste*, Vol. 39, n.º 2, pp. 232-250.
- Vedana, Celso (2002), *Federalismo: Autonomia Tributária Formal dos Municípios*, Florianópolis, Habitus.

NORMAS PARA OS ARTIGOS A SUBMETER À REVISTA PORTUGUESA DE ESTUDOS REGIONAIS

A. NORMAS RESPEITANTES À ACEITAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS ARTIGOS

1. Embora a *Revista Portuguesa de Estudos Regionais* (RPER) não seja membro do Committee on Publication Ethics (COPE), a sua direção editorial decidiu declarar a sua adesão aos princípios do Código de Conduta do COPE, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2012 (<http://publicationethics.org/files/Code%20of%20conduct%20for%20journal%20editors4.pdf>).
2. Só serão em princípio aceites para avaliação na RPER artigos que nunca tenham sido publicados em nenhum suporte (outra revista ou livro, incluindo livros de atas). Excetua-se a divulgação anterior em séries do tipo *working papers* (eletrónicas ou em papel). Outras exceções pontuais podem ser aceites pela direção editorial, se os direitos de reprodução estiverem salvaguardados.
3. Ao enviar uma proposta de artigo para a revista, os autores devem renunciar explicitamente a submetê-la para publicação a qualquer outra revista ou livro até à conclusão do processo de avaliação. Para o efeito deverão sempre enviar, juntamente com o artigo que submetem, uma declaração assinada neste sentido. No caso de recusa do artigo pela direção editorial, os autores ficarão livres para o publicar noutra parte.
4. Os artigos submetidos à direção editorial para publicação serão sempre avaliados (anonimamente) por dois especialistas na área, convidados para o efeito pela direção editorial. Os dois avaliadores farão os comentários que entenderem ao artigo e classificá-lo-ão de acordo com critérios definidos pela direção editorial. Os critérios de avaliação procurarão refletir a originalidade, a consistência, a legibilidade e a correção formal do artigo. No prazo máximo de 16 semanas após a submissão do artigo, os seus autores serão contactados pela direção editorial, sendo-lhes comunicado o resultado da avaliação feita.
O processo de avaliação tem três desenlaces possíveis:
(1) O artigo é admitido para publicação tal como está (ou com meras alterações de pormenor) e é inserido no plano editorial da revista. Neste caso, a data previsível de publicação será de imediato comunicada aos autores.
(2) O artigo é considerado aceitável mas sob condição de serem efetuadas alterações significativas na sua forma ou nos seus conteúdos. Neste caso, os autores disporão

de um máximo de seis semanas para, se quiserem, procederem aos ajustamentos propostos e para voltarem a submeter o artigo, iniciando-se, após a receção da versão corrigida, um novo processo de avaliação.

(3) O artigo é recusado.

5. A RPER poderá organizar números especiais de natureza temática, na sequência de conferências, *workshops* ou outros eventos relevantes na sua área de interesse. Embora nestes casos o processo de avaliação dos artigos possa ser simplificado, a RPER manterá ainda assim, escrupulosamente, o princípio de revisão pelos pares de todos os artigos.
6. Excecionalmente, a RPER poderá contudo publicar artigos “por convite”, ou seja não sujeitos ao crivo de revisores. A singularidade destes artigos será sempre assinalada, de forma transparente, na sua primeira página.
7. A RPER reconhece o direito dos membros da sua direção editorial (incluindo o seu diretor) a submeterem artigos para publicação. Sempre que um membro da direção editorial é autor ou coautor de um artigo, então é necessariamente excluído do processo de revisão, em todos os seus passos, incluindo a decisão final.
8. A RPER reconhece o direito de recurso de qualquer sua decisão relativa à aceitação de um artigo para publicação. Esse recurso é endereçado ao diretor que deverá informar toda a direção editorial. Os termos do recurso serão enviados aos revisores, que terão um prazo máximo de 30 dias para se pronunciarem em definitivo. No caso de não haver acordo entre os dois *referees*, a direção editorial tem obrigatoriamente de indicar um terceiro especialista. Não existe novo recurso, para uma segunda decisão que decorra deste processo.
9. A RPER encoraja a publicação de críticas relevantes, por outros autores, a artigos publicados nas suas páginas. Os autores criticados têm sempre a possibilidade de resposta.
10. Os *referees* estão sujeitos ao dever de confidencialidade, quer quanto ao conteúdo dos artigos que apreciam, quer quantos aos seus próprios comentários, devendo mais em geral garantir que todo o material que lhes é submetido é tratado em confiança. Será sempre enviada aos revisores a informação sobre os princípios do Código de Conduta referido em 1.
11. Uma vez o artigo aceite, e feito o trabalho de formatação gráfica prévio à sua publicação na revista, serão enviadas ao autor as respetivas provas tipográficas para revisão. As eventuais correções que este quiser fazer

terão de ser devolvidas à direção editorial no prazo máximo de 5 dias úteis a contar da data da sua receção. Só serão aceites correções de forma.

12. Ao autor e a cada um dos coautores de cada artigo aceite será oferecido um exemplar do número da revista em que o artigo foi publicado.
13. Os originais, depois de formatados de acordo com as presentes normas, não poderão exceder as 30 páginas, incluindo a página de título, a página de resumo, as notas, os quadros, gráficos e mapas e as referências bibliográficas.
14. As propostas de artigo deverão ser enviadas por *e-mail* para rper@apdr.pt, ou pelo correio, para o secretariado técnico da revista: APDR – Universidade dos Açores 9700-042 Angra do Heroísmo – PORTUGAL. Para informações ou para a comunicação posterior o contacto com o secretariado técnico far-se-á pelo *e-mail*: rper@apdr.pt.

B. NORMAS RESPEITANTES À ESTRUTURA DOS ARTIGOS

1. Os autores deverão enviar o artigo completo (conforme os pontos seguintes), por *e-mail* ou em *CD-rom*, para os contactos referidos no ponto 14 das Normas A.
2. Os textos deverão ser processados em Microsoft Word for Windows (versão 97 ou posterior). O texto deverá ser integralmente a preto e branco.
3. Na publicação os gráficos, mapas, diagramas, etc. serão designados por “figuras” e as tabelas por “quadros”.
4. As eventuais figuras e quadros deverão ser disponibilizados de duas formas distintas: por um lado devem ser colocados no texto, com o aspeto pretendido pelos autores. Para além disso, deverão ser disponibilizados em ficheiros separados: os quadros, tabelas e gráficos serão entregues em Microsoft Excel for Windows, versão 97 ou posterior (no caso dos gráficos deverá ser enviado tanto o gráfico final como toda a série de dados que lhe está na origem, de preferência no mesmo ficheiro e um por *worksheet*); para os mapas deverá usar-se um formato vetorial em Corel Draw (versão 9 ou posterior).
5. As expressões matemáticas deverão ser tão simples quanto possível. Serão apresentadas numa linha (entre duas marcas de parágrafo) e numeradas sequencialmente na margem direita com numeração entre parêntesis curvos. A aplicação para a construção das expressões deverá ser ou o Equation Editor (Microsoft) ou o MathType.
6. Salvo casos excecionais, que exigem justificação adequada a submeter à direção editorial, o número máximo de coautores das propostas de artigo é quatro. Só deverão ser considerados autores os que contribuíram direta e efetivamente para a pesquisa refletida no trabalho.
7. O texto deve ser processado em página A4, com utilização do tipo de letra Times New Roman 12, a um

espaço e meio, com um espaço após parágrafo de 6 pt. As margens superior, inferior, esquerda e direita devem ter 2,5 cm.

8. A primeira página conterá exclusivamente o título do artigo, em português e em inglês, bem como nome, morada, telefone, fax e *e-mail* do autor, com indicação das funções exercidas e da instituição a que pertence. No caso de vários autores deverá aí indicar-se qual o contacto para toda a correspondência da revista. Deve ser também incluída na primeira página uma nota sobre as instituições financiadoras da investigação que conduziu ao artigo. Este nota é obrigatória quando pertinente.
9. A segunda página conterá unicamente o título e dois resumos do artigo, um em português e outro inglês, com um máximo de 800 caracteres cada, seguidos de um parágrafo com indicação, em português e inglês, de palavras-chave até ao limite de cinco, e ainda dois a cinco códigos do *Journal of Economic Literature* (JEL) apropriados à temática do artigo, a três dígitos, como por exemplo R11. Os títulos, os resumos, as palavras-chave e os códigos JEL são obrigatórios.
10. Na terceira página começará o texto do artigo, sendo as suas eventuais secções ou capítulos numerados sequencialmente utilizando apenas algarismos (não deverão ser utilizadas nem letras nem numeração romana).
11. Cada uma das figuras e quadros deverá conter uma indicação clara da fonte e ser, tanto quanto possível, compreensível sem ser necessário recorrer ao texto. Todos deverão ter um título e, se aplicável, uma legenda descritiva.
12. A forma final das figuras e quadros será da responsabilidade da direção editorial que procederá, sempre que necessário, aos ajustamentos necessários.

C. NORMAS RESPEITANTES ÀS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. A “Bibliografia” a apresentar no final de cada artigo deverá conter exclusivamente as citações e referências bibliográficas efetivamente feitas no texto.
2. Para garantir o anonimato dos artigos, o número máximo de citações de obras do autor do artigo (ou de cada um dos seus coautores) é três e não são permitidas expressões que possam denunciar a autoria tais como, por exemplo, “conforme afirmámos em trabalhos anteriores [cfr. Silva (1998: 3)]”.
3. O estrito cumprimento das normas à frente só é obrigatório na versão final dos artigos, após aceitação. Ainda assim, recomenda-se fortemente a sua adoção em todas as versões submetidas.
4. Os autores citados ao longo do texto serão indicados pelo apelido seguido, entre parêntesis curvos, do ano da publicação, de “,” e da(s) página(s) em que se encontra a citação. Por exemplo, ao citar-se “Silva (2003, 390-93)”, está-se a referir a obra escrita em 2003 pelo

autor “Silva”, nas páginas 390 a 393. Deverá usar-se “Silva (2003, 390-93)” e não “SILVA (2003, 390-93)”. No caso de uma mera referência do autor bastará indicar “Silva (2003)”.

5. No caso de o mesmo autor ter mais de um trabalho do mesmo ano citado no artigo, indicar-se-á a ordem da citação, por exemplo: Silva (2003a, 240) e Silva (2003b, 232).
6. As referências bibliográficas serão listadas por ordem alfabética dos apelidos dos respetivos autores no fim do manuscrito. O nome será seguido do ano da obra en-

tre parêntesis, e da descrição conforme com a seguinte regra geral: Monografias: Silva, Hermenegildo (2007a), *A Teoria dos Legumes*, Coimbra, Editora Agrícola; Colectâneas: Sousa, João (2002), “Herbicidas e estrumes” in Cunha, Maria (coord.), *Teoria e Prática Hortícola*, Lisboa, Quintal Editora, pp. 222-244; Artigos de Revista: Martins, Vicente (2009), “Leguminosas Gostosas”, *Revista Agrícola*, Vol. 32, n.º 3, pp. 234-275.

7. A forma final das referências bibliográficas será da responsabilidade da direção editorial que procederá, sempre que necessário, aos ajustamentos necessários.

NORMS FOR THE SUBMISSION OF PAPERS TO THE PORTUGUESE REVIEW OF REGIONAL STUDIES

A. NORMS CONCERNING PAPERS SUBMISSION AND EVALUATION

1. Although the *Portuguese Review of Regional Studies* (RPER) is not a member of the Committee on Publication Ethics (COPE), its Editorial Board decided to adhere to the principles of the COPE Code of Conduct, from January 1st 2012 onwards (<http://publicationethics.org/files/Code%20of%20conduct%20for%20journal%20editors4.pdf>).
2. In principle, only papers that have never been published (in another journal or book, including conference Proceedings) can be considered for publication in RPER. The previous publication in a series of “working papers” (electronic or paper format) is an exception to this rule. The Editorial Board may agree with other sporadic exceptions, when copyrights are secured.
3. When a paper is submitted to RPER, authors must explicitly state that it will not be submitted for publication in any other journal or book until the reviewing process is completed. For this purpose, a signed declaration must be sent along with the paper. If the paper is rejected by the Editorial Board, the authors are free to publish it anywhere else.
4. Papers submitted for publication will always be reviewed (anonymously) by two experts in the area, invited by the Editorial Board. Both referees will offer their comments and classify it in accordance with the criteria defined by the Editorial Board. The reviewing criteria include originality, consistency, readability and the paper’s formal correction. The authors will be informed by the Editorial Board of the results of the evaluation within 16 weeks of its receipt. The assessment has three possible outcomes:
 - (1) The paper is accepted for publication just as it is (or with minor changes) and it is included in the editorial plan. In this case, the authors are immediately informed of the expected publication date.
 - (2) The paper is considered acceptable provided that major changes are made to its form or contents. In this case, authors will have a maximum of six weeks to make such changes and to submit the paper again. Once the revised version is received, a new assessment process starts.
 - (3) The paper is refused.
5. RPER may organize special issues on specific themes, following conferences, workshops, or other events relevant in its area of interest. Although, in these cases, a simplifying shorter reviewing process may be adopted, the principle of peer-review selection will always be preserved.
6. Exceptionally, RPER may publish articles “by invitation”, meaning that they are not subject to the reviewing process. These outstanding articles, however, are always clearly signaled as such in their front page.
7. RPER acknowledges the right of the members of its Editorial Board (including its Director) to submit papers to the journal. When an author or co-author is also a member of the Editorial Board, he/she is excluded from the reviewing process in all its stages, including the final decision.
8. RPER acknowledges the authors’ right of appeal on any publishing decision of the Editorial Board. That appeal is made to the Director of RPER that will inform the Editorial Board. The new arguments will be sent to the reviewers, asking for a final judgment within a 30-day term. In case of disagreement between the two referees, the Editorial Board is compelled to appoint a third reviewer. There is no further appeal for a second decision ensuing this process.
9. RPER positively welcomes cogent criticism on the works it publishes. Authors of criticized material will have the opportunity to respond.
10. Reviewers are required to preserve the confidentiality on the contents of the papers and on their comments, and requested, more generally, to handle all the submitted material in confidence. Proper information on the principles of the Code of Conduct referred in 1. will always be provided to the reviewers.
11. Once the paper has been accepted and formatted for publishing, it will be sent to the author for graphics checking and revision. Any corrections the author might want to make must be sent to RPER within five days. Only formal corrections will be accepted.
12. Each author and co-author of accepted papers will be offered a number of the published issue
13. Articles cannot exceed 30 pages after being formatted according to the present norms, including the title page, the summary page, notes, tables, graphics, maps and references.
14. Papers must be sent, by e-mail to rper@apdr.pt or by normal mail, to the Executive Secretariat of RPER at APDR – APDR – Universidade dos Açores 9700-042 Angra do Heroísmo – PORTUGAL. For further information

or future contact please use the e-mail address: rper@apdr.pt.

B. NORMS CONCERNING PAPERS STRUCTURE

1. The authors must send a complete version of the paper by e-mail or on a CD-Rom by mail, in the original Microsoft Word file, to the contacts specified in point 14 of Norms (A).
2. Texts must be processed in Microsoft Word for Windows (97 or later version). All written text must be black.
3. Graphics, maps, diagrams, etc. shall be referred to as "Figures" and tables shall be referred to as "Tables".
4. Figures and Tables must be delivered in two different forms: inserted in the text, according to the author's choice, and in a separate file. Tables and graphics must be delivered in Microsoft Excel for Windows 97 or later. Graphics must be sent in both the final form and accompanied by the original data, preferably in the same file (each graphic in a different worksheet). Maps must be sent in a vector format, like Corel Draw or Windows Metafile Applications.
5. Mathematical expressions must be as simple as possible. They will be presented on one line (between two paragraph marks) and numbered sequentially at the right margin, with numeration inside round brackets. Equation Editor (Microsoft) or Math Type are the accepted Applications for original format files.
6. The paper must have no more than four co-authors. Exceptions may be accepted when a reasonable explanation is presented to the Editorial Board. Authorship must be limited to actual and direct contributors to the conducted research.
7. Text must be processed in A4 format, Times New Roman font, size 12, line space 1.5 and 6 pt space between paragraphs. The upper, lower, left and right margins must be set to 2.5 cm.
8. The first page shall contain only the paper's title, the author's name, address, phone and fax numbers and e-mail, and the author's affiliation. In the case of several authors, please indicate the contact person for correspondence. A remark on funding institutions of the research or related work leading to the article – that is compulsory when it applies – must be placed as well in this first page.
9. Second page shall contain the title and the abstract of the paper, in English and, if possible, in Portuguese as well, with no more than 800 characters, followed by two lines, one with the key-words to a limit of 5, and the other with the proper Journal of Economic Litera-

ture (JEL) codes describing the paper. JEL codes must be from 2 up to 5, with three digits, as for example R11. The title, the abstract, the key-words and the JEL codes area all compulsory, at least in English.

10. Text starts on the third page. Sections or chapters are numbered sequentially using Arabic numbers only (letters or Roman numeration must not be used).
11. Figures and Tables must contain a clear source reference. These shall be as clear as possible. Each must have a title and, if applicable, a legend.
12. The final format of Figures and Tables will be of the responsibility of the Editorial Board, who will allow some adjustments, whenever necessary.

C. NORMS CONCERNING BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

1. The references listed at the end of each paper shall only contain citations and references actually mentioned in the text.
2. To ensure the anonymity of papers, each author's self references are limited to three and no expressions that might betray the authorship are allowed (for example, "as we affirmed in previous works (cfr. Silva (1998:3))").
3. Although their meeting in preliminary versions is recommendable, the bibliographic norms below are mandatory for the final (accepted) version only.
4. Authors cited in the text must be indicated by his/her surname followed, within round brackets, by year of publication, by ":" and by the relevant page number(s). For example, the citation "Silva (2003: 390-93)", refers to the work written in 2003 by the author Silva, on pages 390 to 393. If the author is merely mentioned, indication of "Silva (2003)" is sufficient.
5. In case an author has more than one work from the same year cited in the paper, citation must be ordered. For example: Silva (2003a: 240) and Silva (2003b: 232).
6. References must be listed alphabetically by authors' surnames, at the end of the manuscript. The name will be followed by year of publication inside round brackets and the description, thus:
Monographs: Silva, Hermenegildo (2007a), *The Vegetables Theory*, Cambridge, Agriculture Press
Collection: Sousa, João (2002), "Weed Killers and Manure" in Cunha, Maria (coord.), *Farming - Theories and Practices*, London, Grassland Publishing Company, pp. 222-244
Journal Papers: Martins, Vicente (2009), *Tasty Broccoli*, *Farmer Review*, Vol. 32, n.º 3, pp. 234-275.
7. The final format of the references will be the responsibility of the Editorial Board, who will allow adjustments whenever necessary.

PRÓXIMOS EVENTOS/COMING EVENTS

14.º Workshop da APDR

Empreendedorismo e Desenvolvimento Regional

9 de outubro de 2012 | Escola Superior de Ciências Empresariais do Instituto Politécnico de Setúbal

http://www.apdr.pt/evento_14

15.º Workshop da APDR

Políticas Públicas

24 de outubro de 2012 | Universidade de Évora (Colégio do Espírito Santo)

http://www.apdr.pt/evento_15

ERSA Congress | 52nd European Congress of the Regional Science Association International

Bratislava, SLOVAK REPUBLIC | 21th-25th August 2012

<http://www.ersa.org/ersa-congress/>

1.º Congresso Ibero-Americano e 17.º Encontro Nacional sobre Desenvolvimento Regional

3 a 6 de setembro de 2012, México

<http://www.amecider.org.mx/>

NARSC 2012 Meeting

59th Annual North American Meetings of the Regional Science Association International

November 7-10, 2012, Ottawa, Canada

http://www.narsc.org/newsite/?page_id=10

16.º Workshop da APDR

Desenvolvimento e Assimetrias Regionais: Características e Medidas

25 de janeiro de 2013 | Instituto Superior Técnico, Lisboa

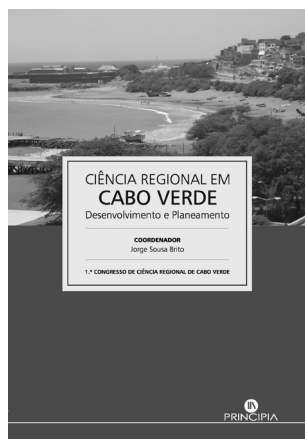
http://www.apdr.pt/evento_16

19.º Congresso da APDR

7.º Congresso de Gestão e Conservação da Natureza

20-21 de junho de 2013 | Universidade do Minho, Braga, Portugal

LIVROS/BOOKS



Ciência Regional em Cabo Verde

Coordenador: Sousa Brito, Jorge

«O desenvolvimento das regiões depende do capital territorial nelas enraizado e das redes e dos fluxos que as vivificam. Este é um tema seminal da ciência regional que é sempre actual e importa retomar para reflexão e debate. Isto é ainda mais explícito num país como Cabo Verde, onde as facetas tangíveis e intangíveis, públicas e privadas do capital territorial estão intrinsecamente ligadas aos fluxos e redes de pessoas, de capitais, de conhecimento e de bens que a situação geográfica e a força cultural deste país possibilitam e potenciam.»

A presente compilação reúne as comunicações mais relevantes do I Congresso de Ciência Regional de Cabo Verde que a Universidade Jean Piaget de Cabo Verde em boa hora acolheu tendo especialmente em conta a particularidade que é a conjugação do carácter transdisciplinar da universidade com a natureza regional das vivências insulares cabo-verdianas. Uma conjugação que conduz a uma «dinâmica de desenvolvimento complexa, sob o confronto constante de realidades micro-regionais com realidades de dimensão macro-regional».

Jorge Sousa Brito

Data: Abril 2011; ISBN: 978-989-8131-83-6; N.º páginas: 224

Compêndio de Economia Regional – Volume I: teoria, temáticas e políticas

Coordenadores: Silva Costa, José; Nijkamp, Peter

O *Compêndio de Economia Regional* que agora se reedita em colaboração com a APDR (Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional), essencialmente elaborado e escrito por investigadores portugueses ou por estrangeiros que leccionam em universidades nacionais, insere-se nos projectos de apoio ao ensino da APDR.

Trata-se de uma obra de carácter pedagógico, destinada ao público que se interessa pelas questões da economia do território e, em especial, aos estudantes universitários de economia, geografia, engenharia, planeamento e outras ciências que abordam questões do território – esperando-se que venha a ser um contributo significativo para o ensino e a investigação da Economia Regional no mundo que fala português.

Data: Janeiro 2010; ISBN: 978-989-8131-55-3; N.º páginas: 888



Compêndio de Economia Regional – Volume II: métodos e técnicas de análise regional

Coordenadores: Silva Costa, José; Nijkamp, Peter; Dentinho, Tomaz Ponce

A exemplo do que sucedeu com o primeiro volume deste *Compêndio de Economia Regional*, este segundo volume insere-se nos projectos de apoio ao ensino da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR) e procura dar resposta ao interesse de professores, estudantes, investigadores e do público em geral pelas questões da economia do território e contribuir de forma significativa para o ensino e a investigação da economia regional no mundo lusófono.

Tendo o primeiro volume sido dedicado, mais concretamente, às teorias, temáticas e políticas associadas à ciência regional, propõe-se agora este segundo explicitar e exemplificar a aplicação prática dos métodos e técnicas utilizados neste domínio científico. Os 23 capítulos do presente volume, escritos por diversos especialistas universitários portugueses e estrangeiros, são agrupados em cinco grandes áreas temáticas: i) Análises Espaciais; ii) Multidimensionalidade Espacial, iii) Econometria Espacial, iv) Modelos de Economia Regional, e v) Instrumentos de Apoio à Decisão.

Data: Janeiro 2011; ISBN: 978-989-8131-78-2; N.º páginas: 760



Desafios Emergentes para o Desenvolvimento Regional

Coordenadores: Dentinho, Tomaz Ponce; Viegas, José Manuel

Este livro corresponde ao primeiro de uma série de três obras e responde a uma proposta da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional junto dos seus associados para a realização de três estudos sobre temas importantes para o desenvolvimento regional em Portugal: um primeiro sobre os problemas emergentes para o desenvolvimento regional, outro sobre casos de desenvolvimento regional e um terceiro sobre modelos operacionais de desenvolvimento regional.

O objectivo desta primeira obra é responder a questões emergentes para a problemática do desenvolvimento regional em Portugal nomeadamente as que se relacionam com os impactos territoriais que resultam de alterações profundas no movimento de pessoas, de capital, de energia e de mercadorias estimuladas por fenómenos globais. O resultado é um desafio estruturado e fundamentado à reinvenção das políticas tradicionais de desenvolvimento regional; pelo público, pelos políticos, pelos técnicos e pelos cientistas.

Data: Setembro 2010; ISBN: 978-989-8131-77-5; N.º páginas: 400

Modelos Operacionais de Economia Regional

Coordenadores: Ramos, Pedro; Haddal, Eduardo; Anselmo, Eduardo

Num tempo em que, cada vez mais, se tornam claros os riscos de valorização excessiva do curto prazo, vale a pena dar atenção aos temas e aos processos que condicionam a melhoria sustentável da qualidade de vida. É disso que o desenvolvimento regional cuida.

Casos de Desenvolvimento Regional é um livro diferente. No conteúdo e na forma. Focado na economia e política do desenvolvimento regional, estabelece uma ponte entre teoria e prática que visa preencher uma falha no mercado editorial. Foi escrito para satisfazer dois públicos-alvo: inúmeras disciplinas de ensino superior no espaço lusófono e ibérico que versam sobre questões de desenvolvimento económico e social e profissionais ligados à formulação de políticas e à dinamização de acções colectivas visando a competitividade e a coesão dos territórios.

Adopta a metodologia de “casos de estudo”, com exercícios propostos no final de cada capítulo. Possui alguns textos em inglês para viabilizar a sua utilização com estudantes não fluentes em português. Os contributos foram escolhidos através de um processo competitivo para reunir experiências profissionais complementares, da academia à execução operacional, passando pelas formulação e avaliação de políticas e pela dinamização de actores.

Data: Junho 2011; ISBN: 978-989-8131-82-9; N.º páginas: 560



Casos de Desenvolvimento Regional

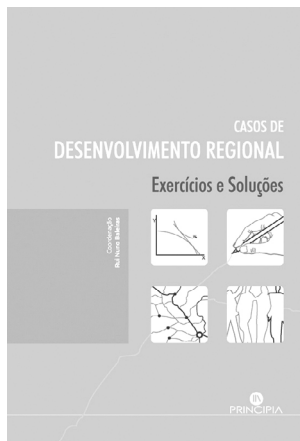
Coordenador: Baleiras, Rui Nuno

Num tempo em que, cada vez mais, se tornam claros os riscos de valorização excessiva do curto prazo, vale a pena dar atenção aos temas e aos processos que condicionam a melhoria sustentável da qualidade de vida. É disso que o desenvolvimento regional cuida.

Casos de Desenvolvimento Regional é um livro diferente. No conteúdo e na forma. Focado na economia e política do desenvolvimento regional, estabelece uma ponte entre teoria e prática que visa preencher uma falha no mercado editorial. Foi escrito para satisfazer dois públicos-alvo: inúmeras disciplinas de ensino superior no espaço lusófono e ibérico que versam sobre questões de desenvolvimento económico e social e profissionais ligados à formulação de políticas e à dinamização de acções colectivas visando a competitividade e a coesão dos territórios.

Adopta a metodologia de “casos de estudo”, com exercícios propostos no final de cada capítulo. Possui alguns textos em inglês para viabilizar a sua utilização com estudantes não fluentes em português. Os contributos foram escolhidos através de um processo competitivo para reunir experiências profissionais complementares, da academia à execução operacional, passando pelas formulação e avaliação de políticas e pela dinamização de actores.

Data: Setembro 2011; ISBN: 978-989-8131-85-0; N.º páginas: 800



Casos de Desenvolvimento Regional: Exercícios e Soluções

Coordenador: Baleiras, Rui Nuno

Boa economia e boa política do desenvolvimento regional requerem prática e maturação. Assim, a obra *Casos de Desenvolvimento Regional*, sobre aquele tema, dá agora origem a *Casos de Desenvolvimento Regional – Exercícios e Soluções*. Este livro complementa o anterior com uma ampla oferta de desafios aos leitores para ajudar a sedimentar o conhecimento. Trata-se de companhia indispensável a uma obra baseada na metodologia de «casos de estudo» que, pela sua natureza, deve suscitar interrogações e provocar discussão, dentro ou fora de uma sala de aula, de um gabinete de consultoria, de uma direcção de serviços ou de uma sala de reuniões entre actores do desenvolvimento regional.

Os exercícios, totalmente resolvidos, correspondem às tarefas de auto-aprendizagem propostas no final de cada capítulo do livro principal. Embora tenham sido elaborados tendo os alunos do ensino superior como principal público-alvo, muitos exercícios também poderão ser úteis a profissionais que habitualmente utilizam aqueles espaços. As tarefas tanto podem servir para cada leitor autotestar a sua apreensão do caso como para aplicar, individual ou colectivamente, o conhecimento transmitido a novas situações.

A variedade de exercícios visa estimular várias capacidades transversais, como síntese, rigor analítico, redacção técnica, entrevista, trabalho em equipa, exposição oral e negociação. Para o efeito, são propostos exercícios como perguntas de resposta breve, questões para desenvolver, ensaios, sínteses bibliográficas, aplicações de métodos quantitativos, trabalhos de campo (com recolha de informação e entrevistas no local) e jogos de simulação.

Os capítulos do livro de texto redigidos em língua inglesa têm neste manual prático exercícios na mesma língua, tendo em conta o número cada vez maior de estudantes estrangeiros que integram programas de intercâmbio internacional no Ensino Superior português.

Data: Maio 2012; ISBN: 978-989-71603-9-4; N.º páginas: 256

