



**Instituto Politécnico de Beja
Escola Superior de Educação
Mestrado em Desenvolvimento Comunitário e Empreendedorismo**

Dissertação

**Participação e governança em processos de desenvolvimento
comunitário, centrados na sustentabilidade e economia
circular**

António José Candeias Martins

Beja

2023



**Instituto Politécnico de Beja
Escola Superior de Educação
Mestrado em Desenvolvimento Comunitário e Empreendedorismo**

Dissertação

**Participação e governança em processos de desenvolvimento
comunitário, centrados na sustentabilidade
e economia circular**

Elaborado por:

António José Candeias Martins

Orientado por:

Professora Doutora Maria Inês Campos de Sousa Faria

Beja

2023

RESUMO

As comunidades rurais de baixa densidade constituem uma realidade social multidimensional e por isso considera-se importante aprofundar o estudo da criação de uma estrutura de governança que agilize procedimentos e respostas, de forma ativa, informada e participada, respeitando a vontade da comunidade, pela monitorização e avaliação. Partindo da questão “De que forma o processo participativo de construção de um plano de ação territorial, contribui para a criação de uma estrutura de governança participativa nesta comunidade?” define-se como objetivo a aferição sobre de que forma processos participativos de diagnóstico e construção de planos de ação podem contribuir para a real capacitação e empoderamento e para a criação de estruturas de governança que promovam a implementação e acrescentem valor ao território, sem dependência externa permanente.

O interesse maior desta temática tem que ver com a perceção dos baixos níveis de participação cívica em processos de planeamento estratégico e pela fraca densidade de estruturas de governança para operacionalização estratégias de base comunitária. Os Planos Operacionais Regionais e a Estratégia de Especialização Inteligente para o Alentejo não têm sido capazes de criar uma forte e coesa estratégia de participação que resulte numa representatividade assinalável dos esquemas de construção, validação, monitorização e avaliação das políticas territoriais, sobretudo no que respeita aos emanados das comunidades. Assim, esta investigação propõe o estudo da participação e governança em processos de desenvolvimento comunitário, centrados na sustentabilidade e economia circular, apresentando-se como proposta a intervenção o espaço rural do Interior de Portugal, em áreas de muito baixa densidade populacional, sobretudo na Margem Esquerda do Guadiana. A metodologia assenta num plano exploratório, qualitativo e quantitativo, que contempla a construção dedutiva, com o levantamento de informação, pesquisa bibliográfica e modelos de análise de conteúdos e a construção indutiva, pela situação real, contexto e problemáticas, informadores privilegiados, indicadores e conceitos, conclusões e análise documental, através da recolha de dados por inquérito por entrevista e inquérito por questionário e observação participante.

Considerando a realidade social multidimensional, considera-se importante focar no contributo para os processos de envolvimento comunitário, capacitação e empoderamento, tendo como base o planeamento estratégico setorial, perceber a dinâmica dos diferentes agentes na dinamização do território e na criação de redes para a governança local e propor uma estrutura de governança para a operacionalização, monitorização e avaliação de estratégias locais de desenvolvimento territorial, consubstanciado no Projeto de Intervenção que se apresenta.

Palavras-Chave: Participação comunitária, Governança local, Sustentabilidade, Comunidades Rurais de Baixa Densidade

ABSTRACT

Low-density rural communities constitute a multidimensional social reality and therefore it is considered important to deepen the study of the creation of a governance structure that streamlines procedures and responses, in an active, informed and participatory way, respecting the will of the community, through monitoring and evaluation. Starting from the question “How does the participatory process of building a territorial action plan contribute to the creation of a participatory governance structure in this community?” the objective is to assess how participatory processes of diagnosis and construction of action plans can contribute to real training and empowerment and to the creation of governance structures that promote implementation and add value to the territory, without permanent external dependence.

The main interest of this theme has to do with the perception of low levels of civic participation in strategic planning processes and the low density of governance structures for operationalizing community-based strategies. The Regional Operational Plans and the Smart Specialization Strategy for the Alentejo Region have not been able to create a strong and cohesive participation strategy that results in a remarkable representativeness of the construction, validation, monitoring and evaluation schemes of territorial policies, especially with regard to emanating from the communities. Thus, this research proposes the study of participation and governance in community development processes, centered on sustainability and circular economy, presenting as a proposal the intervention in rural areas of Portugal, in areas of very low population density, especially on the Guadiana’s Left Bank territory. The methodology is based on an exploratory, qualitative and quantitative plan, which includes the deductive construction, by the collection of information, bibliographical research and content models analysis and the inductive construction, based on the real situation, context and problems, privileged informants, indicators and concepts, conclusions and document analysis, through the collection of data through interview and questionnaire surveys and participant observation.

Considering the multidimensional social reality, it is considered important to focus on the contribution to the processes of community involvement, training and empowerment, based on sectoral strategic planning, to understand the dynamics of the different agents in the dynamization of the territory and in the creation of networks for local governance and propose a governance structure for the operationalization, monitoring and evaluation of local territorial development strategies, embodied in the Intervention Project that is presented.

Keywords: Community Participation, Local Governance, Sustainability, Low Density Rural Communities

DEDICATÓRIA


A todos os que não se vergaram à condenação de apenas sentir o vento que passa.

A todos os que saltam, de pedrinha em pedrinha, na ribeira para alcançar a outra margem, mesmo que não seja a sua.

À terra cruel que nos mortifica e dá frutos, no seu vagar.

Às pequenas coisas da vida, como o carreiro das formigas, a resistência da planta de grão-de-bico, o apanhar um espargo, o voo de uma felosa, o dar a mão para seguir em frente.

À própria vida, que soube sempre colocar os desafios nos momentos certos.

Ao meu Ss.F.A.,^{} caminhante de todos os dias, que me inspira e me desafia a crescer.

“Todos os homens do mundo, na medida em que se unem entre si em sociedade, trabalham, lutam e melhoram a si mesmo”

António Gramsci

AGRADECIMENTOS

À Professora Maria Inês Faria, pelo papel central que desempenhou em todo o processo, incansável no apoio à estruturação das ideias, orientadora para novos domínios do conhecimento; uma inspiração constante que faz crescer e multiplicar a vontade de ir mais além, de experimentar novas formas de pensar, de estimular o raciocínio e de partir para a ação.

À minha Mãe, Maria Cândida, pela resistência, força de vontade e exemplo de trabalho e luta nos campos, na emancipação da mulher e da comunidade. Pelo seu sorriso lindo, abraço bom e mãos de cura.

Ao Graziano Cugno, o meu Papparrucciu, o meu hino à felicidade, por toda a paciência, companheirismo e apoio incondicional, mesmo quando os dias não foram fáceis e foi preciso roubar o nosso tempo.

À Make it Better, pela possibilidade de encetar um processo de descoberta e desbravamento de caminho.

Aos Considerados Alexandra Melão e Diogo Benites pelo companheirismo, incentivo e desorganização de pensamentos.

À Eurídice Cristo, metade do coração há vinte anos: colo, risos, brindes, desafios, aprendizagens e luz para a caminhada em dias cinzentos.

Ao João Afonso pela caminhada gestacional, pelos degraus de ajudou a subir, pela sensibilidade e empatia, pelo profissionalismo e coração enorme.

À Cláudia e ao Pedro, por serem os meus irmãos de vida, sempre presentes, sem me deixar cair nas tentações.

Às gentes da Ilha da Culatra que me mostraram um mundo novo, fizeram crescer e desafiaram a pensar mais além.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Planos de Ação propostos EREI2030 Alentejo.	11
Figura 2: Componentes do Património Territorial	14
Figura 3: Dimensões de análise do Património Territorial.	15
Figura 4: Estrutura de Análise de Mapa Cognitivo para Territórios de Baixa Densidade.....	19
Figura 5: Proposta de soluções de governação integradas	21
Figura 6: Fatores críticos de sucesso para uma abordagem territorial	27
Figura 7: Posicionamento da Antifragilidade	39
Figura 8: Variáveis, transversais, a incluir num processo de governança.....	43
Figura 9: Estruturação dos ODS em função dos três pilares da Sustentabilidade.....	52
Figura 10: Esquema de funcionamento da Economia Circular.....	58
Figura 11: Dimensões do Desenvolvimento Territorial.....	66
Figura 12: Esquematização da estrutura de investigação através do V de Gowin	70
Figura 13: Mapa de Enquadramento da MEG na Região Alentejo.....	72
Figura 14: Competitividade (Portugal =100), NUT III, 2020	73
Figura 15: Coesão (Portugal = 100), NUT III, 2020.....	74
Figura 16: Qualidade Ambiental (Portugal =100, NUT III, 2020.....	74
Figura 17: Índice Sintético de Desenvolvimento Regional e Índices Parciais de Competitividade, de Coesão e de Qualidade Ambiental (Portugal =100), NUT III, 2021..	75
Figura 18: Mapa de enquadramento do território de intervenção	113
Figura 19: Esquema metodológico da intervenção	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Lista de pessoas que responderam ao Inquérito por entrevista	76
Tabela 2: Lista de Entidade da Margem Esquerda do Guadiana para aplicação de Inquérito por questionário	76
Tabela 3: Matriz de Análise para recolha de informação.....	78
Tabela 4: Matriz de Modelo de Análise	80
Tabela 5: Estrutura de Análise da Observação Participante	100
Tabela 6: Síntese Metodológica Fase 1 - Visão: Conhecer a realidade e compreender os atores e o território como produto social	118
Tabela 7: Síntese Metodológica da Fase 2 - Horizontes: Diálogo, desenho de propostas de ação, e organização da ação comunitária.....	119

Tabela 8: Síntese Metodológica da Fase 3 - Negociação e Ação: Procurar consensos para o desenvolvimento do território. Implementação e acompanhamento da ação	120
Tabela 9: Proposta de Programa de Ação	123

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Densidade Populacional Comparada	73
---	----

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
PARTE I ENQUADRAMENTO TEÓRICO	7
CAPÍTULO 1 . TERRITÓRIO, COMUNIDADE E PARTICIPAÇÃO.....	7
1.1. Políticas Territoriais	7
1.1.1. Processo de planeamento estratégico local	12
1.1.2. Os territórios Rurais de Baixa Densidade	17
1.2. Desenvolvimento Comunitário	21
1.2.1. Representações Sociais: identidades e apropriações locais.....	23
1.2.2. Experiência Comunitária: Processos e Impactos	26
1.3. Participação Comunitária	28
1.3.1. Capacitação e dinâmicas comunitárias: valorização da identidade e parcerias.....	29
1.3.2. Estratégias de implementação: participação e resiliência	33
CAPÍTULO 2 . GOVERNANÇA LOCAL.....	41
2.1. Redes de Cooperação	41
2.1.1. Trabalho em rede, decisão e representatividade.....	45
2.1.2. Princípio da responsabilização: mobilização para gestão partilhada	47
2.2. Abordagens aos desafios globais: Desenvolvimento Sustentável e Ação Local.....	50
2.3. Economia Circular: conceitos e abordagem territorial.....	56
2.3.1. Oportunidades e mecanismos de ação.....	60
2.3.2. Os desafios da abordagem local para a inovação social e económica.....	64
PARTE II DA TEORIA À INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA.....	68
CAPÍTULO 3 . METODOLOGIA	68
3.1. Metodologia	68
3.1.1. Objetivos da investigação	71
3.1.2. Breve Contextualização da Margem Esquerda do Guadiana	72
3.1.3. Amostra e procedimentos.....	76
3.2. Apresentação de Resultados.....	81
3.2.1. Resultados dos Inquéritos por Questionário.....	81
3.2.2. Resultados dos Inquéritos por Entrevista	88
3.2.3. Resultados da Observação Participante.....	99

CAPÍTULO 4 . DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	102
4.1. Processos participativos e aprendizagens comunitárias	103
4.2. Políticas locais e os mecanismos de governança	105
4.3. Práticas e desafios da sustentabilidade em territórios de baixa densidade.....	108
PARTE III PROJETO DE INTERVENÇÃO	111
CAPÍTULO 5 . PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA EM TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE.....	111
5.1. Enquadramento	111
5.2. Objetivos do Projeto.....	112
5.3. Princípios de Ação	113
5.4. Metodologia	115
5.5. Plano de Ação do Projeto.....	123
5.6. Monitorização e Avaliação do Projeto	124
CONCLUSÕES	126
BIBLIOGRAFIA	129
APÊNDICES.....	134
Apêndice 1: Guião do Inquérito por Entrevista	134
Apêndice 2: Estrutura do Formulário do Inquérito por Questionário	135
Apêndice 3: Resultados dos Inquéritos por Questionário	140

INTRODUÇÃO

O estudo que se apresenta, no âmbito do Mestrado em Desenvolvimento Comunitário e Empreendedorismo, do Instituto Politécnico de Beja, sob a forma de dissertação com a designação “Participação e governança em processos de desenvolvimento comunitário, centrados na sustentabilidade e economia circular”, pretende explorar os conceitos associados ao desenvolvimento comunitário, como sejam o proporcionar o desenvolvimento de competências profissionais que sejam veículo de desenvolvimento sustentável duma comunidade, tendo em vista o seu bem-estar e trabalhar as competências para a tomada de decisões no âmbito da política social e económica para a inovação e criação de novas oportunidades, neste caso em territórios de baixa densidade. Explora ainda conceitos associados ao empreendedorismo, na medida em que explora a compreensão do impacto de ações sociais inovadoras no processo de desenvolvimento económicos e social e aborda as formas através das quais a inovação pode ser estimulada nas organizações e na comunidade através de um processo empreendedor, neste caso associado a processos de abordagem territoriais que fomentam a mudança nos territórios.

Esta dissertação parte da questão “de que forma o processo participativo de construção de um plano de ação territorial, contribui para a criação de uma estrutura de governança participativa nesta comunidade?” e pretende responder a três objetivos de investigação, nomeadamente: 1. averiguar a importância dos processos de participação comunitária na elaboração de estratégias integradas para os territórios; 2. contribuir para o estudo dos processos de envolvimento comunitário, capacitação e empoderamento, através do planeamento estratégico setorial; 3. perceber a importância da centralidade das políticas de desenvolvimento sustentável e mecanismos de promoção da economia circular;

Em termos de objetivo geral, entendemos que se trata de aferir de que forma processos participativos de diagnóstico e construção de planos de ação podem contribuir para a real capacitação e empoderamento das comunidades e para a criação de estruturas de governança capazes de promover a implementação do planeado e acrescentar valor ao território, sem uma dependência externa permanente. É importante referir que se trata de um alinhamento que pressupõe a abordagem estruturada aos princípios da sustentabilidade e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

É comumente consensual que as ações comunitárias desenhadas a partir da abordagem concetual participativa define a comunidade como descobridor dos recursos para ser o

próprio agente de mudança; não dando soluções para os problemas, mas sim estratégias para que as pessoas aprendam a resolvê-los por si mesmas. Assim, o grande desafio é criar as condições sociais necessárias para a participação, gerar temáticas entre os participantes, conduzir diálogos entre os grupos homogêneos de pessoas que partilham temáticas, conduzir diálogos entre grupos heterogêneos de pessoas para aproximar posições que permitam o entendimento e a aprendizagem (López, 2015).

Em processos desta natureza é fundamental que seja garantido o respeito pelos tempos e motivações dos vários agentes, para a boa condução para o caminho do sucesso; de acordo com Marchioni (2007), os protagonistas do processo comunitário são três e cada um deve concretizar o seu próprio, específico e insubstituível papel ou função na sociedade e nos processos comunitários: em primeiro lugar a administração do local; os recursos e serviços públicos, sem excluir parte dos privados e dos voluntários; a comunidade e as suas organizações sociais.

De acordo com López, as estratégias de empoderamento têm como finalidade última a capacitação das pessoas e dos grupos sociais com os quais se trabalha. incorporando diversas abordagens desde políticas, que implicam a luta coletiva contra as relações sociais opressivas; ou psicológicas, nos quais se estrutura a capacidade da tomada de consciência das pessoas para poder expressar-se e atuar a partir das suas próprias motivações.

Assim, é essencial que o empoderamento seja entendido como um processo dinâmico, não linear e com diferentes níveis de apropriação pelos vários agentes envolvidos, partindo do pressuposto que toda a realidade é melhorável e que cada comunidade verá por onde e como pode melhorar a sua situação e quais serão os aspetos, temas ou problemas mais prioritários e importantes este processo de melhoria, portanto, é um processo contínuo, ainda possa produzir-se ou desenvolver-se por etapas, e não pode ser limitado ou esgotar-se num projeto ou programa com tempo limitado (Marchioni, 2007).

Considerando a estrutura de análise e as formulações da investigação, consideramos importante procurar inspiração na Metodologia Participativa de Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável (MEXPAR), a partir da qual a intervenção para o planeamento estratégico local estrutura-se em três momentos, que orientam a ação no decurso do diagnóstico participativo. Esses momentos, embora distintos na sua essência, são interdependentes e complementares: 1. Visão, que se foca em conhecer a realidade e

compreender os atores e o território como produto social; 2. Horizontes, que promove o diálogo, o desenho de propostas de ação e a organização da ação comunitária; 3. Negociação e Ação, que pretende procurar consensos para o desenvolvimento do território, implementação e acompanhamento da ação.

A assunção do princípio de que é um processo que não se esgota num determinado conjunto de ações temporalmente balizadas, é importante considerar, atendendo à necessidade de não criar expectativas na comunidade e agentes, que podem conduzir a um afastamento do processo e até negar os objetivos iniciais. Os processos comunitários partilham uma articulação de projetos, programas, iniciativas, atividades, áreas de intervenção, cada um com as suas características específicas e finalidades particulares; mas todos serão parte do processo e haverá um momento que os una e os conecta na finalidade geral e global a que resumimos como processo de melhoria das condições de vida de uma comunidade.

Neste contexto é importante atender ao facto do estabelecimento de relações de confiança em processos de criação de estruturas locais. Uma das inovações recentes nos territórios e utilização de diferentes estruturas de governança territorial, por meio das quais uma sociedade organizada territorialmente gere os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, económicos e institucionais, incluindo o Estado nas suas diferentes instâncias. De acordo com Dalladrida (2020), a identidade territorial é a condição necessária para uma maior participação democrática dos cidadãos no destino do seu entorno.

A governança implica o estabelecimento de laços de confiança entre aqueles que estão envolvidos. Estes laços por seu lado, são explicados pela teoria dos jogos e pelo dilema do prisioneiro, a confiança situa-se numa escala entre a cooperação e a competição, quanto mais cooperarmos, mais confiamos uns nos outros, enquanto a competição provém do individualismo gerando desconfiança em relação a todos (Machado, 2017).

De acordo com Dallabrida (2020), é comumente aceite que os critérios de análise para uma boa governança se devem basear na transparência do processo de discussão, os mecanismos de inclusão e de pluralismo, nas iniciativas de promoção da igualdade participativa, na autonomia dos intervenientes, perfis de liderança e definição do foco do bem comum para alcançar os objetivos e aprovar os resultados por parte dos atores envolvidos.

Importa ainda introduzir a temática da governança para as questões da sustentabilidade, que constitui um aspeto fundamental no projeto de intervenção que apresentamos. A governança partilhada, e de acordo com Machado (2017), tem-se revelado bastante eficiente no desenvolvimento sustentável, alcançando níveis de legitimidade muito mais avançados quando comparados com os sistemas normais de governo, revelando-se assim como o melhor caminho a seguir não só ao nível económico, mas aplicável a todas as dimensões da vida humana coletivo. A governança interliga-se com o desenvolvimento sustentável, pois a primeira é alicerce para que este se concretize, apresentando-se transversal a todas as atividades humanas, seja na produção de bens, nas cadeias de distribuição e consumo, mas sobretudo no planeamento dos territórios. Por outro lado, à escala local, nas pequenas comunidades desenvolvem-se as iniciativas emancipatórias das estruturas de poder mais complexas, abrindo novos espaços de ação política e mesmo económica em relação à hegemonia do capitalismo global. Com as iniciativas locais de participação coletiva fertilizou-se o terreno para o crescimento e disseminação da palavra e do conceito de governança, sendo uma manifestação dos movimentos de transição. Estes fatores assumem especial importância e tivemos em conta a capacidade de maximização de trabalho conjunto para a melhoria dos impactos dos desafios globais, plasmados na Agenda 2030 e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com repercussões a nível local que podem ajudar a transformar o território pela criação de valor e integração dos pressupostos dos ODS, um aumento exponencial do sentimento de contributo de uma comunidade para a resolução não apenas de um problema local, mas para um objetivo global.

O território precisa de ser compreendido numa perspetiva integradora, ou seja, como um domínio politicamente estruturado e também como apropriação simbólica, identitárias, inerente a certa classe social, com o que a identidade territorial é definida histórica e territorialmente. O território assume-se como uma fração do espaço historicamente construído através das inter-relações dos atores sociais, económicos e institucionais que atuam no âmbito espacial, apropriado a partir das relações poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, económicas, culturais ou religiosas vírgulas emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos vírgula instituições ou indivíduos. Neste domínio é importante considerar o contributo de Moscovici (2005), através da teoria das representações sociais, que para compreensão das noções de mudança, conflito e poder é importante estudar como e porque é que as pessoas, partilham o conhecimento

e desse modo constituem uma realidade comum, da forma como transformaram ideias em práticas.

Segundo Moscovici (2005), as cognições, as motivações e todos os comportamentos existem e têm repercussões pessoalmente na medida em cujo significado abriga algo, o que implica, por definição, que pelo menos duas pessoas que partilham uma linguagem comum, valores comuns e memórias comuns. Entendemos, pois, que este pode ser o princípio do estabelecimento de relações conducentes a criação de condições para o entendimento que agentes do território na procura de soluções coletivas a partir de pressupostos participativos.

Nos processos de planeamento estratégico territorial participado implica, segundo Abreu (2019) um ajuste das estruturas locais de administração pública, pela necessidade de adoção de um novo paradigma ligado a governação local e a gestão pública local que procura respostas, na vertente económica e financeira, às exigências colocadas pelos poderes públicos e locais, a nível, nomeadamente, da relação do município com os cidadãos, na implementação das políticas públicas locais, é uma realidade. Considera-se que a boa governação local e a efetiva participação dos cidadãos são dois parâmetros orientadores das democracias modernas. A governação local com responsabilidade, refere-se à gestão dos assuntos públicos, do domínio das políticas públicas locais, com índices fortes de associação dos cidadãos e das suas organizações, numa perspetiva mais abrangente de junção entre o estado e os cidadãos. A participação dos cidadãos, quer individual ou coletiva, nos assuntos públicos, circunscreve-se a condição da cidadania que assumirá maior ou menor dimensão, consoante as regras de funcionamento do estado ou das entidades que materializam as suas funções. A complexidade dos problemas atuais, o alargamento das áreas de intervenção dos municípios, a necessidade de envolvimento e participação dos cidadãos e outros atores locais, requer a adoção de outras formas de colaboração, mais flexíveis e informais.

A governança territorial é um processo de coordenação de interesses dos atores que coexistem num mesmo território e através do qual as autoridades políticas se apoiam para resolver os problemas de administração e desenvolvimento desse território. Não obstante os grilhões que impedem o desenvolvimento da democracia, o caminho da governança afigura-se como aquilo que será mais justo e proficiente, fazendo dele algo por que vale a pena trabalhar, pois é antes de mais um processo de aprendizagem para todos, cuja participação é indispensavelmente necessária para a concretização da gestão coletiva dos

bens comuns. Chegámos à idade da governança, a qual apareceu justamente para melhorar a legitimidade e a eficácia da ação coletiva, pelo desenvolvimento da consciência e das capacidades dos cidadãos. A questão que então se coloca é a de como organizar os meios para alcançar uma situação de governança. Então se a participação dos atores é um pilar do próprio conceito, será nesta que teremos de investir os esforços.

PARTE I | ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 1 . TERRITÓRIO, COMUNIDADE E PARTICIPAÇÃO

A participação comunitária e governança local são temas de largo espectro que devem ser entendidos como mecanismos de ação, mais ou menos direta, nos processos de empoderamento, nas estratégias de avaliação enquanto medida e mote para a ação coletiva, governança e trabalho em rede.

Assim, é neste sentido que devemos considerar um conjunto de questões, sugeridas por Guerra (2006), associadas aos processos de participação e de criação de estruturas de governança, no respeito das motivações das comunidades locais, sob o risco da sua desvirtuação pela apropriação indevida e injusta de métodos e conceitos pelas estruturas governativas: Como mudam os sistemas complexos e qual é a diferença entre um processo de modernização integrador e uma mudança emancipadora? Que diferenças existem entre transformações sociopolíticas e transformações do modelo civilizacional? Que condições de mobilização e que formas de associação asseguram o controlo dos diversos processos de mudança? Como se reconhecem as contradições das relações sociais no quotidiano da gestão das mudanças?

1.1. Políticas Territoriais

Para Pires (2019), o território não é estático, neutro ou um objeto, mas antes dinâmico, um processo em permanente construção e reconstrução e, nesse sentido, de difícil delimitação.

A Constituição da República Portuguesa (CRP), consagra, na interpretação de Carmo (2016), que a inscrição do ordenamento do território como tarefa fundamental, lida no contexto das demais tarefas e incumbências do Estado, realça a ligação entre os princípios políticos fundamentais, associados ao estado social, ao estado de direito ambiental e ao estado de direito democrático e reforça a efetivação da democracia económica, social e cultural através dos direitos à habitação e urbanismo e ao ambiente e qualidade de vida, dos objetivos de desenvolvimento económico e social harmonioso, equilibrado e sustentável e dos desideratos da subsidiariedade e do aprofundamento da democracia participativa.

Assim, o ordenamento do território contribui para estes princípios através da concretização das funções de planeamento, gestão e prestação de serviços que enformam as incumbências do Estado, no seu sentido amplo, associadas à tarefa de “assegurar um correto ordenamento do território”.

Apesar de já estarem presentes no texto originário de 1976, as sucessivas revisões constitucionais de 1982, 1989 e 1997 aprofundaram as referências à democracia participativa com consequências na definição do sistema de gestão territorial, afirmando o direito da participação através da audiência prévia na elaboração de planos e da consulta pública das propostas dos planos, e de outras formas de estímulo da cidadania territorial, indispensáveis à prossecução das tarefas do estado referentes ao correto ordenamento do território e ao desenvolvimento económico e social.

Ainda de acordo com Carmo (2016), ao nível dos princípios fundamentais e da organização do poder político, o ordenamento do território, por via do sistema de planeamento territorial e dos respetivos programas e planos, assume um papel instrumental relevante para a operacionalização dos princípios da subsidiariedade, da autonomia regional e das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública (artigo 6.º, n.º 1), bem como para a tarefa fundamental de assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais (artigo 9.º, alínea e). Assim, na conjugação de várias alíneas do artigo 9.º da CRP que deve ser entendida a tarefa do Estado no domínio do ordenamento do território, designadamente as alíneas: e) que estabelece o assegurar de um correto ordenamento do território; d) que refere a promoção do bem-estar e qualidade de vida e da efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais; g) relativa à promoção do desenvolvimento territorial harmonioso; bem como da alínea c) que estabelece a necessidade de assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais.

Como foi evidenciado anteriormente, a política de ordenamento do território, em particular através do seu sistema de planeamento, tem um papel importante na concretização dos princípios da subsidiariedade, da autonomia, da descentralização e da participação, previstos na CRP e na ordem jurídico-administrativa infraconstitucional desenvolvida ao abrigo dos princípios constitucionais e das reservas de competência legislativa.

Assim, consideramos que deve ser considerada uma forma particular de execução que conduza à descentralização democrática, ou seja, devolver autoridade aos governos regionais e locais, em conjunto com o aumento dos espaços em que cidadãos e civis as organizações da sociedade podem interagir com os governos na tomada de decisões de políticas públicas. Para a concretização deste espaço seria necessário a consagração de duas condições base: a) a legislação deve exigir que os cidadãos ou organizações da sociedade civil participem dessas instituições; b) o desenho das estruturas deve exigir interações contínuas - em oposição a interações únicas - e dar aos atores uma tomada de decisão significativa de poder.

Este desafio desta crescente 'territorialização' reside numa passagem de um '*hard planning*' para um '*soft planning*' territorial, que implica que o processo não pode ser simplesmente controlado, mas negociado de forma relacional a partir de novas práticas e novas visões sobre o território. É neste contexto que Pires (2019) conclui que o que a coesão territorial requer não é de maior investimento, mas de boa governança territorial.

O Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), lançado em 2018, reflete e propõe como Domínio de Intervenção específico a Governança Territorial, revelando uma acrescida preocupação pelos processos de coesão e cooperação territorial, promovidos pelos quadros comunitários europeus.

Reconhece que este défice de cultura de território mantém-se, apesar de alguns progressos observados, e pretende contribuir para colmatá-lo, através de duas linhas de atuação: primeiro "trabalham-se os saberes adquiridos e partilhados pelos membros da comunidade técnico-profissional do ordenamento do território", e uma segunda linha "dirigida às populações mais jovens e à mobilização dos cidadãos", principalmente através da educação e do fortalecimento da cidadania ativa. O PNPOT especifica, precisamente, a necessidade de uma "nova cultura de território" e uma "nova cultura de ordenamento do território", que, neste último caso, passa por um reforço das competências técnicas e relacionais, uma maior capacitação institucional, numa maior aposta na governação colaborativa e na governança territorial e nas próprias práticas de planeamento e de monitorização e avaliação, na perspetiva de Pires (2019).

O PNPOT propõe ainda como objetivos: a) a valorização do território, b) a capacitação, c) a mobilização dos cidadãos e das instituições, com o intuito de melhorar o processo de

participação cívica no acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial e o envolvimento das comunidades locais.

Assim, de acordo com Pires (2019), governança territorial significa a formulação e implementação de políticas públicas, programas e projetos para o desenvolvimento de um lugar ou território nas quais um conjunto de "dimensões (como a coordenação de atores, a integração sectorial de políticas, mobilizar a participação das partes interessadas e as especificidades e impactos territoriais) criam valor acrescentado para alcançar a coesão territorial.

Santos (1997)) rememora alguns conceitos que dialogam com as categorias de análise do método geográfico propostas, tais como: a) território (estrutura); b) governança territorial (processo); c) património territorial (forma) e d) desenvolvimento territorial (função).

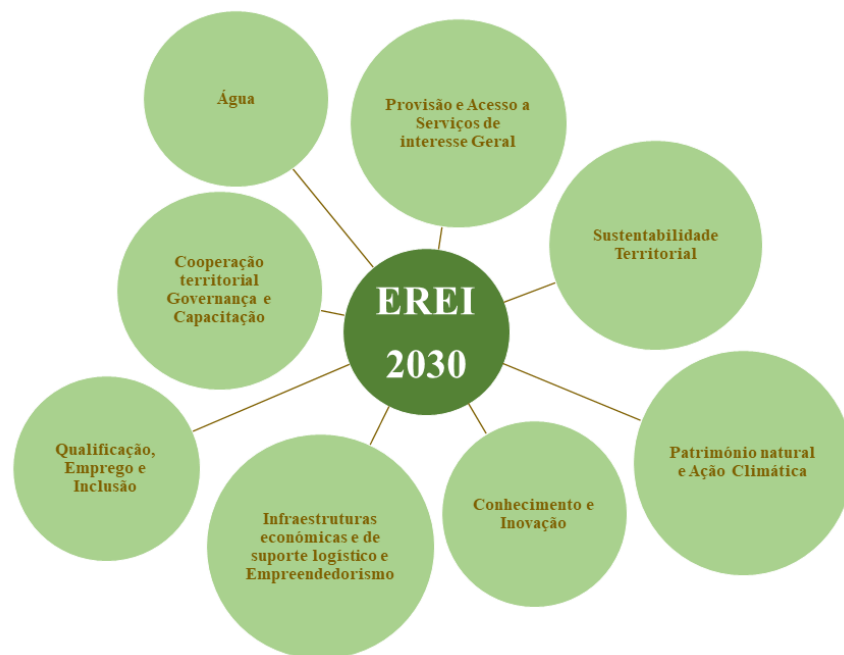
Saquet (2015) sintetiza a aceção sobre território, como uma construção social, histórica e relacional. Segundo essa compreensão, o território está sempre vinculado aos processos de apropriação e dominação do espaço e, evidentemente, às pessoas que nele residem, contemplando tanto as dimensões físico naturais do lugar, como as atividades produtivas nele realizadas, suas gentes com seu saber-fazer, seus costumes e tradições, a sua história. E neste sentido que se defende que a dinâmica territorial do desenvolvimento precisa ser gerida por meio de instâncias de concertação pública e privada, como processo em que representantes das diferentes redes de poder sócio territorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada e colaborativa. Isso implica na participação cidadã dos diferentes atores sociais, económicos e Institucionais, como protagonistas do processo.

Ao nível regional, a Estratégia Regional de Especialização Inteligente 2030 (EREI2030), propões três objetivos estruturais, considerado como a base de toda a estratégia: a) incrementar a sustentabilidade e coesão territorial onde a descarbonização, a transição para uma economia mais circular e o uso sustentável de recursos/ativos são a base de resposta regional ao grande desafio ambiental; b) reforçar o valor das cadeias produtivas regionais, onde a "cobertura" nas "falhas de cadeia" associadas aos recursos regionais, a promoção do efeito *spillover* e efeito âncora dos/ nos projetos estruturantes da região alinham com outras respostas ao grande desafio da digitalização da economia; e c) incrementar a qualificação dos recursos humanos regionais (talentos), respondendo ao desafio demográfico que a região enfrenta, reforçando a oferta de formação avançada e a

criação e/ou captação de talentos com base na promoção/criação de ecossistemas de inovação a nível regional.

A EREI2030 considera o desenvolvimento de oito Planos de Ação, no sentido da aproximação à programação e focados nos domínios apresentados na Figura 1.

Figura 1: Planos de Ação propostos EREI2030 Alentejo.



Fonte: Adaptado de EREI2030. Elaboração Própria.

A par da conceção do modelo de governação emerge a necessidade de preparação dos atores regionais para um modelo de governação colaborativa e/ou ação coletiva. Esta focagem é absolutamente central no criar de condições para o sucesso das abordagens territoriais integradas e intersectoriais que vierem a ser construídas e aprovadas.

Ainda de acordo com a EREI2030, a abordagem de operacionalização destes desafios estratégicos e da sua articulação com todos os documentos de planeamento e de programação, deverá beneficiar de um decidido reforço das condições de governação e da ação coletiva regional, pressuposto do modelo de governação a adotar, compreendendo a capacitação institucional, as parcerias de gestão da diversidade de instrumentos de política e das novas formas de cooperação inter-regional.

1.1.1. Processo de planeamento estratégico local

O desenvolvimento territorial pressupõe um processo de melhoria das condições de vida da população, a partir da mudança estrutural empreendida por uma sociedade organizada territorialmente, sustentada pelos recursos e ativos existentes no local. Esse processo, de acordo com Dallabrida (2016), pressupõe governança territorial e, embora ainda seja um termo cuja construção conceptual se encontra em debate, constitui-se como um conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de esta sociedade gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento coletivo e cooperativo dos atores sociais, económicos e institucionais, incluindo o estado nas suas diferentes instâncias.

O potencial dos territórios está nas formas de capital que ele consegue gerar e potencializar. Sant'Anna (2019) sinaliza a existência de cinco formas de capital que são decisivas no processo de promoção de desenvolvimento local: a) capital institucional, que se refere à natureza e qualidade das instituições ou organizações presentes no território, sejam elas de carácter público ou privado; b) capital humano, que se expressa pelo volume de conhecimento, competências e habilidades das pessoas que residem no território, bem como pela capacidade que este tem de absorvê-las; c) capital cívico, que observa do ponto de vista da adoção de práticas democráticas, onde se expressam os níveis de confiança nas instituições e a capacidade de estabelecer pactos e associações entres os atores locais; d) capital social, que expressa os níveis de confiança e cooperação entre os membros de um determinado território; e e) capital sinérgico, que aponta os níveis de aptidão, expressos ou latentes presentes no território, de articular esforços para articular o capital intangível presente na sociedade.

Sobre a capacidade de organização local, que é fundamental para entender como a dimensão do planeamento regional atua na viabilização e/ ou potencialização das capacidades endógenas do território, Sant'Anna (2019) destaca quatro pressupostos: a) qualidade, capacidade e identidade da autoridade política da região, que se refere a quanto o território é capaz de produzir consensos, acordos, pactos, de modo a garantir coesão entre os atores, legitimidade das escolhas feitas e estabilidade necessárias à construção/ consolidação de um projeto de desenvolvimento médio/ longo prazo; b) qualidade da tecnocracia regional, que se refere ao grau de comprometimento das equipas técnicas responsáveis tanto pela assessoria como pela conversão/ racionalização dos diferentes interesses presentes no território, nos planos de trabalho a serem implementados no âmbito dos territórios e regiões; c) existência dinâmica e identidade da classe empresarial

da região, responsável pelo uso dos efeitos positivos das políticas económicas, o que faz com que seja produzido o crescimento necessário para que a comunidade local viabilize desenvolvimento através do (re)investimento destes recursos; e d) existência de rede de associações ou estruturas sociais regionais que se refere à capacidade de ativação social presente no território, de modo a criar espaços de participação, mobilizar atores sociais diversos (inclusive os mais pobres), porém unidos pelos interesses comuns, e habilidade em converter estes interesses em estímulos de crescimento.

O território deixa de ser incorporado como mais um recurso ou espaço físico, e passa a ser considerado como uma interconexão na ação humana, onde que o património territorial passa ser a expressão do uso que a sociedade faz do espaço. Dalladrida (2020) propõe considerar os bens territoriais (cidades, infraestruturas, paisagens agroflorestais, património cultural, artístico e arquitetónico...), ou diferentes dimensões do património territorial, como bens comuns, pelo fato de terem sido produzidos por longos processos co-evolutivos, entre assentamentos humanos na sua relação com o ambiente natural. Significa, a inclusão do território entre os bens comuns.

Trata-se de um processo complexo que visa propor novas formas de desenvolvimento local/territorial, caracterizadas pela crescente ativação de instrumentos de democracia participativa, em que são praticadas formas contratuais e acordos multissetoriais e multifuncionais entre conjuntos de atores, para viabilizar o governo de território como um bem comum. O autor finaliza a reflexão, afirmando: "O substrato do património territorial praticado sob o 'direito coletivo ao território está na base desse caminho".

Assim, o património territorial é entendido como o conjunto de ativos e recursos, materiais e imateriais, que se acumularam ao longo da história num determinado território, representados pelo sistema produtivo, o ambiente natural, a formação humana e intelectual, as expressões culturais e a cultura empresarial, os valores sociais, as configurações de associativismo e as redes de relações, além das instituições públicas, sociais e corporativas, presentes num determinado território. O património territorial é resultado de processos históricos de construção e reconstrução socioeconómica e cultural e é representado por elementos herdados do passado longínquo, outros (re)construídos mais recentemente, com elementos que se sobrepõem ao território constantemente

Na Figura 2, estão representadas as seis componentes do património territorial: a) o património produtivo, como sejam os recursos financeiros, terras, maquinaria,

equipamentos e infraestruturas; b) o património natural, constituído pelas paisagens naturais, solos, fósseis, minerais, fauna e flora; c) o património humano e intelectual, que abarca o saber-fazer, a formação académica e profissional, os níveis de conhecimento e a criatividade; d) o património cultural, que engloba os valores e códigos de conduta, os bens culturais e a cultura empresarial; e) o património social, que diz respeito aos valores compartilhados socialmente, formas de associativismo e redes estabelecidas localmente; f) o património institucional, que abrange as instituições públicas e privadas, de carácter social, cultural, político ou corporativo.

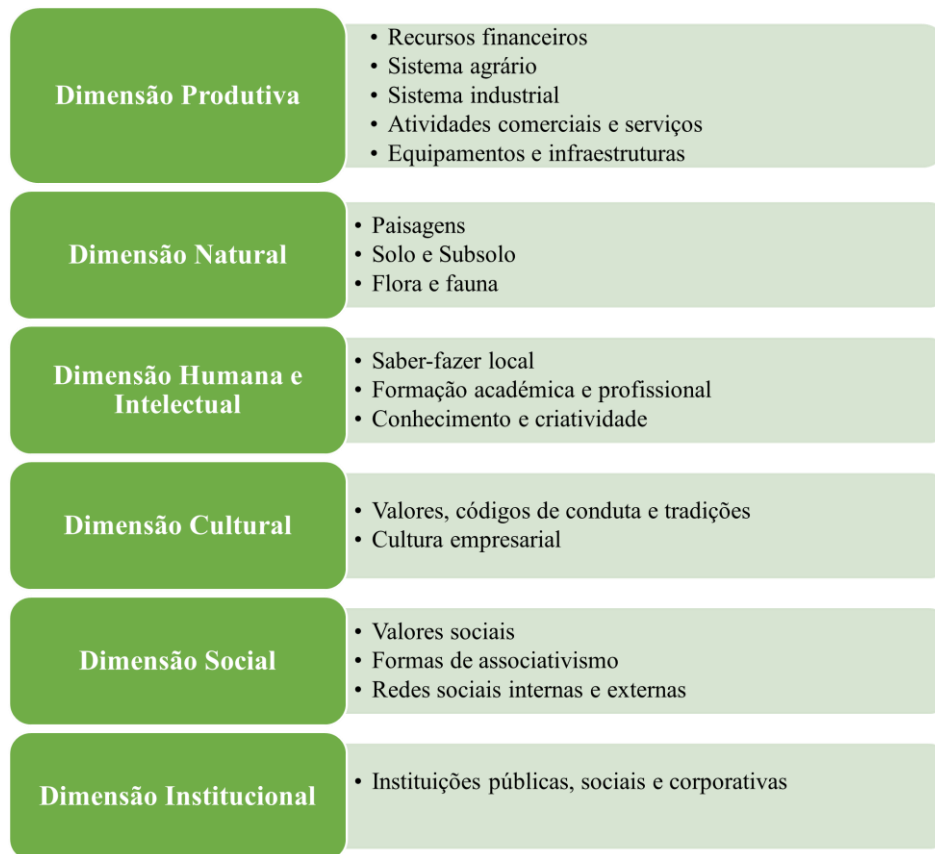
Figura 2: Componentes do Património Territorial



Fonte: Adaptado de Dallabrida (2016).

Uma alternativa para contribuir na ampliação da compreensão da proposta de esquematização do que se entende por património territorial, é relacionarmos as categoriais de análise geográfica estrutura, processo, forma e função, propostas por Dallabrida (2020), à dinâmica territorial do desenvolvimento, com base na aceção de território e governança territorial, património e desenvolvimento territorial. Implica no reconhecimento e análise das dimensões do património territorial como ponto de partida e diretriz, nos processos territoriais que se proponham pensar novos usos e novas práticas socioeconómico-ambientais que favoreçam o bom viver da população que vive no território.

Figura 3: Dimensões de análise do Património Territorial.



Fonte: Adaptado de Dallabrida, 2019. Elaboração própria.

A análise destas dimensões permitirá o desenho de estratégias que tenham por princípio a melhoria da qualidade de vida, assentes na gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente, na utilização racional do território, na implementação dos objetivos do ordenamento do território, na coordenação e cooperação entre os diversos níveis de decisão e obtenção de recursos financeiros e na participação das populações.

Para que a ação participada assuma um carácter educativo e efetivamente transformador, é necessário que os representantes da comunidade sejam os verdadeiros protagonistas do processo de desenvolvimento. Para tal é necessário que conquistem e reforcem a sua autonomia nas relações e na prática social. A base para a conquista dessa autonomia é o estabelecimento de relações de confiança mútua, de coresponsabilidade no exercício de tomada de decisão, sobretudo em questões que envolvem a partilha de resultados.

A aplicação de metodologias participadas requer também, de todas as partes envolvidas no processo, a compreensão das especificidades da comunidade, das suas principais

atividades económicas e do contexto local e territorial em que se insere, bem como das características e identidades que a distinguem dos demais agentes territoriais.

De acordo com a MEXPAR – Metodologia Participativa de Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável, a intervenção para o planeamento estratégico local estrutura-se em três momentos, que orientam a ação no decurso do diagnóstico participativo. Esses momentos, embora distintos na sua essência, são interdependentes e complementares: 1. Visão, que se foca em conhecer a realidade e compreender os atores e o território como produto social; 2. Horizontes, que promove o diálogo, o desenho de propostas de ação e a organização da ação comunitária; 3. Negociação e Ação, que pretende procurar consensos para o desenvolvimento do território, implementação e acompanhamento da ação.

Na fase 1, o objetivo é realizar um processo de diagnóstico da situação real, considerando os atores em questão e o território como um todo, como um sistema completo. A visão sistémica implica uma dimensão vertical e horizontal da análise. Este processo envolve a apreciação do território e uma análise dos atores e instituições (*stakeholders*) para compreender as questões em jogo, suas causas e interdependências. Usar métodos e ferramentas participativas garante que todo o processo é estimulante para o diálogo social. A análise histórica do território é essencial para a compreensão das diferentes visões e estratégias de subsistência dos atores envolvidos, e para a formulação de possíveis cenários de evolução das principais questões em debate (por exemplo, direito e acesso a recursos naturais, ocupação e gestão do território, e as relações dentro das cadeias produtivas). Na fase 2, o desafio é iniciar a discussão entre os diferentes atores sobre o desenvolvimento do seu território. Uma vez aceites pelos atores os diferentes pontos de vista e as condições necessárias para o diálogo (margem de flexibilidade dos atores, e sua vontade e capacidade de dialogar) propostas concretas para o desenvolvimento podem então ser elaboradas. Estas propostas devem incluir cenários alternativos que, através do estabelecimento de uma plataforma de entendimento comum, irão eventualmente facilitar o processo de construção de consensos. A participação deve ser vista como um processo contínuo e iterativo (processo que se repete diversas vezes para se chegar a um resultado e a cada vez gera um resultado parcial que será usado na vez seguinte). O principal objetivo é sempre reforçar a sustentabilidade das ações gerando credibilidade, reforçar a coesão social e integrar o sistema territorial desejado nos sistemas de governança local, regional e nacional vigentes. Na fase 3, a aposta é o diálogo, entendido como um método

essencial de governação e planeamento estratégico para o desenvolvimento territorial sustentável, capaz de responder a necessidades reais e às visões dos atores que operam e interagem nesse território”. As plataformas de entendimento a criar devem ser representadas pelas instituições e comunidade através da qual se possam materializar a maior quantidade possível de parcerias locais (entre as comunidades locais, entidades públicas, líderes locais dos diferentes setores do território, entidades privadas, sociedade civil, etc.), mas também a arena onde os atores locais, num espírito de participação e cooperação, possam analisar conjuntamente os problemas e potencialidades do território. Para ser ecologicamente sã, economicamente viável, socialmente justa, culturalmente apropriada e humana, as ações propostas devem sempre considerar a questão das assimetrias de poder, determinadas pela desigualdade de acesso e controle sobre os recursos e informações, e pelas desiguais capacidades. Reconhecer os utilizadores dos recursos locais como promotores do desenvolvimento sustentável implica um enfoque crítico (esforço e recursos), quer na criação de um processo de diálogo multinível sobre as questões em discussão, quer em ações concretas em torno das propostas de ação elaboradas, com um investimento paralelo na capacitação das pessoas, sejam da sociedade civil ou sejam dos órgãos de governança.

1.1.2. Os territórios Rurais de Baixa Densidade

Os territórios de baixa densidade correspondem a áreas não só de baixa densidade demográfica, mas também de baixa densidade relacional, isto é, com o nível reduzido de interações quer entre pessoas (envelhecimento, fraca capacidade de mobilidade) quer entre instituições (cooperação entre empresas, unidades de investigação e de ensino superior e autarquias, vg.).

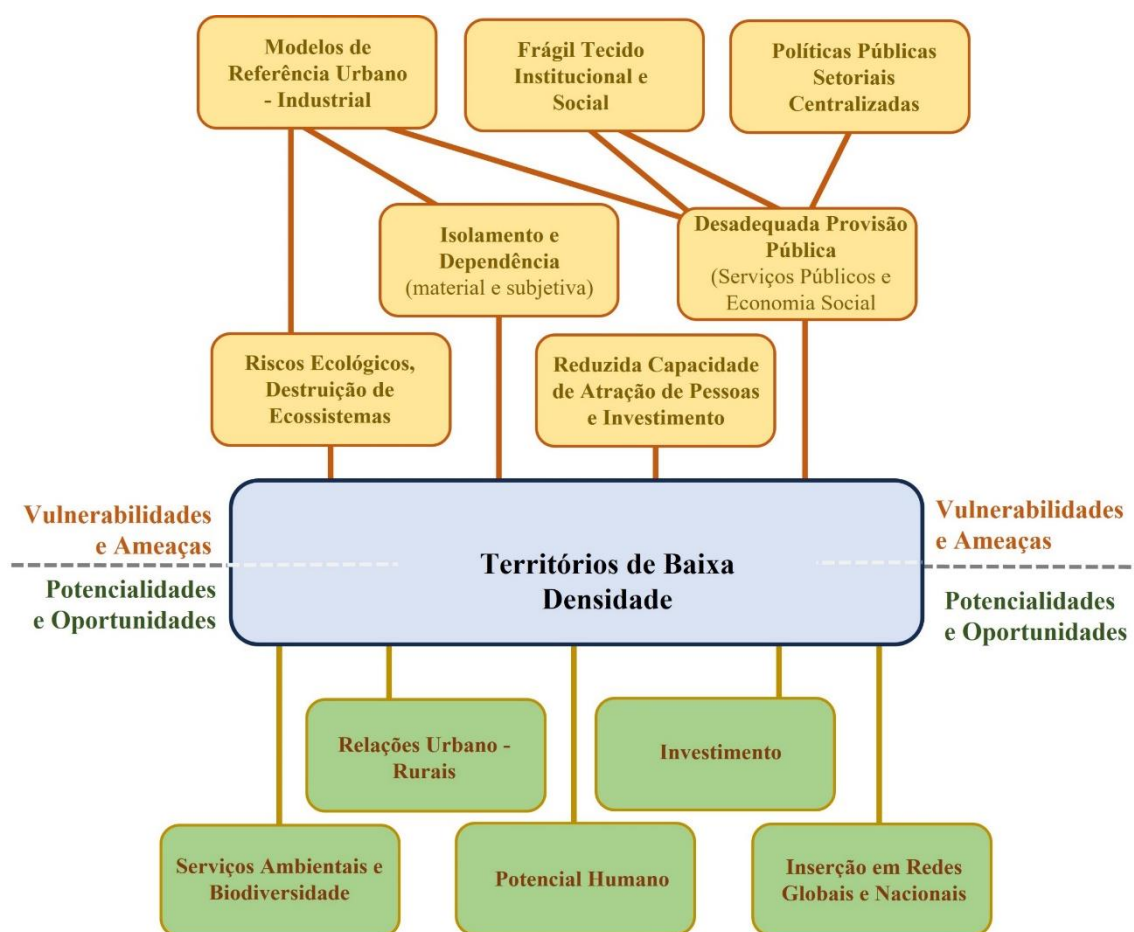
A elaboração de mapas cognitivos genéricos, para facilitar a compreensão das variáveis a ter em conta na caracterização de um determinado território, não pode, por isso, ser confundida nem com uma leitura simplista e demasiado abstrata da realidade nem com uma visão *one fits-all*, que preconiza soluções estandardizadas para tipos de territórios idênticos. E este constitui o grande desafio do trabalho em territórios de baixa densidade, que deveria assentar na iniciativa de terreno, na audácia da exceção e na criação de medidas adequadas, particulares.

O segundo aspeto ter em conta na elaboração de mapas cognitivos, de natureza mais técnica, mas com implicações substantivas significativas, prende-se com o grau de pormenor dos elementos a mapear. Esta é, aliás, a grande questão que sempre se colocou em cartografia: o excesso de informação torna os mapas ilegíveis; a ausência de informação relevante retira utilidade aos mapas. A decisão sobre a densidade da informação a mapear não é fácil, sobretudo quando se recorre a processos colaborativos. Sendo os mapas cognitivos o resultado de um processo de co-construção, existe o risco de se acumular acriticamente contributos provenientes de participantes com visões distintas e, por vezes, até contraditórias. A existência de sucessivas interações permite apurar o que parecem ser os elementos essenciais.

Na Figura 4, Ferrão (2016) identifica os fatores que, de acordo com a metodologia colaborativa, mais condicionam os processos de desenvolvimento em territórios de baixa densidade. Por uma questão de legibilidade, na parte superior da figura estão identificadas as vulnerabilidades e ameaças e na parte inferior as potencialidades e oportunidades. As primeiras decorrem de três macro fatores principais: sociais (valores e visões associados à prevalência de um modelo de sociedade urbano-industrial), socio institucionais (capital social e institucional) e políticos (impacto de políticas desenhadas centralmente e de forma setorial). Do efeito isolado ou conjugado destes três macro fatores, decorrem quatro grandes tipos de vulnerabilidades/ameaças particularmente analisadoras dos territórios de baixa densidade. As potencialidades e oportunidades foram agregadas em cinco grandes conjuntos, um mais relacionado com características intrínsecas destes territórios (serviços ambientais e biodiversidade recursos endógenos, etc.); e outras de natureza relacional, isto é, decorrentes da sua capacidade de atração e de estabelecer e retirar partido de relações com indivíduos, agentes económicos e comunidades de outros territórios.

A leitura das vulnerabilidades e ameaças começa por ressaltar um quadro de características próprias da adoção de um modelo de referência urbano-industrial. Destacam-se, neste domínio, o abandono agrícola e o desordenamento florestal, os movimentos migratórios de saída, a dificuldade de geração de emprego e de fontes de rendimento, a estigmatização e os estereótipos associados à população rural. Estas características aplicam-se aproximadamente 2/3 do território nacional e muito têm contribuído para gerar situações de perda de saberes, culturas identidade, despovoamento e progressivo envelhecimento, fraco poder de compra das populações e, também, défice de mobilidade.

Figura 4: Estrutura de Análise de Mapa Cognitivo para Territórios de Baixa Densidade



Fonte: Adaptado de Ferrão, 2016. Elaboração própria.

O quadro aqui traçado tem como consequências riscos ecológicos, como os incêndios, que afetam sobretudo as áreas mais despovoadas, o desordenamento florestal, a destruição de ecossistemas, o isolamento e dependência, a reduzir a capacidade de atração de pessoas e de investimento. Ainda em relação às vulnerabilidades e ameaças merecem ser salientadas as que resultam das características do tecido institucional local destes territórios, bem como as que podem ser associadas a dimensões que são de âmbito nacional, mas que têm influência direta sobre estes espaços.

No que se refere às primeiras, destacam-se quatro dimensões: a) baixas qualificações e a sua desadequação face ao mercado de trabalho, sem esquecer que os mais qualificados destes territórios saíram por processos de emigração ou de mobilidade para outras áreas do país; b) reduzida participação cidadã, o que implica um cenário de fragilidade de

organização coletiva, também associada a populações menos escolarizadas e mais envelhecidas; c) défice de lideranças individuais e institucionais, que reflete o predomínio de organizações de pequena dimensão, tanto privadas como públicas e associativas; d) incapacidade dos atores destes territórios influenciarem políticas nacionais, seja pela fragilidade do tecido institucional seja pela perda de representatividade demográfica.

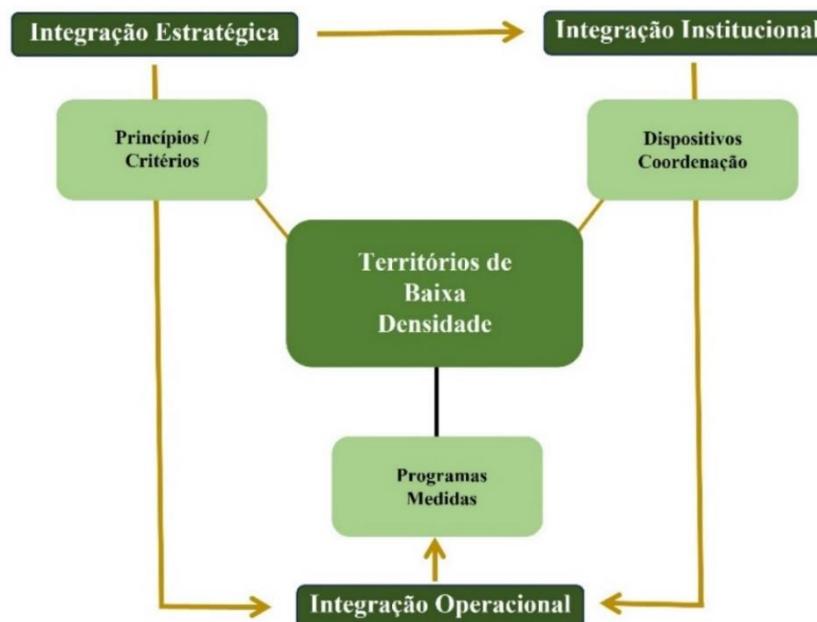
No que concerne às dimensões de âmbito nacional que produzem impactos ao nível das vulnerabilidades e ameaças destes territórios, Ferrão (2016) destaca as políticas públicas setoriais e centralizadas pouco direcionadas para a promoção do empreendedorismo inclusivo e os efeitos de uma reorganização descoordenada da rede de serviços públicos, com um efetivo recuo do estado nestes espaços. O fecho de serviços de saúde, educação, justiça, entre outros, planeado numa base estritamente setorial e por isso de forma descoordenada, demonstra a incapacidade do Estado se pensar assim mesmo face à singularidade dos territórios de baixa densidade. Esta reorganização descoordenada emerge como uma das vulnerabilidades impostas a estes espaços a partir do exterior. Por último, a não adaptação das políticas públicas às especificidades locais e regionais reflete mais uma vez a incapacidade de o Estado olhar para o território tendo em conta as suas múltiplas necessidades e realidade.

Considerando as potencialidades e oportunidades, podem ser enumerados quatro fatores: a) o capital ecológico, associado a serviços ambientais e à biodiversidade presentes; b) a relação, em alguns aspetos negativa, destes territórios com as cidades mais próximas, considerando o potencial de reinventar estas ligações, com destaque para o papel que podem desempenhar no retorno da predação e da cauda da sangria demográfica induzida aos territórios de baixa densidade; c) o capital territorial, associado ao potencial produtivo e aos recursos naturais, aos conhecimentos tradicionais, à produção artesanal e ao património histórico e cultural, que podem ser mobilizadores e atrair pessoas e investimentos; d) a relação com a diáspora, com as comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo mas também nas áreas metropolitanas, que mantêm laços afetivos e identitário com estes territórios. Ferrão (2016)

A Figura 5 sintetiza as três vias através das quais as soluções de governação integrada poderão constituir uma resposta útil e eficiente para combater as vulnerabilidades/ameaças e, ao mesmo tempo, estimular as potencialidades/ oportunidades em territórios de baixa densidade Ferrão (2016): a) integração estratégica, associada a ideia de territorialização das políticas setoriais, para a qual foram propostas três abordagens

principais: i) criação de uma lente na ação do legislador que permita antecipar os impactos das políticas públicas nos territórios de baixa densidade; ii) desconcentração/ descentralização/ subsidiariedade das políticas, aproximando o processo de governação e as políticas e programas nacionais às necessidades dos atores e das comunidades de cada território; iii) reorientação das políticas em função dos impactos territoriais, baseada em exercícios de avaliação *ex ante*; b) integração institucional, associada à ideia de governação territorial e remete para duas ideias chave: a coordenação de políticas e a cooperação entre atores, as quais implicam mecanismos de coordenação multinível, multiescala e horizontal; c) integração operacional, através de programas e medidas intersectoriais, de base territorial, formulados para territórios de baixa densidade.

Figura 5: Proposta de soluções de governação integradas



Fonte: Adaptado de Ferrão (2016). Elaboração própria.

1.2. Desenvolvimento Comunitário

O desenvolvimento, no entendimento da abordagem que propomos, pode ser definido como um processo de mudança carregado de valores pautados e a transformação económica, política, sociais e humana. De acordo com Espada (2015), o desenvolvimento local (ou comunitário) surge como um fenómeno que coloca em evidência os fatores sociais, as redes de cooperação e o sistema institucional que eles conseguem construir.

Em termos conceptuais, aborda o território como espaço que comporta as relações entre pessoas e instituições, produzindo conhecimento e práticas políticas permitindo, ainda, interação e o relacionamento dos atores com propósitos comuns, além de considerar os recursos e meios para a sua reprodução social e económica, pode ser tratado como desenvolvimento local.

Numa outra perspetiva pode ser entendido como o desenvolvimento do ser humano, intrinsecamente relacionado ao bem-estar e à qualidade de vida do indivíduo e, conseqüentemente, a comunidade. O desenvolvimento local também está associado à autonomia de uma determinada comunidade em tomar decisões com base nas suas crenças e prioridades, de acordo com Espada (2015). A autonomia referencia o exercício das suas preferências, meios e estratégias de desenvolvimento.

Quando uma comunidade partilha interesses comuns e se relaciona de forma sinérgica, isto é, coopera, para alcançar os mesmos objetivos, sendo estes entendidos como os objetivos que culminam no bem-estar e na qualidade de vida, o desenvolvimento local é resultado de um processo de cooperação e de mudança para se alcançar resultados positivos e coletivos.

A dinâmica social em determinada localidade envolve um conjunto de pessoas que ali interage, reside, trabalha, estuda, compra, vende, exerce outras atividades e, portanto, constrói a história e a cultura local. Conforme as variantes sociais, ambientais, políticas, económicas e legais constituem as características de um lugar, se arranjam, ocorrem especificidades que identificam cada território implica na forma do seu desenvolvimento. Nessa perspetiva, Lacerda (2019) sugere que a capacidade de uma população se organizar e atuar como força política na procura de soluções para os conflitos sociais é uma variável que pode implicar efeitos positivos em termos de bem-estar coletivo e ganha significado através do exercício da governança local. Pois, o mesmo diz respeito ao processo de tomada de decisão coletiva, no qual se destaca a iniciativa da população em se mobilizar para tratar das questões públicas do seu contexto territorial. Tomar parte das decisões é ter o poder de escolher os rumos do próprio futuro e, de forma ativa, promover o desenvolvimento comunitário, uma vez que se trata de um processo coletivo, mas também individual.

No seguimento do pensamento de Dallabrida (2016), o território deve ser como uma fração do espaço historicamente construído através das inter-relações dos atores sociais,

económicos e institucionais que atuam no âmbito espacial, apropriado a partir das relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, económicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos. É fundamental atender à perspectiva da apropriação simbólica, e identitária, com as inerentes classes sociais, com que a identidade territorial é definida histórica e territorialmente.

A estratégias de desenvolvimento comunitário, assentes medidas de corresponsabilização, deve atender, segundo Dallabrida (2016), a três componentes básicas, mas estruturais: em primeiro lugar, a política, que destaca as relações espaço-poder e concebe o território como espaço delimitado e controlado, muitas vezes relacionado ao poder político do Estado; a cultural, como produto da apropriação e da valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço vivido do quotidiano; a económica, que se refere às fontes de recursos ou como produto da divisão territorial do trabalho.

Na exploração desta linha de pensamento, interessa não apenas compreender como o conhecimento é produzido, mas principalmente analisar o seu impacto nas práticas sociais e vice-versa. Perceber porque é que as pessoas partilham o conhecimento é um bom desafio para estruturar políticas de desenvolvimento comunitário, uma vez que resultam na conjugação da realidade de cada um que, em grupo, transformam ideias em práticas.

1.2.1. Representações Sociais: identidades e apropriações locais

De acordo com Sawaia (2004), as representações sociais são modalidades de conhecimento particular que circulam no dia a dia e que têm como função a comunicação entre indivíduos, criando informações e nos familiarizando com um estranho de acordo com categorias da nossa cultura, por meio da ancoragem e da objetivação. A ancoragem é um processo que transforma algo estranho e perturbador, que nos intriga, no nosso sistema particular de categorias e o compara com um paradigma de uma categoria que nós pensamos ser apropriado; ancorar é, pois, classificar e dar nome a alguma coisa (Moscovici, 2005). A objetivação, afirma que objetivar é descobrir a qualidade icónica de uma ideia, ou ser impreciso, é produzir um conceito numa imagem (Moscovici, 2005).

Para melhor compreender as representações sociais, Bertoni (2017) aponta que estas podem ser entendidas como uma forma de conhecimento corrente, dito “senso comum”,

caracterizado pelas seguintes propriedades: a) socialmente elaborado e partilhado; b) é uma orientação prática de organização, de domínio do meio (material, social, ideal) e de orientação das camadas e da comunicação; c) participa do estabelecimento de uma visão da realidade comum a um dado conjunto social (grupo, classe, entre outros) ou cultural.

O objetivo da ancoragem e da objetivação é transformar o “não familiar” em “familiar”, ou seja, trazer as representações do senso comum e torná-las compreensíveis pela ciência, sem alterar o universo no qual se originaram. O estudo das representações sociais exige a compreensão do processo de construção do conhecimento do senso comum que, na perspectiva de Moscovici (2005), supõe analisar os processos de objetivação e ancoragem subjacentes a essas representações.

A abordagem e compreensão das representações sociais devem contemplar as noções de mudança, conflito e poder, uma vez que se tratam de conceitos centrais, sobretudo para o estudo que propomos.

Se nos centrarmos nos processos de objetivação e ancoragem, elaborados por Moscovici (2003), é preciso destacar que a objetivação implica três movimentos: a) a seleção e descontextualização que parte do princípio de que do conjunto total de informações, os sujeitos retiram algumas a partir de conhecimentos anteriores, valores culturais ou religiosos, tradição cultural, experiência prévia etc.; b) formação do núcleo figurativo, que corresponde à construção de um modelo figurativo, um núcleo imaginante a partir da transformação do conceito; c) naturalização dos elementos, fase em que os elementos que foram construídos passam a ser identificados como elementos da realidade do objeto. No processo de ancoragem, o objeto novo é reajustado para que se enquadre em categoria conhecida, adquirindo características desta categoria.

Com base nos pressupostos teóricos de Moscovici (2005), isso implica: a) atribuição de sentido, onde se dá o enraizamento de uma representação em uma rede de significados articulados e hierarquizados a partir de conhecimentos existentes, em que um sentido e um nome são atribuídos ao novo objeto; b) instrumentalização do saber, que possibilita a associação de um valor funcional à representação, na medida em que se torna uma teoria de referência, possibilitando a tradução e compreensão do mundo social; c) enraizamento no sistema de pensamento, quando as novas representações se inscrevem em um sistema de representações preexistentes, tornam-se familiares, ao mesmo tempo em que transformam o conhecimento anterior.

No contexto de exploração de conteúdos sobre a participação, importa compreender que papel desempenham as representações sociais nas dinâmicas das relações sociais e nas práticas, individuais e coletivas, que determinam o posicionamento de cada indivíduo ou grupo. Neste sentido, Abric (1998), identifica quatro funções essenciais que permitem a compreensão dessas dinâmicas: 1. Função de saber, que permitem compreender e explicar a realidade, uma vez que as representações facilitam a comunicação social e permitem as trocas sociais, a transmissão e a difusão do saber do senso comum; 2. Função identitária, em que definem a identidade e permitem a proteção da especificidade dos grupos, considerando que a definição da identidade do grupo garante a imagem positiva do grupo de inserção e terá um papel importante no controle social pela coletividade nos processos de socialização; 3. Função de orientação, que guiam os comportamentos e as práticas, já que o processo de orientação das condutas pelas representações resulta em três fatores essenciais: a) a representação intervém diretamente nas relações sociais, b) produz um sistema de antecipações e expectativas sobre a realidade e c) é prescritiva de comportamentos ou de práticas obrigatórios; 4. Função justificadora, uma vez que permitem, *a posteriori*, a justificativa das tomadas de posição e dos comportamentos, uma vez que a representação tem por função preservar e justificar a diferenciação social, e pode estereotipar as relações entre os grupos, contribuir para a discriminação ou para manutenção da distância social entre eles.

Importa ainda, neste contexto, perceber, a partir do contributo de Almeida (2009), que o estudo das representações sociais recorre a três hipóteses importantes: a) os diferentes membros de uma dada população partilham certas crenças comuns a propósito de um determinado objeto social; b) a natureza das diferenças e de tomadas de posição individuais em relação a um dado objeto de representação; c) as representações sociais, além de imprimir um consenso entre indivíduos, marcado por certas modulações ou oposições individuais, são também caracterizadas por ancoragens das tomadas de posição noutras realidades simbólicas coletivas. Elas explicitam se nas hierarquias de valores, nas perceções que os indivíduos constroem das relações entre grupos e categorias e nas experiências sociais que eles partilham com o outro, em função da sua pretensa e posição.

1.2.2. Experiência Comunitária: Processos e Impactos

Os valores históricos sociais das intervenções num território implicam uma apropriação, que valida a experiência de cada indivíduo, cada grupo, cada comunidade. Essas apropriações transformam as comunidades e, conseqüentemente, a sua interação e a paisagem. Naturalmente, numa linha de base, o resultado dessas apropriações depende de múltiplos fatores, em que os valores e posicionamentos individuais sobressaem.

Moscovici (2005) escreveu que “ainda que todas as “cognições”, todas as “motivações” e todos os “comportamentos” existem e têm repercussões somente na medida em cujo significado algo, se significa implica, por definição, pelo menos duas pessoas que partilham uma linguagem comum, valores comuns e memórias comuns”. Assim, deixamos de ter uma experiência individual, para passar a ser de grupo, com potencial de efeito de contágio. E isso determina os valores associados às experiências comunitárias.

Neste processo é importante referir a questão do posicionamento dos indivíduos e seus grupos e o tipo de abordagem impressa no território e comunidade. É nesta relação que se estrutura a avaliação dos impactos e dos processos comunitários, autônomos ou induzidos.

Sobre a questão da avaliação, o fator tempo é determinante. Sobre este tema, Moscovici (2005) disse que “as representações sociais são históricas na sua essência e influencia o desenvolvimento do Homem desde a primeira infância, desde o dia em que a sua mãe, todas as suas imagens e conceitos virgula começa a preocupar-se com o seu filho. Estas imagens e estes conceitos derivam dos seus dias de escola, dos programas de rádio, das conversas com outras mães e com o pai, e das experiências pessoais, e isso determina a relação que tem com o seu filho, o significado que dará aos seus gritos, ao seu comportamento, e ao modo como organizará o ambiente em que o seu filho crescerá. A compreensão dos pais do seu filho modela a sua personalidade e estrutura o caminho da sua socialização.” Se tivermos em conta esta linha de pensamento, facilmente conseguimos definir um conjunto de fatores críticos de sucesso das intervenções comunitárias.

Sabemos que existe um déficit de planeamento estratégico em processos de desenvolvimento comunitário, sobretudo no que respeita ao médio e longo prazo, sendo a sua execução estruturada para períodos curtos, com uma abordagem que nem sempre respeita os ritmos e vontades das comunidades, a disponibilidade dos indivíduos e

ignoram as necessidades reais dos territórios; correspondem, constantemente, a processos associados às estratégias nacionais e europeias de financiamento, sem a mínima garantia de sustentabilidade. Estes pressupostos conduzem ao desinteresse da comunidade em participar nos processos que lhe são propostos, a abandonar os mecanismos induzidos e a desconfiar de propostas de intervenção futuras.

Por isso, consideramos de extrema importância que as intervenções se baseiam na capacitação, com uma participação ativa das instituições de ensino superior, aportando suporte à experimentação, investigação e inovação.

Para uma abordagem de sucesso, podemos apontar alguns princípios conceptuais que possam ser o ponto de partida para uma intervenção que não defraude as comunidades, de acordo com a Figura 6.

Figura 6: Fatores críticos de sucesso para uma abordagem territorial



Fonte: Adaptado de Güney (2017). Elaboração própria.

É importante assumir como pressuposto básico que todo o conhecimento é uma produção social e que, assim, se encontra em constante elaboração, reformulação e validação.

Para promover e estimular a produção de conhecimento, é fundamental o fortalecimento de processos de mediação entre o pessoal técnico e as comunidades. Tais processos

devem privilegiar, em termos práticos, a utilização de técnicas que favoreçam e estimulem a reflexão dos diferentes grupos sociais sobre as relações estabelecidas com o meio físico e social e a geração de novos conceitos e novas experiências. A mediação implica provocar distintas leituras do ambiente e das relações sociais, estimulando novas percepções e visões possíveis sobre o território, capacitando os vários atores para reconhecerem a realidade e a sua ação sobre ela.

Para que a ação participada assuma um caráter educativo e efetivamente transformador, é necessário que os representantes da comunidade sejam os verdadeiros protagonistas do processo de desenvolvimento. Para tal é necessário que conquistem e reforcem a sua autonomia nas relações e na prática social. A base para a conquista dessa autonomia é o estabelecimento de relações de confiança mútua, de coresponsabilidade no exercício de tomada de decisão, sobretudo em questões que envolvem a partilha de resultados.

A aplicação de metodologias participadas requer também de todas as partes envolvidas no processo a compreensão das especificidades da comunidade, das suas principais atividades económicas e do contexto local e territorial em que se encontra inserida, bem como das características e identidades próprias que a distinguem dos demais agentes territoriais.

Nestes processos é fundamental a criação de estratégias partilhadas e validadas pelos diferentes atores do território, em que cada parte assuma a sua responsabilidade na execução das medidas propostas, para que a estratégia se possa projetar, progredir e alcançar novos desafios.

1.3. Participação Comunitária

O estudo da participação comunitária e governança local são temas de largo espectro que têm sido alvo de inúmeras investigações e estudos ao longo, sobretudo, das últimas décadas, pelo que o enquadramento que apresentamos se foca nas abordagens da participação enquanto mecanismo de ação mais ou menos direta, nos processos de empoderamento, nas estratégias de avaliação enquanto medida e mote para a ação coletiva, e a governança e trabalho em rede. Estas linhas estratégicas são as que estruturam a proposta de intervenção, centradas no território de estudo e nas suas características.

Marchioni (2007), adianta que o processo comunitário não tem uma estrutura única e deve ser encarado um processo de melhoria das condições de vida de uma determinada comunidade, isto é, não dirigido somente a solucionar ou melhorar uma situação patológica ou negativa, partindo do pressuposto que toda a realidade é melhorável e que cada comunidade verá por onde e como pode melhorar a sua situação e quais serão os aspetos, temas ou problemas mais prioritários e importantes este processo de melhoria, portanto, é um processo contínuo, ainda possa produzir-se ou desenvolver-se por etapas, e não pode ser limitado ou esgotar-se num projeto ou programa com tempo limitado.

Assim, um processo comunitário, na conceção de instrumento de criação de valor do território e alavanca para a construção de princípios estratégicos para a comunidade e suas organizações, em que o conjunto da comunidade vai assumindo o progressivo protagonismo no processo e se vai organizando, por uma ativa implicação das diferentes administrações começando pela administração local, por um uso equilibrado e coordenado dos recursos existentes como um papel ativo dos diferentes profissionais que possam contribuir para o desenvolvimento e para a globalização do processo comunitário.

1.3.1. Capacitação e dinâmicas comunitárias: valorização da identidade e parcerias

De acordo com Marchioni (2019), a participação dos cidadãos e das organizações sociais deve constituir um elemento central de participação e uma referência constante para as administrações e para os serviços públicos e privados, devendo fazer parte do próprio sistema democrático; ser algo normal e permanente, e não algo a ser utilizado em situações e momentos específicos ou de necessidade.

Dallabrida (2016) defende que a identidade territorial é a condição necessária para uma maior participação democrática dos cidadãos no destino do seu ecossistema.

Ferrándiz (2019) defende que construir uma estratégia participativa não é simplesmente chamar as pessoas para onde estamos, pois participarão, no limite, aqueles que se consideram mais *“like-minded”*. A opção deve ser contrária: é preciso saber onde ir para ouvir a maior diversidade de posições possíveis e facilitar a discussão. Nestes processos, é importante que a abordagem seja a de reconhecer a complexidade das relações nas redes sociais (classe, afinidade cultural, organização, medos e confianças), por forma a que seja possível fazer um mapeamento estratégico ou sociograma e estruturar uma amostra relacional e conjuntos de ação para alianças viáveis no processo. Não se trata apenas de

identificar em um mapa local a situação dos atores, nem os pontos degradados ou saudáveis de um determinado território; trata-se de situar num quadrante de poder real, e de afinidade cultural, o assunto que nos interessa, onde estão os vários setores ou grupos ou departamentos administrativos que intervêm, que podem ser contados como “iguais” ou “diferentes”, dentro dos mesmos interesses.

O primeiro passo, de acordo com Ferrándiz (2019), é que as pessoas sintam que sua opinião é levada em consideração e possam decidir, como um ato ético, porque a informação é delas. A segunda coisa é que eles podem verificar o que saiu da escuta realizada, tanto posições majoritárias como outras emergentes. Em seguida, devem ser aprofundadas as causas manifestas e ocultas em pequenos grupos, e passe em algum momento a relacionar e integrar algumas questões com outras, bem como priorizar aqueles aspetos que as pessoas consideram mais urgentes ou importantes. No processo de priorização das propostas e na divisão do trabalho, a premissa é que não se deve retroceder no processo: reabrir, desejar novamente e reconsiderar o que foi dito pode gerar frustração e confusão sobre as chances de tomar atitudes que comprometam o processo. O objetivo é o salto para o planeamento de baixo, com as pessoas que vêm dos diversos setores que existem em qualquer comunidade. Não é necessário que haja muitas pessoas em número, mas sim que haja idosos e jovens, homens e mulheres, de diferentes culturas locais, de diferentes ideologias ou religiões, para seja garantida a representatividade. Os grupos de trabalho são para ações específicas, pactuadas entre os envolvidos e diversificadas de acordo com o interesse de cada pessoa ou associação. É importante diferenciar as propostas urgentes, aquelas que podem ser realizadas em poucos meses ou um ano, daquelas que precisam de mais tempo para serem executadas.

Quintana (2019) defende que é preciso superar a concepção de que a participação é algo exclusivamente cidadã, e que qualquer ingerência das autoridades locais a desvirtua. As administrações públicas, e especialmente os governos locais, têm um papel ativo na promoção, canalização e manutenção da participação cidadã; na concepção, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas e na tomada de decisões públicas relevantes.

As políticas públicas de participação cidadã devem ser entendidas como as ações da Administração baseadas na geração ou manutenção de uma relação visível, passível de revisão, organizada e cocriadora com a cidadania no projeto coletivo comum que implica ação pública. Esta estratégia, segundo Quintana (2019), de apoiar-se em quatro princípios

chave: a) a participação cidadã na sua definição, desenvolvimento e execução; b) o desenvolvimento e realização do desafio global da sustentabilidade em medidas locais; c) envolvimento de diferentes áreas da administração local; d) o financiamento como forma de desenvolver políticas públicas na vida local.

Esta iniciativa estratégica visa promover as capacidades locais para o desenvolvimento de políticas públicas de participação cidadã que contribuam para a melhoria das condições de vida e a necessária mudança nas relações cidadãs com as autoridades locais, regionais e nacionais.

A participação cidadã, como mecanismo, permite que o intangível do comum seja articulado nas políticas públicas. Por exemplo, a definição de um plano de urbanismo municipal no seu traçado, para além das pessoas como proprietárias, implica um modelo de cidade e desenvolvimento demasiado importante para ser reduzido a critérios técnicos e sobre os quais é preciso ativar a informação, o diálogo e mecanismos de deliberação para estabelecer os critérios comuns deste modelo. Considera-se que o fator mais importante é o da capacitação e criação de mecanismos que promovam dinâmicas comunitárias em prol do bem comum.

É comumente feita a apologia da questão da escala, sendo possível partir de experiências ou gerar microiniciativas que sirvam para capacitar e promover a capacidade, formação e organização exigidas pela participação cidadã, tanto em escala macro como micro, como forma de validação de metodologias e construção de uma verdadeira participação cidadã.

Para Riva (2019), a construção da participação cidadã, de uma cultura de cooperação para responder aos desafios comuns, significa enfrentar alguns desafios. Destaca três deles que parecem fundamentais: 1. O desafio da Motivação, pela tomada de consciência da realidade presente e dos desafios futuros, e reconhecer a condição necessária de cooperação mútua para enfrentá-la. Quando de fala de comunicação fala-se de diálogo, conversa, multidireccionalidade. E quanto à sua eficácia na motivação, não podemos esquecer o valor do exemplo. 2. O desafio da aprendizagem, da nova aprendizagem necessária (valores, conhecimentos, habilidades, capacidades, competências), individual e coletivamente, para enfrentar os problemas e desafios que se apresentam. Precisamos aprender a olhar o mundo e a vida, a pensar, dizer e fazer de outras formas. 3. O desafio

de construir novos espaços e novas formas de comunicação, novas formas de organização, novas ferramentas e recursos para enfrentar, individual e coletivamente, os desafios.

A tarefa de facilitar e dinamizar a participação cidadã no sentido de definir estratégias de capacitação e dinâmicas comunitárias, é complexa e exige uma habilidade extrema dos agentes do território para que se estruture uma abordagem coesa. Riva (2019), sintetiza esse desafio em dezasseis fatores críticos de sucesso: 1. Conhecer bem a realidade do território, saber o que se faz em termos de participação cidadã, de iniciativa social, saber o que pensam, o que dizem, o que fazem os diferentes atores que estão presentes naquele território; não podemos intervir na realidade social, promover a participação cidadã como se partíssemos do zero, como se tivéssemos acabado de abrir o mundo. 2. Partir do que já existe, das iniciativas que convocam e aproximam as pessoas e reforçar o que existe com o nosso apoio, acompanhando os seus processos numa atitude de aproximar e fazer convergir para fins de interesse coletivo, de interesse comum. 3. Facilitar o encontro, o conhecimento mútuo, a troca de ideias, experiências e conhecimentos, habilidades e capacidades entre todos os grupos e coletivos que realizam iniciativas coletivas, propostas solidárias. 4. Tecer conexões, promover a cumplicidade, tornar visível e potencializar a complementaridade entre os diferentes atores cidadãos, reunir pessoas diversas para fazer coisas novas, ou para fazer “coisas velhas” de novas maneiras. 5. Priorizar, como primeira etapa fundamental da intervenção e ao longo dela, a escuta, todas as formas de escuta, com todos os sentidos. 6. Potencializar todas as formas de comunicação, todas as formas de difusão e intercâmbio de ideias, iniciativas e experiências. 7. Apostar na «cultura do cuidado», dando atenção às pessoas que participam, aos grupos, aos coletivos que promovem iniciativas, que fazem coisas pela comunidade. Reconhecer, tornar visível, dar valor e calor às suas iniciativas. 8. Aproveitar as novas tecnologias de informação e comunicação, para multiplicar e fortalecer a comunicação, divulgação e intercâmbio; desenvolver novas formas de diálogo e participação. 9. Assegurar que a participação cidadã, nas diversas atividades em que se materializa, seja instigante, toque a sensibilidade e o coração das pessoas; é preciso cuidar da ética e estética de nossas iniciativas, programas e atividades voltadas para a promoção da participação. 10. Tornar a participação cidadã, nas diversas atividades em que se materializa, divertida, satisfatória e gratificante. 11. Permitir experimentar e aprender, ousar inovar naquilo que se faz e no modo como se faz. 12. Assegurar que a participação cidadã seja útil, que seja utilizada para coisas específicas, que responda aos interesses e necessidades reais das pessoas que

convidamos a participar, por mais simples ou simples que nos pareçam esses interesses. 13. Dar autonomia às pessoas, não substituindo a sua iniciativa, não lhes poupando esforços, não roubando a sua liderança, não fazendo o seu trabalho. 14. Cooperar, trabalhar em rede, unir forças, fugir da competição entre atores, setores, associações ou instituições. 15. Dar tempo e respeitar os processos, atendendo a que a participação cidadã não se improvisa, não aparece magicamente nem produz resultados maravilhosos da noite para o dia. 16. Pensar e agir a médio e longo prazo nas próximas décadas, nas gerações futuras.

Os resultados não são imediatos e por isso, os processos devem ser entendidos como medidas de perseverança e militância social. Neste campo, Ferrándiz (2019) propõe que a avaliação desempenha um papel fundamental, sobretudo no que respeita a três indicadores: a) o quanto nos deixamos sobrecarregar e o quanto estamos aprendendo com a própria prática; b) se o grupo motor continua a ter um bom ambiente e se sentem úteis; c) se as pessoas percebem que alguns resultados estão sendo produzidos no caminho da transição para uma melhor qualidade de vida.

1.3.2. Estratégias de implementação: participação e resiliência

De acordo com Lacerda (2019), a participação da sociedade civil seja por meio das universidades, ONG, comunidades religiosas ou lideranças comunitárias, fundamentada na cooperação e na confiança, faz-se imprescindível para aumentar o poder de influência da população nos processos decisórios locais, bem como a sua representatividade junto do poder público. A participação, a solidariedade e a cooperação em torno de objetivos comuns são alguns pontos de partida no envolvimento dos grupos sociais na resolução dos seus próprios problemas. De facto, o objetivo não é substituir o papel dos governantes na promoção do bem-estar coletivo, mas sim constituir um meio para tornar visíveis as reais necessidades de um grupo, para que o estado atue com maior eficiência.

Lacerda (2019) defende ainda que a configuração de forças para enfrentar os problemas do território exige uma intensa articulação não apenas junto dos governos municipais, mas também entre os próprios moradores de uma localidade que se unem voluntariamente para que haja organização. Assim, por meio da participação popular na vida cívica, os planos de desenvolvimento local não se centralizam exclusivamente nas mãos do Estado, já que os atores sociais existentes no espaço coordeno não livres iniciativas, fruto da

expressão política inerente ao ser humano para buscar a satisfação das suas necessidades. A autora alerta para o facto de a participação popular preconizar o meio de suscitar as necessidades coletivas a partir do povo, para que por meio dela, o estado possa promover intervenções unânimes, ampliando o acesso das pessoas aos seus direitos. Contudo, depende diretamente do grau de consciencialização democrática, compromisso e organização da comunidade em posicionar-se como agente indutor das transformações sociais.

Bevir (2012) entende que as inovações colaborativas podem ser encontradas em toda a cascata de políticas, desde a formação da opinião pública, passando pela tomada de decisões até a implementação de políticas. Inovações na formação da opinião pública incluem tentativas de construir mini-públicos que deliberam sobre questões políticas. Os exemplos incluem reuniões municipais, pesquisas deliberativas e conferências de consenso, todas as quais buscam melhorar a qualidade da opinião pública por meio de discussão aberta. Outras inovações se concentram em tentar fazer com que os cidadãos e especialmente os grupos marginalizados aprendam sobre o mundo social e pensem criticamente sobre seu lugar nele. Várias formas de aprendizagem participativa encorajam os próprios cidadãos a decidir os propósitos da sua demanda.

Marchioni (2019) defende que os processos participativos, para além de conduzirem a uma melhoria do que existe, têm de ser abertos, ou seja, espaços, áreas, momentos, atividades, reuniões, etc., potencialmente acessíveis à participação de todos, quando cada um quiser e puder. O autor alerta ainda para um tema que muitas vezes é desconsiderado nos processos de intervenção comunitária: “Quando falamos de participação generalizamos e falamos como se todos fossem participar. Hoje sabemos que a participação é sempre um fato minoritário que normalmente envolve apenas algumas pessoas. Isso porque a participação requer tempo público - subtraído do privado de cada um - e certa possibilidade de ter conhecimentos e informações que não estão igualmente disponíveis para todos. Muitas pessoas também se afastaram da participação porque as experiências e práticas participativas muitas vezes foram negativas ou simplesmente enfadonhas e inúteis.

Brostein (2017) defende que o sucesso de um processo de participação, para ter sucesso e gerar confiança, deve contemplar uma boa estratégia de planeamento, um sistema de transparência, comunicação e prestação de contas e um plano de monitorização de implementação de políticas.

Balasubramaniam (2018) defende que o envolvimento da comunidade precisa evoluir espontaneamente para ser legítimo e relevante, em vez de ser introduzido para atender a um requisito de algum esquema ou programa. É preciso permitir que a dinâmica social se desenrole na formação e no funcionamento desses grupos, em vez de insistir em regras de compromisso interpretadas por burocratas sentados a centenas, senão a milhares de quilômetros de distância. Também é preciso dar atenção adequada tanto à estrutura quanto ao funcionamento desses grupos e investir em sua formação para atender aos seus fins lógicos. Deve-se estar consciente de que uma abordagem de tamanho único não funciona no processo de envolvimento da comunidade, pois cada comunidade e seu contexto são únicos à sua maneira e influenciam os resultados do processo. Precisamos entender suas complexidades subjacentes e dar tempo para que esses grupos amadureçam para que tenham um desempenho eficaz. Definir cronogramas rígidos e pressionar os grupos para alcançar os resultados do programa pode ser contraproducente para a visão mais ampla de empoderamento da comunidade, pois seria fácil descartar o conceito sem mudanças visíveis nos cronogramas definidos. Na verdade, são os processos que precisam de maior atenção do que os marcos. O empoderamento é sutil e não pode ser imposto, pois serviria apenas para manter ou aumentar as distâncias de poder entre as comunidades e as autoridades. Da mesma forma, não se deve permitir o sacrifício do "envolvimento empoderado" em tentativas para introduzir uma responsabilização forçada.

No seguimento deste pensamento, importa introduzir um alerta de Brostein (2017) sobre a questão dos grupos criados para experimentação de políticas setoriais financiadas pelo governo. podem levar a uma elitização e deturpação dos princípios da participação e da vontade coletiva de base na construção das estratégias locais, conhecidos como iniciativas de *manufactured civil society*.

Brambatti (2018) defende a importância de formar associações que têm por finalidade a promoção do lugar, a gestão do território e o planejamento de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável e comunitário. No meio rural as associações cumprem o importante papel de mediar e regular o fluxo de informação, mobilização e animação territorial, uma vez que dispõem de relativa autonomia sobre o território, que consideram seu. O associativismo facilita a captação de recursos externos junto de empresas privadas, rede financeira e com instituições nacionais e internacionais que lançam programas para promover e financiar projetos de desenvolvimento. As associações devem ser capazes de garantir: a solidariedade entre os cooperantes, sustentabilidade, o compromisso social, a

formação constante dos intervenientes através de mecanismos de capacitação e criação de um referencial de boas práticas, com potencial de disseminação. O autor defende ainda que as associações devem ser transformadas em mecanismos de mobilização das comunidades.

O movimento associativo, como em outros grupos organizados, tendem a munir-se de ferramentas de empoderamento, o que promove, ativamente, a transformação de certas estruturas sociais existentes. Vázquez (2019) alerta que isso pode ir contra os interesses de certos grupos, de modo que são geradas tensões que os governos muitas vezes preferem evitar. Assim, um processo de empoderamento deve significar simultaneamente um processo de desempoderamento, contra o qual a resistência é um elemento constitutivo e pode mesmo truncar definitivamente o processo em curso.

Para Vázquez (2019) o conceito de empoderamento refere-se, assim, a um processo de sensibilização individual e coletiva das pessoas, que lhes permite aumentar a sua participação nos processos de tomada de decisão e o acesso ao exercício do poder e à capacidade de influenciar a mudança social. É um termo que inclui três características básicas: a) é multidimensional, por isso requer uma abordagem interdisciplinar; b) é um processo social, pois ocorre em relação a outras pessoas em um determinado contexto social e histórico; c) desenvolve-se a vários níveis como individual, grupal ou comunitário, o que permite relacioná-lo com as três dimensões da intervenção social. Está intimamente relacionado com uma nova noção de poder assente em relações sociais mais democráticas e na promoção de um poder partilhado, um poder "sustentável" assente na construção de mecanismos de responsabilidade coletiva, tomada de decisão, participação e igualdade de género.

Associado à questão do empoderamento e da capacidade de inovar e encontrar mecanismo para a melhoria das condições de vida de uma comunidade e criação de valor para um território, está o conceito de resiliência.

Em termos gerais a resiliência é a capacidade de um sistema absorver perturbações e reorganizar-se, enquanto está sujeito a forças de mudança, sendo capaz de manter o essencial das suas funções, estrutura, identidade e mecanismos.

De forma sintética, em contexto de desenvolvimento, a resiliência pode ser vista como a capacidade de suportar e de recuperar de perturbações e de crises, sem entrar em rotura ou em colapso.

São múltiplos os domínios de aplicação do conceito de resiliência: ambiente, ecossistemas e recursos naturais; catástrofes naturais e desastres humanos (proteção civil/segurança pública); engenharia e infraestruturas; psicologia e educação; economia; organizações e empresas; setores de atividade; territórios (cidades, regiões, comunidades locais). Há hoje uma perspectiva emergente de que é preciso olhar para estas dimensões em conjunto e pensar a resiliência numa perspectiva mais estratégica e integrada ao nível dos processos de desenvolvimento, inclusivamente ao nível local e regional.

Os territórios têm diferentes capacidades de adaptação e recuperação, pois existem diferenças ao nível dos recursos naturais, demografia, emprego, condições sociais, dinâmicas económicas, infraestruturas, capacidades institucionais, lideranças, entre muitos outros aspetos.

Ao nível nacional, em termos de políticas públicas, é necessário compreender de forma analítica estas realidades e atuar de forma a garantir a coesão interna. Tem-se discutido muito a crise internacional, bem como os seus impactos e atuações ao nível nacional, mas tem-se menosprezado as realidades regionais e locais, que são mais diferenciadas e contrastadas.

A Plataforma para o Crescimento Sustentável propõe a criação de um instrumento para avaliar a resiliência dos territórios: um índice de resiliência territorial, que conjugue e integre indicadores de dinâmicas populacionais, taxa de desemprego, produção de riqueza, poder de compra, dependência de apoios sociais, nível de endividamento municipal, consumo de energia, entre outros. Integrar a resiliência enquanto orientação de política e planeamento, enfatizando-se a antecipação, adaptação, recuperação e transformação dos modelos de desenvolvimento.

Se abordagem sobre a resiliência for profundada ao nível das comunidades e dos territórios, podemos começar pelas diversas definições. Em primeiro lugar, pode definir-se resiliência como a capacidade de se adaptar em situações difíceis ou de fontes significativas de estresse. Na prática, quer dizer que diante de uma adversidade, a pessoa utiliza sua força interior para se recuperar. O mesmo se pode aplicar a um grupo de pessoas, a uma comunidade ou a um território. Trata-se, portanto da propriedade de um corpo de recuperar a sua forma original após sofrer choque ou deformação. Em mecânica está relacionada com a capacidade de resistência de um material ao choque, que é medida pela energia necessária para produzir a fratura de um provete do material com dimensões

determinadas. Na física corresponde à energia potencial acumulada por unidade de volume de uma substância elástica, quando deformada elasticamente. Em ecologia é a capacidade de um sistema ecológico retornar ao estado original de equilíbrio, após suportar perturbação que o tenha afastado desse mesmo estado. Em psicologia é a capacidade de reagir a trauma ou dificuldade, sem perda do equilíbrio emocional. Em sentido figurado pode designar-se como a capacidade de reagir e superar contrariedade ou situação de crise; faculdade de quem consegue lidar de forma positiva com fatores ou condições adversas. Será, portanto, nesta última definição que a resiliência se pode aplicar aos territórios e às comunidades.

Se tivermos em conta que, geralmente, a resiliência é a capacidade que um objetivo possui de retornar ao estado natural, após ser submetido ao estresse ou pressão, ou, em termos mais adaptamos aos conceitos desta investigação, trata-se, então, da capacidade de uma pessoa responder à pressão e às exigências da vida diária. Outras definições incluem conceitos como elasticidade, flexibilidade, durabilidade, força, velocidade de recuperação e adaptabilidade.; resumindo, estamos falando de uma característica humana que afeta nossa capacidade de “se recuperar”.

É neste contexto que têm surgido algumas questões sobre a hermenêutica, a utilidade da sua aplicação em contextos de desenvolvimento comunitário e territorial, considerando que se trata de um conceito que conduz a uma ação temporal para atingir o ponto de partida.

No nosso entendimento, o conceito de resiliência não corresponde aos desígnios do desenvolvimento territorial e das abordagens comunitárias de base, uma vez que trata de processos mais associados à resistência, em que o ponto de partida não poder ser o ponto de chegada. O planeamento estratégico tem o dever prático de capacitar, envolver e projetar, sendo que a luta a travar com as adversidades, sobretudo em territórios rurais de baixa densidade, terá de contemplar avanços, isto é, após o processo de resistência (ou de resiliência) o estado de desenvolvimento tem de ser francamente positivo. E essa condição alicerça-se no princípio da antifragilidade territorial.

A antifrágilidade, segundo Taleb (2012), está para além da resiliência ou da robustez o resiliente resiste aos choques e permanece o mesmo; o antifrágil melhora com eles. Esta característica está presente em tudo o que mudou com o tempo: a evolução e regula a cultura, as ideias, as revoluções, os sistemas políticos, as inovações tecnológicas, os sucessos culturais e económicos, a sobrevivência das empresas, as boas receitas culinárias, a ascensão das cidades, das culturas, dos sistemas jurídicos, das florestas equatoriais, das resistências às bactérias... e mesmo a nossa existência enquanto espécie neste planeta. Antifrágilidade tem a característica invulgar de nos permitir lidar com o desconhecido, de nos deixar fazer coisas sem as compreendermos - e fazê-las bem.

Figura 7: Posicionamento da Antifrágilidade



Fonte: Adaptado de Hélio Machado (2022), in *blog.aevo.com.br*. Elaboração própria

Algumas coisas têm a ganhar com os choques; desenvolvem-se e crescem quando são expostas à volatilidade, à aleatoriedade, a desordem e a fatores de tensão, e gostam da aventura, do risco, da incerteza.

Basicamente, se a antifrágilidade é uma propriedade de todos os sistemas naturais (e complexos) que sobreviveram, então privar esses sistemas de volatilidade, aleatoriedade e fatores de tensão irá prejudicá-los. Irão enfraquecer, morrer ou desintegrar-se. Ao eliminar a aleatoriedade e a volatilidade, temos vindo a fragilizar a economia, a nossa saúde, a vida pública, educação, praticamente tudo.

Assim como todas as iniciativas vindas de cima fragilizam e paralisam a antifrágilidade e o crescimento, todas as ações de base florescem com a quantidade adequada de fatores

de tensão e desordem. O próprio processo de descoberta (ou de inovação, ou progresso tecnológico) assenta numa atividade artesanal, numa atitude de risco mais do que numa educação formal.

O processo de tentativa e erro é um valor predominante que as pessoas não compreendem: não é verdadeiramente aleatório, e, graças à opcionalidade, exige alguma racionalidade: é necessário ser inteligente para reconhecer o resultado favorável e saber o que rejeitar; e é necessário ser racional para não tornar o processo de tentativa e erro totalmente aleatório. A cada tentativa ficamos mais perto de alguma coisa, partindo do princípio de que estamos num ambiente no qual sabemos precisamente aquilo que procuramos. Podemos, a partir das tentativas que não resultam, compreender progressivamente para onde ir.

A interiorização deste conceito pode ser a chave para uma melhor perceção das dinâmicas territoriais e a solução para a definição de políticas verdadeiramente transformadoras, com impactos reais na melhoria das condições de vida das comunidades, dos ecossistemas e da atratividade económica de territórios considerados excêntricos.

CAPÍTULO 2 . GOVERNANÇA LOCAL

As novas formas de ação coletiva que um novo planejamento apela a um dos paradoxos advêm da questão de saber se estas novas formas de negociação e implicação da sociedade civil na ação pública são formas de perpetuação dos interesses dominantes ou de emancipação em nome da equidade e justiça social. Interrogamo-nos sobre o significado do comprometimento - que tem sempre contrapartidas - dos atores na administração da esfera pública - e se essa corresponsabilização corresponde a uma democracia representativa ou a novas alianças entre os mais poderosos ou influentes.

Um dos grandes catalisadores rumo a uma melhor realidade será a nova geração de mulheres e homens que já não se sintam representados pelos esquemas tradicionais, geração que deve ter a valentia para propor e embandeirar novas causas que nos levem a melhorar a qualidade de vida e garantir os direitos humanos, de forma esclarecida, livre e empoderada.

2.1. Redes de Cooperação

A gestão de um território ou local abarca mecanismos de governança tendo em vista que o contexto socioespacial é marcado pelas lutas por espaços mais democráticos que promovam um bem-estar social e o potencial emancipatório dos cidadãos. Logo, por meio da governança, busca-se alternativas de relacionamento entre Estado e setores da sociedade civil para aumentar a capacidade de processar os desafios coletivos. (Lacerda, 2019)

Quandt (2008) defende que o princípio do trabalho em rede é o reconhecimento que as organizações não têm todas os recursos necessários e competências para os desafios que se lhes apresentam - articulação para o trabalho conjunto, sem que a identidade perca a sua identidade. No trabalho em rede há um ganho de eficiência e de competitividade.

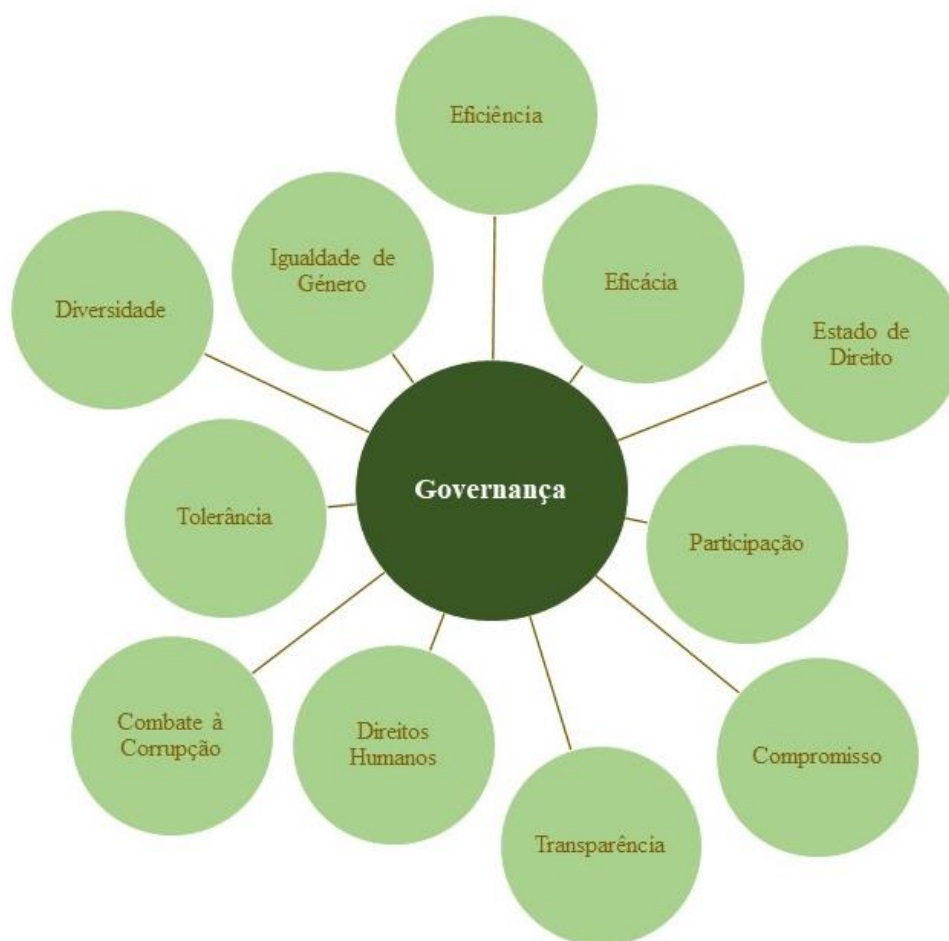
Considera ainda a governança como um processo de coordenação de atores para alcançar propósitos próprios, discutidos e definidos coletivamente, desenvolvendo a orientação e a legitimidade do conjunto, entre outras coisas, estabelece interações entre atores públicos e privados. A governança torna as organizações menos hierárquicas, estimulando o sentido de responsabilidade e a tendência ao debate e envolvendo os atores no processo de decisão: governança pública, governança corporativa, governança comunitária, governança em parceria. A governança, no geral, deve ter o foco na corresponsabilização

assente na cooperação, participação ativa, tomada de decisão coletiva, fluxo de comunicação e empoderamento da rede.

Para Lacerda (2019), governança é um conceito plural e integrador que se traduz pela articulação de atores, empresários, terceiro setor, governos de diversos níveis e demais segmentos da sociedade, capazes de se fazer representar em projetos e planos que apontam para um território utópico com qualidade de vida e ampla sustentabilidade ou liderança compartilhada. A governança, na sua essência, remete para a ação. É a forma prática de atuar e conduzir um processo para a consensualização de alguma forma e nesse caminho trilhado são estabelecidos princípios e valores que servirão como um suporte para o trabalho conjunto entre todos os atores para operacionalização das estratégias definidas. Ainda no seguimento do pensamento de Lacerda (2019), é importante referir que a ideia de *stakeholders* cabe aos territórios quando se analisam as relações ali estabelecidas, entre os atores sociais - estado, empresas e sociedade civil organizada - por exemplo, que se mobilizam para solucionar problemas específicos da sua localidade. A governança local trata exatamente um jogo de relações entre as partes interessadas no contexto cultural, social e político de cada território a fim de compatibilizar as suas diferentes necessidades.

Güney (2017), defende que a governança deve ser um sistema interativo e de cruzamento de variáveis (Figura 8), capaz de desenvolver uma forte influência na aplicação de modelos de desenvolvimento sustentável.

Figura 8: Variáveis, transversais, a incluir num processo de governança



Fonte: Adaptado Güney (2017). Elaboração própria

Ainda na definição dos conceitos e princípios da governança, Dallabrida (2016) estrutura algumas características do que podemos entender o que encerra o conceito de governança: a) é um instrumento para conceber os problemas e as oportunidades em contextos na fronteira entre o social e o político; b) é um jogo de interações, enraizadas na confiança e reguladas por regras do jogo negociado e acordadas pelos participantes na rede; c) é um conjunto complexo de instituições e atores públicos e não públicos que haja num processo interativo; d) é uma forma de governar mais cooperativa, diferente do antigo modelo hierárquico no qual as entidades estatais exerciam um poder soberano sobre os grupos e cidadãos que constituíam a sociedade civil; e) é um processo de tomada de decisão tendencialmente horizontal, como modo de fazer política, envolvendo autoridades estatais e locais, o setor empresarial e os agentes da sociedade civil – ONG e movimentos populares, que têm como foco áreas setoriais ou funcionais específicas; f) é um espaço

de prestação de contas – *accountability*; g) são processos de planeamento e gestão de dinâmicas do território, numa ótica inovadora, partilhada e colaborativa; h) é um novo modo de gestão e decisão dos assuntos públicos nos territórios; i) é a capacidade de integrar e adaptar organizações, diferentes grupos e interesses territoriais.

Acerca dos propósitos da governança, Dallabrida (2016), elenca um conjunto de fatores a considerar, nomeadamente: a) a busca de propósitos comuns ao conjunto de atores que interagem num determinado meio; b) desempenhar um papel mais amplo do que do governo; c) a interação social com o fim de produzir propósitos públicos; d) envolvimento da multiplicidade de atores em processos de regulação; e) gestão cooperativa para a superação de conflitos de interesses; f) orientar e promover o desenvolvimento dos recursos locais; g) estabelecer voluntariamente relações horizontais de cooperação e parceria; h) acordar uma visão partilhada para o futuro do território sobre todos os níveis e atores envolvidos; i) assegurar a representação de diferentes grupos e interesses territoriais em face de atores externos e do desenvolvimento estratégias (unificadas e unificadores) em relação ao mercado e ao Estado.

Sobre os desafios da governança, Dallabrida (2016) sintetiza um conjunto de fatores críticos de sucesso, de entre os quais: a) necessidade de avançar na capacidade de afrontar novas temáticas e satisfazer novas expectativas e, em termos de legitimidade, o aprofundamento democrático numa linha mais cidadã e participativa; b) necessidade de contemplar um adequado equilíbrio entre a esfera pública, mercado e sociedade civil; c) necessidade de reforçar a prática da democracia visto que, sem isso, processos de governança efetiva são inviáveis; d) necessidade de empoderamento da sociedade e uma reinterpretção da sua função; e) necessidade de obtenção de mecanismos de cooperação/coordenação horizontal e vertical entre vários níveis de governo (governança multinível, relações verticais, políticas setoriais com impacto territorial e organizações governamentais, movimento associativo e cooperativo e cidadãos); f) necessidade de melhorar a ancoragem democrática nos políticos eleitos com base numa cidadania territorialmente definida e numa conduta democrática, envolvendo as diferentes formas de organização da sociedade para melhorar o desempenho democrático das redes de governança; g) Necessidade de integrar políticas de ordenamento do território e governança; h) necessidade de conceptualmente governança superar o seu carácter de imprecisão, polissemia e ambiguidade.

Sobre os processos de implementação de mecanismos de governança nos territórios, Bichir (2018), identifica alguns desafios, que podem ser considerados fatores-chave ou, se assim o entendermos, alertas para a não desvirtualização dos princípios e propósitos da governança que possam conduzir a uma destruição do caminho percorrido: a) cuidados na implementação de estruturas, assentes na clareza e perceção do real interesse comum dos participantes; b) identificação das vantagens na coordenação de atores, grupos sociais e instituições; c) democratizar a participação social: o conceito pode levar a uma má imagem e interpretação do conceito de Estado; d) garantir a importância para acompanhamento do Estado no processo de descentralização, sobretudo através dos mecanismos de representação local e regional; e) acautelar o perigo da ligação à política local e nacional; f) atender às tentativas de controlo de autonomia e apoio à decisão a nível central.

2.1.1. Trabalho em rede, decisão e representatividade

Nos processos de governança, logo de criação, efetivação e trabalho em rede, é importante definir o modo de funcionamento; ainda que o que menos importe para o trabalho prático seja a designação ou a categoria de conceito, os participantes devem conseguir perceber que modelo de decisão devem seguir. Zeijl-Rozema (2008), sistematiza esta questão, através da diferenciação entre governança hierárquica e governança deliberativa. A natureza da governança hierárquica é uma abordagem de cima para baixo e vertical e trata das relações entre um ator principal e outros atores da sociedade. Nessa estratégia, o ator principal, muitas vezes o governo, é o ator mais importante que decide e detém o poder. Algumas das características deste modelo são: a) tomada de decisão pelo ator principal; b) relação vertical entre o ator principal e outros atores sociais; c) planeamento e controle.

Na governança deliberativa, vemos abordagens de baixo para cima e relações horizontais entre todos os atores envolvidos. O princípio dessa estratégia é que todas as partes (Estado, mercado e sociedade civil) compartilhem os seus poderes e atuem em pé de igualdade de forma deliberativa aberta. Algumas características são tomadas de decisão por múltiplos atores - relações horizontais entre atores. Neste modelo é importante estar atento à gestão da rede.

Lacerda (2019) entende a governança local com foco na participação popular para o desenvolvimento local dentro da perspetiva social, sendo que os resultados obtidos e o

grau de sucesso da governança local depende das interações entre os *stakeholders* integrantes da estratégia. Assim, a governança é um fator preponderante para o desenvolvimento sustentável de qualquer comunidade e deve ser entendida como um meio e processo capaz de produzir resultados eficazes. Lacerda (2019) aponta ainda o papel fundamental das associações de moradores e dos líderes comunitários para estimular o diálogo com as autarquias locais para que as reivindicações sociais sejam resolvidas, numa lógica de pressão popular para que as questões básicas dos cidadãos sejam resolvidas, que nem sempre são atendidas. Neste contexto, o diálogo assume um papel preponderante, uma vez que permite um maior compromisso para as reais reivindicações das populações, fomento da participação popular, melhoria do desempenho da gestão pública, melhoria dos serviços públicos de qualidade, garantir efetiva dos direitos da população.

Para Meadowcroft (2007), a governança para o desenvolvimento sustentável está associada a questões centrais para a problemática da sustentabilidade, de onde se destacam: a) a identificação e gestão de ameaças críticas à sustentabilidade; b) a integração da sustentabilidade nas práticas gerais de governança; e c) a organização da reflexão e decisão coletiva no que respeita à reconciliação das prioridades sociais e orientação da trajetória geral de desenvolvimento.

Podemos aceitar que o futuro é amplamente desconhecido e incognoscível e reconhecer que nossas capacidades coletivas para determinar o que está por vir são limitadas. Cada geração faz suas próprias escolhas; e como as gerações se sobrepõem, as orientações para o futuro são constantemente revistas. Mas mesmo diante dessa incerteza e indeterminação radicais, os seres humanos podem tentar: 1) orientar a sociedade para a consecução de objetivos desejáveis e evitar armadilhas perigosas; 2) tomar medidas para proteger os grupos que são especialmente vulneráveis ao padrão de mudança em desenvolvimento; e 3) reordenar as instituições sociais para que estejam em melhor posição para lidar com qualquer o futuro traz. Meadowcroft (2007) questiona sobre quem deve traçar o rumo ou direção e orienta para uma resposta em que a governança para o desenvolvimento sustentável implica um processo de autodireção da sociedade, a sociedade como um todo deve estar envolvida na interrogação crítica das práticas existentes e assumir o esforço consciente para provocar mudanças. Assim, envolve não apenas ações e políticas para orientar o desenvolvimento em certas linhas, mas também a discussão e decisão coletiva necessária para as definir. As escolhas de valor sobre o tipo de sociedade em que

queremos viver, sobre o tipo de mundo que queremos deixar para a posteridade. É nesse contexto que podemos falar em transformação social e antifragilidade territorial e comunitária.

As questões da complexidade de ambições para as reformas em contexto em que o poder está fragmentado, o que implica um modelo de governança mais interativo e reflexivo, Meadowcroft (2007), entende que a abordagem deve, conscientemente, integrar interações com outros centros de poder para definir e concretizar metas, e que encoraja a reflexão (dentro das estruturas representativas do poder, mas também em toda a sociedade) sobre as circunstâncias sociais, a fim de reavaliar práticas e ajustar iniciativas. Os elementos críticos para essa abordagem podem resumir-se aos seguintes princípios: a) agindo a partir do entendimento de que o governo é apenas um (embora crucial) componente do processo geral de governança social. Assim, as ações do governo são orientadas para aumentar a probabilidade de que o sistema como um todo que envolve para a direção desejada; b) explorar as interações entre os atores para obter conhecimento sobre interesses, perspectivas e capacidades e aprender sobre o caráter das ligações sociais/ambientais, bem como as oportunidades (e obstáculos) para a mudança; c) estabelecer objetivos de longo prazo que operacionalizem o desenvolvimento sustentável no contexto social específico; d) apoiar a extensão de redes de cogovernança em torno de questões específicas, particularmente aquelas que reúnem organizações de toda a divisão estado/ empresas/ sociedade civil; e) garantir o desenvolvimento de várias instituições para acompanhar as tendências sociais e ambientais, para analisar e avaliar as práticas existentes e a eficácia das iniciativas políticas e para auditar o desempenho; f) promover o surgimento de uma 'esfera pública' vibrante, para acomodar a discussão contínua das escolhas sociais e a reflexão crítica sobre o caminho do desenvolvimento e as abordagens políticas; g) encorajar o crescimento da 'cidadania ecológica' entre atores individuais e coletivos.

2.1.2. Princípio da responsabilização: mobilização para gestão partilhada

As questões associadas ao sucesso da governança foram estudadas por Arienzo (2013), que aponta três características essenciais a ter em conta: inclusão, eficácia, interatividade. No caso da inclusão importa mostrar como as políticas de governança têm uma pretensão incluir a maior participação possível de atores públicos e privados. O tema da eficácia

está ligado ao carácter performativo e operacional das políticas, que estão intimamente ligadas a uma lógica de resolução dos problemas e de gestão de conflitos. Finalmente, o tema da interatividade marca o seu carácter múltiplo, flexível e dinâmico, caracterizado por um pragmatismo operacional que tende a sobrepor-se à rigidez e regularidade processual a que estão obrigadas as instituições públicas. Assim, a governação autorrepresenta-se como um conjunto de processos organizativos e regulatórios e de redes de atores estruturados em relações horizontais e de ampla negociação entre atores públicos e privados, com vista à tomada de decisões partilhadas. Promove o trabalho conjunto de atores diversificados, saberes e competências, com o objetivo de promover uma mediação política baseada na regulação e autorregulação.

No tema da governança colaborativa Bevir (2012) defende que o conceito se refere principalmente a casos em que os cidadãos desempenham um papel mais ativo na formulação de políticas ou na prestação de serviços. Os atores da sociedade civil interessados em uma política desempenham um papel ativo no processo político desde as discussões iniciais sobre a agenda até a conclusão. Exemplos de atores sociais relevantes incluem não apenas empresas, associações e organizações não governamentais, mas também grupos de cidadãos. Normalmente, a governança colaborativa é um processo interativo no qual um conjunto de atores com vários interesses, perspectivas e conhecimentos são reunidos. O autor avança ainda com a diferenciação entre a governança colaborativa e a governança em rede, uma vez que envolve os cidadãos afetados por uma política ou serviço, e não apenas organizações do setor privado ou voluntário com as quais o estado estabelece um contrato ou parceria. Mais uma vez, a governança colaborativa difere das abordagens de todo o governo porque traz grupos de cidadãos para o processo de formulação de políticas, não apenas diversos departamentos e agências governamentais. Da mesma forma, a governança colaborativa promove outros valores democráticos, incluindo a participação e o diálogo, ambos bastante negligenciados pelas instituições representativas. A governança colaborativa, portanto, oferece a possibilidade de que a participação e o diálogo aprimorados possam preencher as lacunas que surgiram nos ideais e práticas do governo representativo e responsável.

Biermann (2014) entende que a governança efetiva está focada na capacidade das instituições de resolver problemas de políticas públicas e implementar regras efetivas. A assistência oficial ao desenvolvimento, a transferência de tecnologia e o bom funcionamento de instituições específicas são cruciais para uma governança eficaz. Além

disso, é necessário maior foco na capacitação, previsão e planejamento de longo prazo para lidar com problemas interligados, noutros contextos territoriais. Assim, a boa governança refere-se, genericamente, a um conjunto de características qualitativas relativas aos processos de regulamentação e seus fundamentos institucionais, que contempla valores como a participação, a transparência e o acesso à informação.

Na questão do acesso à informação, de onde não podemos dissociar a capacitação, as instituições de ensino superior, de acordo com Filho (2020) têm um papel fundamental pela sua visão transversal dos sistemas educativos e do que comumente se designa por empreendedorismo social. O ensino superior habilitado para governança e capacitado para a sustentabilidade pode se beneficiar como auditoria social que conduz a investigação criativa envolta em ética. Outra vantagem é a criação de ecossistemas de aprendizagem que conectam e disseminam a necessidade de governança e agregam adaptabilidade. A governança permite a heterogeneidade e acrescenta o papel da escala na educação para a sustentabilidade para combater os desafios da sustentabilidade.

De acordo com Balasubramaniam (2018), a parceria é o centro da abordagem de capacidade para o desenvolvimento, que deve ser movida por um sentido de equidade e crença na igualdade, onde as instituições e a comunidade estão de igual para igual, com grande potencial de cooperação, existindo, naturalmente, contextos, forças e papéis distintos no processo, mas não distinções que promovam uma hierarquia. Não é fácil para governos abandonar a perspectiva de 'doador' quando planeiam as suas intervenções. Ao mesmo tempo, as comunidades que estão acostumadas a 'receber' sem escolha, voz ou oportunidade de questionar, também teriam dificuldade em se ver como parceiras e partes interessadas iguais. O importante do processo de parceria é que se estabeleça e vá além de um programa, projeto ou evento. Envolve um diálogo que engloba não apenas a multiplicidade de pontos de vista, mas também críticas, divergências, emoções e outras sensibilidades humanas. Quando isso for internalizado por todas as partes interessadas - o Estado, a sociedade civil, o setor privado e os cidadãos comuns - podemos afirmar que embarcamos num processo de desenvolvimento com uma verdadeira abordagem de parceria.

No que respeita ao trabalho em parceria, Lacy (2020), propõe quatro áreas de foco, de forma a garantir o sucesso e a projetar a sua existência, fortalecida: 1) Partilha, através da partilha não competitiva e transparente de conhecimento, informação e aprendizagens para apoiar o pensamento e o desempenho circulares; 2) Colaboração, pelo

estabelecimento de parcerias bilaterais e multilaterais para fornecer soluções circulares práticas; 3) Investimento, através do apoio financeiro para impulsionar a inovação circular e soluções disruptivas de mercado ou sociais, em estreita ligação com as atividades de I&D; 4) Político, pelo apoio a um ambiente regulatório favorável à circularidade através de iniciativas de envolvimento em discussões locais e nacionais, bem como em fóruns internacionais para informar e/ou influenciar medidas políticas e regulamentações relevantes que promovam uma economia circular regional e global.

2.2. Abordagens aos desafios globais: Desenvolvimento Sustentável e Ação Local

De acordo com Faria (2018), durante a década de 1970 as noções de "progresso", "crescimento" e "desenvolvimento" foram desafiadas. O Desenvolvimento Sustentável emerge como solução para os problemas do crescimento. A perspectiva otimista que tinha vigorado na década de 1960 declina na década de 1970, dado que o crescimento económico não revelou ser uma solução viável para as desigualdades globais.

Fazendo um pouco de resenha histórica sobre o conceito de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, importa referir alguns dados, a partir de Mota (2018). Em 1972, o Clube de Roma apresenta o documento “os limites do crescimento”, alertando para medidas que deveriam ser tomadas para inversão da curva do consumo dos recursos naturais. Ainda em 1972, em Estocolmo, teve lugar a conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano, onde houve grandes contributos para o desenvolvimento do conceito de desenvolvimento sustentável e alertas mundiais para a alteração do padrão de desenvolvimento económico vigente de que deveria ser alterado. Em 1973, Maurice Strong introduziu a discussão em torno do conceito de ecodesenvolvimento. Em 1980 a União Internacional para a conservação da natureza em conjunto com a World Wildlife Found for Nature e o programa das Nações Unidas para o meio ambiente lançaram a estratégia mundial para a conservação, onde se propõe a elaboração de políticas públicas conservacionistas e o conceito de desenvolvimento passa a contemplar a satisfação das necessidades humanas e a melhoria da vida da humanidade. Em 1987 é lançado o relatório “o nosso futuro comum” onde o conceito de desenvolvimento sustentável começa a ser designado como “*desenvolvimento que satisfaz as necessidades dos presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades*”, o designado relatório Brundtland. Este relatório foi especialmente

importante porque revela a consciência e a interligação entre os problemas sociais e ambientais. A ECO92 do Rio de Janeiro trouxe a discussão mais alargada e com maior responsabilidade de onde saiu a estratégia da agenda 21, com políticas públicas para implementar paradigma do desenvolvimento sustentável a nível local, com enfoque nas questões da conservação e gestão dos recursos naturais, do papel dos grupos sociais e na implementação de novas políticas. O protocolo de Quioto, em 1997, trouxe o compromisso dos países designados desenvolvidos na redução dos gases com efeito de estufa, ainda sem consenso e não vincula os países em desenvolvimento, com forte expansão industrial, que compromete todo o acordo. A conferência de Joanesburgo, em 2002, traz a novidade das prioridades de intervenção: água e saneamento, energia, saúde e ambiente, agricultura e gestão da biodiversidade e do ecossistema, com uma aposta na produção de energias renováveis e na proteção da biodiversidade e promoção da gestão dos ecossistemas. A conferência de Copenhaga, em 2009, reconhece que as mudanças climáticas é um dos maiores desafios, mas não propõe medidas concretas consensuais para o seu combate. O Acordo de Paris, adotado em dezembro de 2015, visa alcançar a descarbonização das economias mundiais e estabelece, como um dos seus objetivos de longo prazo, o limite do aumento da temperatura média global a níveis abaixo dos 2 graus centígrados acima dos níveis pré-industriais. Este acordo determina ainda que se prossigam esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 graus centígrados, reconhecendo que isso reduzirá significativamente os riscos e impactos das alterações climáticas, em linha com o Relatório do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas, apresentado em 2019. Da Conferência das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, que teve lugar em Glasgow em 2021, longe de consensos, destaca-se o reforço dos compromissos em disponibilizar fundos para ajudar os países em desenvolvimento a combater as alterações climáticas.

De acordo com Faria (2008), os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (adotados em 2000) que pretenderam nortear a política comunitária de desenvolvimento focados nos países em desenvolvimento, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada a 25 de Setembro de 2015 nas Nações Unidas, é o primeiro acordo global que visa constituir-se num programa de ação universal e abrangente, com implicações para todos os países, numa "parceria mundial", cuja finalidade é erradicar a pobreza e conseguir um desenvolvimento sustentável até à referida data, cuja concretização pressupõe a participação de todos os países e partes interessadas com repercussões nas políticas

nacionais, de acordo com os meios necessários à operacionalização da Agenda 2030 conforme o que ficou estipulado na Agenda de Ação de Adis Abeba (de julho 2015) no que concerne aos recursos nacionais ao financiamento privado à ajuda pública ao desenvolvimento.

Ainda de acordo com Faria (2018), a Agenda 2030 define os 17 novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (os ODS) e 169 metas referentes às três dimensões do Desenvolvimento Sustentável - ambiental, social e económica - e contempla: a pobreza, a desigualdade, a segurança alimentar, a saúde, o consumo e produção sustentáveis, o crescimento, o emprego, as infraestruturas, a gestão sustentável dos recursos naturais e as alterações climáticas, além de aspetos como a igualdade entre os homens e mulheres, a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, o acesso e a responsabilidade das instituições.

Figura 9: Estruturação dos ODS em função dos três pilares da Sustentabilidade



Fonte: Stockholm Resilience Centre.

Para um melhor enquadramento das estratégias e desafios, importa sistematizar o modo como o conceito de desenvolvimento sustentável se estabelece como meta de acordo com a Visão 2030. Güney (2017) sintetiza em seis objetivos universais: 1) Melhorar as condições de vida individuais na comunidade. Assim, na economia, onde se estabelecem ciclos sustentáveis de produção e consumo, a pobreza deve diminuir, o bem-estar individual deve aumentar por meio de avanços na educação, o desemprego deve diminuir,

a riqueza deve ser distribuída de forma justa e as condições de saúde e habitação devem melhorar. Assim, o bem-estar individual e comunitário será desenvolvido. 2) Manter a segurança alimentar, o que implica uma estratégia a longo prazo, desenvolver condições nutricionais e acabar com a fome no mundo, e garantir que as cadeias de produção, distribuição e consumo sejam caracterizadas por sistemas sustentáveis e funcionais. 3) Manter a segurança da água. Desenvolver as facilidades necessárias para o acesso universal à água potável, fornecer cobertura de serviços básicos de saúde a todos os indivíduos e estabelecer uma gestão de recursos hídricos que use a água de maneira eficaz. 4) Tornar a energia limpa universalmente acessível. A poluição do ar decorrente da produção de energia será, portanto, minimizada. Com isso, os problemas de saúde e o aquecimento global decorrentes da poluição do ar gerada pelas atividades econômicas também são minimizados. 5) Garantir que os ecossistemas funcionem de maneira saudável e produtiva. Um ecossistema saudável e sustentável depende das ações das pessoas. Quando as pessoas cumprem os seus deveres, como fornecer melhor governança, avaliação eficaz, medição precisa, maior proteção e restauração, elas alcançam esse objetivo. 6) Estabelecer a administração pública necessária para uma comunidade sustentável. O foco na criação de comunidades e instituições sustentáveis por meio da gestão pública também é necessário para atingir os cinco objetivos mencionados anteriormente, pois as comunidades sustentáveis têm consciência de que esses cinco objetivos mantêm suas características de sustentabilidade. Como o objetivo final engloba os outros cinco objetivos, é óbvio que as comunidades devem ter uma administração consciente desses objetivos e trabalhando de acordo com eles para proteger o meio ambiente e garantir que o desenvolvimento seja sustentável.

Uma das questões mais interessantes e abrangentes sobre a questão da ação para o desenvolvimento sustentável é enunciada por Güney (2017): a governança tem efeito sobre o desenvolvimento sustentável? Se sim, quão eficiente é a governança para alcançar o desenvolvimento sustentável? No relatório *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como relatório Brundtland, emitido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED 1987), o desenvolvimento sustentável é consistentemente associado à governança. No relatório, o desenvolvimento sustentável é descrito como o atendimento das necessidades de hoje por meio de níveis eficientes de utilização de recursos pela sociedade, de modo a não privar as gerações futuras de atender às suas próprias necessidades. De acordo com esta descrição, o desenvolvimento sustentável

requer a participação do público no processo de tomada de decisão sobre questões ambientais e de desenvolvimento que buscam atingir objetivos como proteger o meio ambiente, atender às necessidades dos pobres e respeitar o bem-estar do futuro das gerações. Em outras palavras, o desenvolvimento sustentável requer bom senso de planeamento e organização para atingir os objetivos. O conceito de governança engloba a capacidade de planear e criar as organizações necessárias para o desenvolvimento sustentável.

Ainda sobre a questão da governança e metas do desenvolvimento sustentável, Biermann (2014) defende que a governança deve ser uma parte crucial dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No entanto, também existem diferentes maneiras de integrar os principais aspetos da governança aos ODS. Muitas das discussões para os ODS giraram em torno de ter uma meta de governança autónoma ou integrar a governança a outras metas em questões específicas. O autor considera que devem ser tidos em conta três aspetos: a) boa governança (os processos de tomada de decisão e seus fundamentos institucionais); b) governança eficaz (a capacidade dos países de buscar o desenvolvimento sustentável); c) governança equitativa (resultados distributivos). Embora esses três aspetos diferentes tenham várias conexões entre si, exigirão esforços políticos separados. Para integrar totalmente a governança aos ODS, é importante levar em conta todos os aspetos da governança ao moldar os objetivos e metas.

Ainda sobre a questão governança para o desenvolvimento sustentável Meadowcroft (2007), afirma que está inicialmente associada a questões centrais para a problemática da sustentabilidade, designadamente: a) a identificação e a gestão de ameaças à sustentabilidade; b) a integração da sustentabilidade em práticas gerais da governança; c) a organização da reflexão e da organização coletiva tendo em conta as prioridades sociais e a orientação global da trajetória do desenvolvimento.

Ainda sobre a governança para o desenvolvimento sustentável, Tonner (2006) e Faria (2018), defendem que o desenvolvimento sustentável representa uma agenda ambiciosa na mudança da sociedade, a qual requer a clara separação da atividade económica do usufruto do ambiente. Esta mudança passa por uma radical transformação dos modelos de produção, de consumo, e da transformação dos principais sectores socioeconómicos incluindo a energia, transporte, agricultura, indústria e construção. Seguindo este princípio, Faria (2018) defende ainda uma segunda ideia, relacionada com o facto de o desenvolvimento sustentável não ser um produto social espontâneo e requerer uma

intervenção direcionada para os objetivos, por parte dos governos e dos atores. “Por mais que as gerações mudem e elas próprias definam os seus objetivos específicos, será denominador comum os seres humanos lutarem em prol do seguinte: orientar a sociedade para alcançar os objetivos desejáveis e evitar derrapagens perigosas, tomar medidas no sentido de proteger os grupos particularmente vulneráveis e menos consistentes perante as mudanças sociais, e a reorganização das instituições sociais para que se posicionem melhor para que possam lidar com as incertezas do futuro” (Faria, 2018).

Zeijl-Rozema (2008) defende que se a vocação das estruturas territoriais for a de operacionalizar a ideia de governança para o desenvolvimento sustentável, temos que lidar com duas características importantes e mutuamente coerentes: 1) temos de aceitar que existem diferentes perspetivas sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, desde uma em que os limites ecológicos determinam o desenvolvimento sustentável, e o conceito é objetivado com base em evidências científicas, até uma mais divergente, onde coexistem muitos objetivos possíveis e as preferências e incertezas da sociedade moldam o conceito. 2) temos de estar cientes de que múltiplos modos de governança são possíveis para conduzir o processo de desenvolvimento sustentável, variando de uma abordagem mais ou menos de cima para baixo e relações hierárquicas entre o governo e outros atores da sociedade para abordagens de baixo para cima e relações horizontais entre todos os atores envolvidos.

Ainda sobre as estratégias de governança para o desenvolvimento sustentável, Faria (2018) propõe a Agenda 21 Local como mecanismo de operacionalização eficaz, que permite viabilizar o recurso a processos participativos intermunicipais, municipais, de freguesias, através do estabelecimento de parcerias para elaboração e implementação de estratégias concertadas, com forte participação cívica, assente no compromisso de determinação e cumprimento dos principais indicadores do desenvolvimento sustentável. Defende ainda que “a Agenda 21 Local é um bom teste de maturidade à democracia” e um bom contributo para a dimensão da participação social, que está “consignada no 10º princípio da Declaração do Rio-1992, é uma das condições fundamentais para o DS, a qual implica a abertura dos decisores à promoção da participação e da ação coletiva de grupos da sociedade civil (*top-down process*) e, concomitantemente, o compromisso dos cidadãos no desempenho de um importante papel de suporte, de exigência e de envolvimento nas iniciativas pro-sustentabilidade junto das autoridades locais políticas e económicas (*bottom-up process*).

Espada (2015) defende ainda que a governança ambiental pode ser estabelecida para alavancar meios e processos transformação socioeconómica, política e ambiental, com base na construção e implementação de programas e projetos de desenvolvimento local. A ausência de relações de articulação políticas e institucionais entre os atores sociais do território pode resultar em estagnação ou retrocesso dos processos de desenvolvimento.

Potter (2021) considera que se deve adotar uma maneira diferente e mais holística de medir o sucesso localmente, ao mesmo tempo em que compreende os seus impactos globais. A adoção generalizada desse tipo de estrutura poderia dar início a uma nova maneira de pensar para as pessoas em nossas cidades, vilas e países.

2.3. Economia Circular: conceitos e abordagem territorial

A questão da circularidade e da economia circular está longe de ser consensual na sua conceção, na sua sistematização e operacionalização. Assim, importa apresentar algumas tentativas de definição, a partir do estudo de Herrero (2019). Para a Fundação Ellen MacArthur, a economia circular é restauradora e regenerativa, e visa garantir que produtos, componentes e os recursos em geral mantêm sua utilidade e valor em todos os momentos, distinguindo entre ciclos técnicos e biológicos. A economia circular é um ciclo contínuo de desenvolvimento positivo que conserva e aprimora o capital natural, otimiza o uso de recursos e minimiza os riscos do sistema gerenciando uma quantidade finita de estoque e fluxos renováveis. Além disso, funciona eficazmente em todos os tipos de escalas e pode ser aplicado a todos os tipos de recursos naturais, incluindo materiais bióticos e abióticos, água e terra. Para a Comissão Europeia, numa economia circular, “o valor dos produtos, materiais e recursos é mantido na economia pelo maior tempo possível, e na qual a geração de resíduos é reduzida ao mínimo”. O desperdício e o uso de recursos são minimizados e os recursos são mantidos dentro da economia quando um produto chega ao fim de sua vida útil, a fim de reutilizá-los repetidamente e continuar criando valor. Para a Fundação COTEC, a economia circular visa manter e fortalecer o desenvolvimento socioeconómico, incluindo a criação de emprego de forma sustentável, sem comprometer as funcionalidades do ecossistema e preservando ao mesmo tempo os recursos naturais, para gerações presentes e futuras. Para a Agência de Gestão da Energia e Ambiental de França, economia circular é definida como um "sistema económico baseado em métodos de troca e produção que, em cada etapa do ciclo de vida do produto

(bens e serviços), visam aumentar a eficiência do uso de recursos e reduzir o impacto ambiental. O Conselho para o Meio Ambiente e Infraestrutura dos Países Baixos define economia circular como "um sistema económico e industrial que leva o reaproveitamento de produtos e materiais matérias-primas e a resiliência dos recursos naturais como ponto de partida, minimiza a destruição de valor em todo o sistema e se esforça para criar valor em todos os elos do sistema."

Se tivermos em conta as propostas de definição e os conteúdos que encerram, podemos afirmar, na sequência do pensamento de Herrero (2019) que uma economia circular descreve um sistema baseado em modelos de negócio que substituem o conceito de fim de vida útil pela redução, reutilização, reciclagem e valorização de materiais nos processos de produção/ distribuição e consumo, operando ao nível micro (produtos, empresas, consumidores), nível meso (eco parques industriais) e nível macro (cidade, região, nação e mais), com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável, o que implica criar qualidade ambiental, prosperidade económica e equidade social, em benefício das gerações atuais e futuras. O conceito de Economia Circular como prática restaurativa e regenerativa por design e visa garantir que produtos, componentes e materiais mantenham sua utilidade e valor em todos os momentos. Conforme imaginado por seus criadores, uma Economia Circular consiste em um ciclo contínuo de desenvolvimento positivo que preserva e aprimora o capital natural, otimiza o uso de recursos e minimiza os riscos do sistema ao gerenciar um número finito de estoques e alguns fluxos renováveis. Além disso, funciona de forma eficaz em todos os tipos de escala. Esse modelo económico busca, em última análise, dissociar o desenvolvimento económico global do consumo de recursos finitos.

De acordo do Herrero (2019), a economia circular baseia-se em três princípios: 1) Preservar e valorizar o capital natural, controlando a existência de fontes finitas e equilibrando o fluxo de recursos renováveis, circulando produtos, componentes e materiais com o máximo de utilidade ao longo tempo, tanto em ciclos técnicos como biológicos. 2) Otimizar o uso de recursos, sempre circulando produtos, componentes e materiais em seu mais alto nível de utilidade em todos os momentos, tanto em ciclos técnicos quanto biológicos, numa lógica de projetar para reprocessar, renovar e reciclar para manter os materiais e componentes circulando na economia e contribuindo para ela. Os sistemas circulares usam *loops* internos mais estreitos sempre que possível, ou seja, manutenção em vez de reciclagem, preservando a energia incorporada, bem como outros

valores. Esses sistemas buscam prolongar ainda mais a vida útil do produto e otimizar a reutilização. A partilha aumenta a utilização do produto. 3) Promover a eficácia do sistema, revelando e eliminando externalidades negativas. Este princípio inclui reduzir os danos causados a sistemas e áreas que afetam as pessoas, como alimentação, mobilidade, habitação, educação, saúde ou lazer, e gerir externalidades como ar, água, solo e poluição sonora, emissões tóxicas e alterações climáticas.

Figura 10: Esquema de funcionamento da Economia Circular



Fonte: Adaptado de Jorge Kotick Audy (2019). Sustainable Global Resources, Ltd, Recycling Council of Ontario. Elaboração própria.

Lacy (2020) defende que as empresas estão competindo num contexto global em rápida mudança. Desafios complexos e interconectados estão alterando a forma como as empresas precisam pensar, trabalhar e inovar. A economia circular é uma oportunidade sem precedentes de transformar alguns desses desafios em oportunidades, gerando riqueza criando melhores condições sociais. Parte do princípio de que uma economia circular elimina completamente o conceito de desperdício, mudando fundamentalmente a forma de produção e consumo, criando um ecossistema saudável e próspero que faz circular valor por toda a economia e sociedade. Ao fazê-lo, separa fundamentalmente o crescimento económico do uso de recursos e reagrupa o crescimento económico com o

progresso social, apresentando uma estrutura de soluções muito necessária para enfrentar os desafios globais.

Na realidade, de acordo com Herrero (2019), a abordagem da circularidade está plenamente inserida no paradigma de sustentabilidade reforçado que é construído para fazer face à mudança global e apoiado pela emergente "ciência da sustentabilidade" aplicada aos socioecossistemas com uma visão transdisciplinar e interdisciplinar integrando relações dinâmicas entre a natureza, a economia e sociedade. Com isso, pretende-se promover, prioritariamente, transformações estruturais e mudanças nos modos de produção e consumo visando ajustar a velocidade dos processos económicos, melhorando o bem-estar das pessoas e da natureza, considerando o tamanho da população e a escala da economia mundial de acordo com a capacidade ecológica. A chave reside na compreensão de uma abordagem metabólica dos ciclos biológicos e tecnológicos dos materiais nos processos de produção, distribuição, consumo e reciclagem, num quadro estratégico de sustentabilidade e responsabilidade social. Esta abordagem, de acordo com Herrero (2019), está baseada em três princípios fundamentais: a) natureza como modelo: estudo de modelos de Natureza e emular essas formas, processos, sistemas e estratégias para resolver problemas humanos e entender que um ciclo não pode ser infinitamente linear; b) a natureza como medida: usar um padrão ecológico para averiguar a sustentabilidade de nossas inovações; c) a natureza como mentora: ver e valorizar que a natureza não se baseia no que dela podemos extrair, mas no que podemos aprender com o mundo natural, aproveitando os processos naturais como diretrizes inspirar os padrões de gestão económica e social.

Nesse contexto, esquemas avançados de governança para controlar as transições são relevantes. A circularidade governativa para a sustentabilidade envolve a defesa de uma ação efetiva do governo, com políticas públicas e privadas e alianças de cooperação comunitária em todos os níveis, o que implica uma série de reformas institucionais. A governação pode enquadrar-se essencialmente na “dimensão institucional da sustentabilidade (que dá coesão às três dimensões básicas e interdependentes, ou seja, ambiental, económica e social). No fundo, de acordo com Herrero (2019), identifica-se com uma estrutura de atores e regras formais e informais que permitem capacidades de auto-organização e eficácia para caminhar em direção a processos de desenvolvimento sustentável, tornando-se essencial fortalecer o quadro institucional da sustentabilidade. A boa governança deve ser traduzida numa exigência, cada vez mais, para que governos e

empresas sejam transparentes e responsáveis com "*due diligence*", assumindo maiores compromissos de responsabilidade socioambiental, acima do estabelecido por lei, por meio de acordos voluntários e alianças estratégicas público-públicas. empresas privadas em prol de modelos sustentáveis. É necessária uma estratégia de governança bem pensada para facilitar e orientar a transição desejada para uma economia circular. Este “mix de governança” combina a experimentação estratégica com o desenvolvimento ou mudança de estruturas institucionais, económicas e físicas em sistemas lineares estabelecidos; rotinas, regras e comportamentos lineares devem ser transformados em modelos circulares. Para tal, são necessárias quatro estratégias de governança, que compõem o caminho de transição circular: a) interromper o sistema linear e institucionalizar novas regras com um novo rumo, b) acelerar inovações transformadoras, sobretudo sociais; c) eliminação e redução progressiva do sistema linear; d) reflexão contínua, apreensão e ajuste.

No desenvolvimento dos novos modelos circulares e sustentáveis, os cidadãos, para além da sua capacidade de consumidores, desempenham um papel fundamental através de mudanças comportamentais. A demanda por produtos e serviços mais circulares e respeitosos com o clima e o meio ambiente afetará a demanda por produtos e modelos de negócios. Esquemas de governança participativa são essenciais nesse sentido.

2.3.1. Oportunidades e mecanismos de ação

De acordo com o pensamento de Lacy (2020), as políticas para acelerar a economia circular devem começar com uma visão clara que descreva as atividades circulares que o governo gostaria de ver e os objetivos que deseja alcançar. Objetivos e metas claros fornecem uma estrutura para decidir quais atividades de negócios devem ser incentivadas (ou desencorajadas) e estabelecem uma referência contra a qual as alternativas políticas podem ser comparadas para resolver quaisquer conflitos. Por exemplo, medidas para aumentar a reciclagem podem entrar em conflito com iniciativas para aumentar o uso de resíduos em energia. Armados com uma visão clara, os formuladores de políticas podem avaliar uma combinação de intervenções políticas para ampliar a economia circular, cada uma abordando diferentes barreiras que impedem que os negócios circulares ganhem escala. Estratégias e metas nacionais e locais tornaram-se comuns na política energética e climática, e os países estão começando a desenvolvê-las para sua transição para uma

economia circular. As estratégias de economia circular apresentam uma abordagem abrangente para o uso sustentável de recursos, estabelecendo metas e introduzindo uma série de medidas para alcançá-las. A gestão de resíduos e a reciclagem são normalmente elementos-chave, muitas vezes complementados por metas de aumento de produtividade, eficiência de recursos e criação de empregos. Juntamente com a formulação de políticas, os governos podem desempenhar um papel fundamental para ajudar a estimular e coordenar a ação de empresas e outros grupos. Seu poder e perspectiva os tornam idealmente posicionados para convocar atores de diferentes setores para incentivar soluções abrangentes. Em nível local, os governos podem estimular a colaboração intersectorial e a simbiose industrial em parques empresariais e centros industriais.

Os governos também precisam abordar as barreiras que impedem as empresas de desenvolver práticas comerciais circulares conjuntas. De acordo ainda com Lacy (2020), a regulamentação da concorrência pode desencorajar a colaboração, especialmente para empresas que operam no mesmo setor. Os formuladores de políticas podem remover esses obstáculos definindo as condições sob as quais a cooperação é permitida, garantindo assim uma concorrência justa e a proteção do consumidor. Arranjos para compartilhamento de dados e propriedade intelectual apresentam obstáculos adicionais para qualquer tipo de inovação de ecossistema. Uma mudança para a economia circular é uma grande oportunidade para as empresas inovarem e criarem mercados, ao mesmo tempo em que reduzem os impactos ambientais nocivos e melhoram os resultados socioeconômicos. Quando adotada estrategicamente, a economia circular pode criar valor financeiro e económico significativo para os negócios e a sociedade. Isso é o que chamamos de vantagem circular.

Sabemos que grande parte das iniciativas sobre circularidade estão direcionadas para as empresas, uma vez que não estamos, ainda, preparados para dissociar os termos de economia e empresas ou indústria. Mas temos de trabalhar a abordagem micro, pensando em sistemas com lógica local e comunitária. Herrero (2019) propõe que a transformação social orientada para a circularidade requer repensar como as diferentes partes se relacionam entre si e com o sistema, em diferentes escalas espaço-temporais com múltiplas variáveis. A abordagem sistémica numa economia circular adquire um carácter estratégico para integrar atividades circulares de design, uso, reutilização e reciclagem de acordo com o ciclo de vida específico dos materiais que podem ser aplicados em setores com alto impacto ambiental e alto potencial de circularidade. Mas, simultaneamente, é

necessário pensar localmente, considerando que as organizações e comunidades são influenciadas pelo seu contexto e têm uma relação dinâmica de proximidade que permite rentabilizar os recursos e, ao mesmo tempo, reforça a capacidade criativa e inovação sustentável local. O fortalecimento das comunidades e redes locais é fundamental para favorecer a troca de energia, materiais, informações, conhecimentos e recursos de forma simbiótica. Isso implica o uso de ciência adequada e adaptada aos contextos e recursos locais, combinando tecnologias avançadas e conhecimentos tradicionais. A abordagem sistêmica é vital para a transição e para promover o envolvimento das partes interessadas das autoridades públicas, dos operadores económicos e da sociedade civil ao longo das cadeias de valor.

De acordo com Herrero (2019), a circularidade sustentável implica integrar os processos produtivos (industriais e agroalimentares), dentro dos ciclos naturais, transformando finalmente os resíduos em novos recursos, de acordo com o modelo económico próprio da natureza (renovável, auto-reprodutível, sem desperdício e inesgotável). Reinventar a “economia da natureza” e enfrentar uma mudança do “metabolismo produtivo” dentro do paradigma da sustentabilidade, o que implica repensar os esquemas que regem os padrões de bem-estar e equidade social. A mudança para uma sociedade sustentável implica transformações fundamentais na forma como as sociedades atendem às suas necessidades de todos os tipos, como alimentos, energia, transporte e habitação. Para alcançar uma transição tão complexa, com a necessária urgência e contundência exigidas pelos desafios do século XXI, é necessário combinar sinergicamente diferentes transições dos sistemas de produção e consumo, onde a Economia Circular desempenha um papel catalisador importante.

A análise das perspectivas sobre as transições para a sustentabilidade e a mudança sistêmica oferecem importantes marcos conceituais para a gestão do conhecimento, definição de estratégias, criação de políticas e aplicação de esquemas de governança participativa. Portanto, contribuições teóricas sobre transições são relevantes para apresentar um melhor entendimento de como ocorrem as transformações na estrutura e dinâmica dos sistemas. Com essa abordagem, é possível apreciar melhor as implicações para a governança e gestão da própria transição da circularidade económica, que, embora apresente diferenças e peculiaridades em relação a outros tipos de transições, também compartilha importantes processos complementares que se reforçam mutuamente. A este respeito, Geels (2016) enfatiza a importância de intervenções políticas para estimular o

surgimento e a difusão de inovações específicas, por exemplo, estabelecendo metas, investindo em investigação e experimentação, apoiando a cooperação e o *networking* e subsidiando inovações promissoras.

No contexto regional do Alentejo, a Estratégia Regional de Especialização Inteligente 2030 (EREI2030), define, em forma de plano, e “de forma gradual, um conjunto de iniciativas relacionadas entre si por forma a estabelecer um quadro estratégico sólido e coerente, em que os produtos, serviços e modelos de negócio sustentáveis sejam a norma, através da combinação de estratégias que visam fechar, reduzir, desacelerar e regenerar os fluxos de recursos, designadamente através da transformação dos padrões de consumo no sentido da prevenção e redução de resíduos; garantia do bom funcionamento do mercado interno da UE para as matérias-primas secundárias de alta qualidade, e do desenvolvimento de um quadro de medição do bem-estar, para além do PIB, que garanta que a economia circular esteja ao serviço das pessoas, que contribua integralmente para a neutralidade carbónica e climática e que aproveite o potencial da investigação, da inovação e da digitalização”.

A EREI2030 apresenta algumas linhas estratégicas de maior importância que importa realçar, no sentido da estruturação e operacionalização de políticas de economia circular, de base local, nomeadamente: a) Circularidade da economia, através de linhas de ação específicas para promover a economia circular com base no conhecimento da sociedade (empresas, instituições, profissões ancestrais/ identitárias e nas pessoas) sobre os processos de circularidade e na redução progressiva de produtos, processos e/ou serviços resultantes de uma economia linear; b) Ecossistemas culturais e criativos, através de linhas de ação específicas para fomentar, como prioridade estratégica, o surgimento de iniciativas inovadoras aplicadas, propostas de uma forma livre e "bottom-up"; c) Ecossistemas culturais e criativos, através de linhas de ação específicas para apoiar ações que visem a criação de comunidades PALL (pequenas, abertas, locais e ligadas) e/ou de bairro/rua criativa, para atrair e incubar' talento e criatividade, tendo como centro a neutralidade carbónica, o conceito de "resíduo zero" e os recursos endógenos; d) inovação social e cidadania, através de linhas de ação específicas para promover a experimentação e prototipagem de soluções inovadoras que promovam a capacitação das sociedades/ comunidades (inclui o institucional) e que sejam transferíveis e dissemináveis junto de pares (em diferentes escalas territoriais) ou a integrar nas práticas públicas e nas políticas.

2.3.2. Os desafios da abordagem local para a inovação social e económica

Acompanhar transições requer uma combinação de vários instrumentos políticos para encorajar a sociedade como um todo a contribuir para os processos de transição. De acordo com Kivimaa e Virkamäki (2014), todos os agentes económicos e sociais devem confiar que as mudanças para processos circulares e sustentáveis são possíveis e convenientes, porque oferecem melhores oportunidades de modernização para a maioria das atividades da nossa sociedade. O papel desempenhado por inovações, forças de mercado e mudanças socioinstitucionais em processos de transição frequentemente concentram debates sobre possíveis estratégias e modelos de governança. Embora seja geralmente reconhecido que os governos sozinhos não podem iniciar e dirigir as transições, destaca-se o papel essencial das instituições políticas e públicas no apoio à experimentação, aprendizagem e remodelação dos padrões dominantes. Mas, especialmente, administrações e políticas públicas (além de mercados e inovações disruptivas) podem desempenhar um papel chave na definição de objetivos, no apoio a redes de iniciativas locais e na criação de estruturas compartilhadas que podem ajudar a coordenar e direcionar processos em toda a sociedade para metas de sustentabilidade de longo prazo.

Com este referencial supranacional, Herrero (2019) defende que os países adotam cada vez mais estratégias nacionais para a transição circular, que se reproduzem também a nível regional e local, envolvendo mais diretamente cidadãos, empresas e sociedade civil em políticas de circularidade. No entanto, uma estratégia de transição adequada deve considerar as características particulares de cada realidade económica, social e ambiental, bem como considerar o seu ponto de partida ao definir prioridades e aprimorar as bases de conhecimento para empreender os processos de tomada de decisão estratégicas com uma visão do futuro em transformações sistémicas.

A inovação social é um elemento fulcral da Estratégia Europa 2020, que se concretiza através da emblemática iniciativa União para a Inovação:

“A inovação social consiste em encontrar novas formas de satisfazer as necessidades sociais, que não são adequadamente no mercado ou no setor público ou na produção das mudanças comportamentais necessárias para resolver os grandes desafios da sociedade. Formar cidadãos e gerar novas

relações sociais e novos modelos de colaboração, são, portanto, inovadores em si mesmos e úteis para capacitar a sociedade para inovar”.

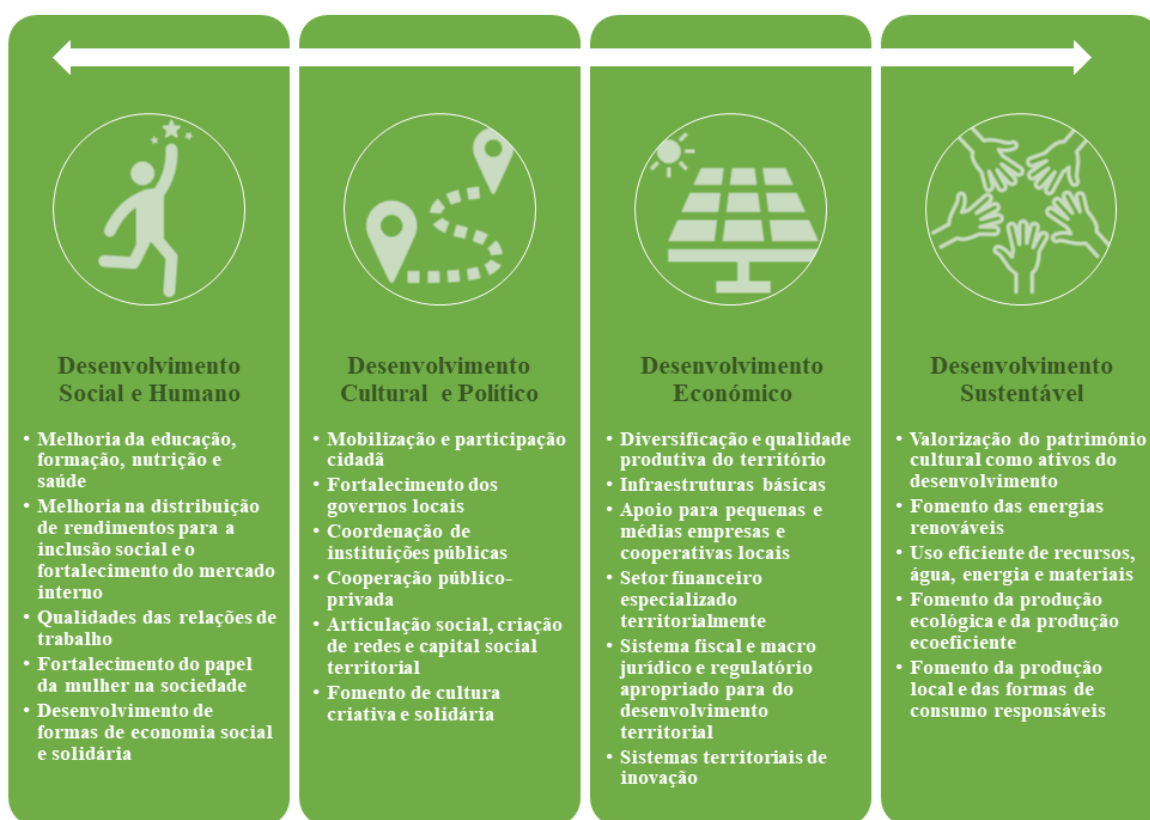
As formas mais avançadas de inovação social visam capacitar a comunidade como um todo, estabelecendo fórmulas de cocriação para desenhar políticas e serviços com os próprios cidadãos e outros atores, ou seja, codesenhar intervenções em conjunto com os cidadãos usando uma metodologia de colaboração e apostando em novas infraestruturas organizacionais e sociais que possibilitam transformações sociais e culturais. Neste sentido, ganham especial relevância as plataformas de inovação social, que de forma integrada e aberta, geram novos processos, produtos e serviços para tentar transformar sistemas complexos. Inteligência coletiva, cooperação e inovação por meio de formulações colaborativas e abertas incorporam a capacidade de aumentar exponencialmente o nível de informação graças ao uso de tecnologias digitais (Herrero, 2019).

A Teoria do Desenvolvimento Territorial Endógeno, de acordo com os estudos de Sant’Anna (2019), prevê o fortalecimento do governo local como um espaço de fomento da economia, uma vez que os territórios possuem potencial para instituir sistemas e processos capazes de transformá-la, gerar conhecimento acerca das atividades econômica e produtiva da região, de modo a criar mecanismos que a tornem apta a atrair investimento. As escolhas públicas que orientam o território no estabelecimento de seu planejamento regional, a capacidade de integrar atores locais diversos e a habilidade na produção de consensos fortalecem os capitais locais, o que se torna um fator crítico de sucesso tanto no que se refere ao desempenho econômico quanto à geração de bem-estar e melhores condições de vida no território.

De acordo com Sant’Anna (2019), nesse contexto, o desenvolvimento territorial requer a participação da sociedade nos processos de gestão dos territórios por meio de um planejamento participativo. Quanto maior a capacidade de a gestão absorver os interesses locais, maior será a capacidade de serem atendidas as necessidades humanas e os anseios da sociedade local, por meio da elaboração de políticas públicas capazes de atender às necessidades de crescimento econômico, sem negligenciar os impactos causados sobre a população, e elaborar ações de combate ou mitigação das desigualdades criadas pelo sistema produtivo e as necessidades geradas pelo mercado.

Ainda de acordo com o pensamento de Sant’Anna (2019), o desenvolvimento territorial endógeno apresenta uma perspetiva cuja linha de base é dada por fatores presentes na própria região ou território. “[...] os sistemas produtivos locais são formados por uma rede de agentes económicos e sociais, estando baseada em um sistema de relações económicas, sociais, políticas e legais capazes de estimular o crescimento e a mudança estrutural.” Por outras palavras, é na dinâmica do território e na interlocução entre os atores que as escolhas públicas serão capazes de fazer convergir crescimento económico em desenvolvimento.

Figura 11: Dimensões do Desenvolvimento Territorial



Fonte: Adaptado de Sant’Anna (2019). Elaboração própria

É neste contexto de valorização das dinâmicas e potencialidades do território que o Programa Regional do Alentejo 2021-2027, apresenta como prioridade “Alentejo Mais Inovação” que visa: a) Favorecer a inclusão ativa, com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e a participação ativa, e melhorar a empregabilidade, em particular dos grupos desfavorecidos. Neste âmbito, considerando que a inovação social assenta também em apostas de âmbito territorial em projetos piloto que visem

experimentar e ensaiar nos territórios e nas comunidades, soluções que venham a dar resposta as situações desfavoráveis de carácter social, identificadas para os mais variados públicos e que careçam de intervenção social adequada e à medida da circunstância/território. b) Promover o desenvolvimento social, económico e ambiental integrado e inclusivo a nível local, para cultura, património natural, o turismo sustentável e a segurança nas zonas não urbanas, através do estabelecimento de parcerias para a coesão não urbanas, instrumento focado em estratégias específicas de desenvolvimento local que reforcem a capacidade dos territórios para mobilizarem conhecimento; dinamizarem a atividade económica local e atraiam pessoas investimento, através de abordagens inovadoras supra municipais em contexto rural, envolvendo a criação de parcerias locais, para resposta a desafios territoriais específicos. Estes referenciais podem ser concretizados através do apoio a medidas de organização do território para a valorização de recursos, o empreendedorismo rural e a dinamização do território.

No caso da EREI2030, propôs-se prosseguir os seguintes objetivos estruturais: a) melhorar o desempenho do Sistema Regional de Inovação; b) explorar áreas emergentes; c) intensificar os padrões de interação e cooperação entre atores, reforçando a combinação simbiótica entre recursos e atividades económicas; d) promover a construção coletiva de vantagens competitivas e de *spillovers* económicos e de conhecimento.

PARTE II | DA TEORIA À INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

CAPÍTULO 3 . METODOLOGIA

A temática a estudar é a participação e governança em processos de desenvolvimento comunitário, centrados na sustentabilidade e economia circular, apresentando-se como proposta a intervenção o espaço rural do Interior de Portugal, em áreas de baixa densidade.

O mote para a escolha desta temática tem que ver com a perceção dos baixos de participação cívica em processos de planeamento estratégico e pela fraca densidade de estruturas de governança para operacionalização estratégias de base comunitária. Os Planos Operacionais Regionais e a Estratégia Regional de Especialização Inteligente para o Alentejo não têm sido capazes de criar uma forte e coesa estratégia de participação que resulte numa representatividade assinalável dos esquemas de construção, validação, monitorização e avaliação das políticas territoriais, sobretudo no que respeita aos emanados das comunidades.

As comunidades rurais de baixa densidade constituem uma realidade social multidimensional e por isso consideramos importante focar na questão da criação de uma estrutura de governança que agilize procedimentos e respostas, de forma ativa, informada e participada, respeitando a vontade da comunidade, com os devidos ajustes, pela monitorização e avaliação.

Estamos em crer que as questões que propomos cumprem os critérios de ser: a) inéditas, por contemplarem uma análise cruzada de princípios para os territórios de baixa densidade; b) éticas, por se tratar de um contributo de investigação para a capacitação, criação de novas abordagens territoriais focadas no contributo das pessoas; e c) desafiadoras, porque implicam a estruturação de mecanismos de inovação associada, sobretudo no que respeita ao potencial de experimentação e aporte de criação de valor para o território.

3.1. Metodologia

Quanto ao método, a presente investigação optou pelo estudo de caso qualitativo e quantitativo, utilizando diferentes técnicas de recolha de dados, tais como a análise

documental, a observação participante, o inquérito por entrevista e o inquérito por questionário.

Com base no corpo teórico estruturado nos capítulos anteriores, apresentam-se as questões de investigação e descreve-se a metodologia adotada, explicitando as questões epistemológicas decorrentes das opções assumidas.

A revisão de literatura e reflexão crítica acerca dos conceitos de participação, de governança, de sustentabilidade e de economia circular, revelaram que se tratam de conceitos não fechados, que estão em permanente construção pela atualidade e desafios impostos pelas estratégias de desenvolvimento e pela intensidade de estudos da academia. A aproximação a cada conceito enceta um momento de descoberta de novas ideias, associações teóricas e relatos de experimentação no terreno, que impelem ao questionar, ao desenvolvimento de esquemas de posicionamento e à ideia de concretização, sobretudo se nos centrarmos no potencial que encerram.

A dinâmica social num determinado território envolve um conjunto de pessoas que ali interage, reside, trabalha, estuda, compra, vende, exerce outras atividades e, portanto, constrói a história e a cultura local. Conforme as variantes sociais, ambientais, políticas, económicas e legais que constituem as características de um determinado lugar, se arranjam, ocorrem especificidades que identificam cada espaço e implicam na forma do seu envolvimento. É neste contexto que é importante para um contributo na perceção da capacidade de uma população se organizar e atuar como força política na procura de soluções para os conflitos sociais e, nessa perspetiva, averiguar de variáveis que podem resultar em efeitos positivos em termos de bem-estar coletivo de empoderamento e de estabelecimento de condições para a tomada de decisão coletiva que conduza a uma governança local ágil e esclarecida.

De facto, a participação da comunidade, conhecedora mais detalhada da realidade em que está inserida não pode ser considerada parte acessória no desenvolvimento, mas antes condição base para a promoção do bem-estar coletivo; o objetivo não se pode assumir como sendo a substituição do papel dos governantes assim constituir um meio para tornar visíveis as reais necessidades de um grupo para que o estado atua com maior eficiência.

Partindo destes pressupostos, a metodologia respeitou a construção de um plano exploratório de investigação, assente no balanço entre a construção dedutiva, sobretudo pelo levantamento de informação, pesquisa bibliográfica, construção de modelos de

análise; e a construção indutiva, pela contextualização das problemáticas, identificadores de atores privilegiados, definição de indicadores e conceitos, conclusões e análise documental.

O Vê de Gowin (1981), representado na Figura 12, assume-se como um instrumento de planeamento da investigação, que expressa os seus fundamentos, identifica e cruza os domínios concetual e metodológico para a questão-chave, que constitui o ponto de partida.

Figura 12: Esquematização da estrutura de investigação através do V de Gowin



Fonte: Adpatado de Gowin (1981). Elaboração própria

3.1.1. Objetivos da investigação

Neste capítulo pretende-se apresentar uma panorâmica do problema e definir o enquadramento do estudo, através da identificação do contexto de intervenção. É importante aclarar os conceitos associados às questões de partida da proposta de intervenção através da apresentação prévia do estado da arte, dos conceitos e definições.

Neste desafio pretendemos contribuir para uma resposta cabal à questão do empoderamento e da governança para a ação com foco na comunidade; de como o processo de participação pode ser marcado para as estruturas de governança local e as alimenta e motiva continuamente.

A definição de indicadores de análise constitui um dos maiores desafios, para que haja não só avaliação, mas também uma aproximação real à perceção do empoderamento e capacitação dos cidadãos e das estruturas associativas envolvidas no processo, essenciais para a dinâmica comunitária. Estamos seguros de que os indicadores de participação e consciência ambiental são importantes, mas também o são os relacionados com a geração de riqueza, os recursos disponíveis, as oportunidades e fatores críticos, o emprego e a inclusão, determinantes para avaliar o real impacto.

De que forma o processo participativo de construção de um plano de ação territorial, contribui para a criação de uma estrutura de governança participativa nesta comunidade?

Associados à questão-chave, encontram-se os seguintes objetivos de investigação:

- 1) Averiguar a importância dos processos de participação comunitária na elaboração de estratégias integradas para os territórios;
- 2) Contribuir para o estudo dos processos de envolvimento comunitário, capacitação e empoderamento, através do planeamento estratégico setorial;
- 3) Perceber a importância da centralidade das políticas de desenvolvimento sustentável e mecanismos de promoção da economia circular;

Em termos de objetivo geral, entendemos que se trata de aferir de que forma processos participativos de diagnóstico e construção de planos de ação podem contribuir para a real capacitação e empoderamento das comunidades e para a criação de estruturas de governança capazes de promover a implementação do planeado e acrescentar valor ao território, sem uma dependência externa permanente. É importante referir que se trata de um alinhamento que pressupõe a abordagem estruturada aos princípios da sustentabilidade e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

3.1.2. Breve Contextualização da Margem Esquerda do Guadiana

A Margem Esquerda do Guadiana, corresponde ao território entre o Rio Guadiana e a fronteira com Espanha, agrupando os concelhos de Mourão (que pertence à NUT III Alentejo Central), de Moura, de Barrancos, de Serpa e das Freguesias de Santana de Cambas e de Corte do Pinto do Concelho de Mértola, constituindo-se como unidade territorial geográfica e socialmente coerente.

Figura 13: Mapa de Enquadramento da MEG na Região Alentejo

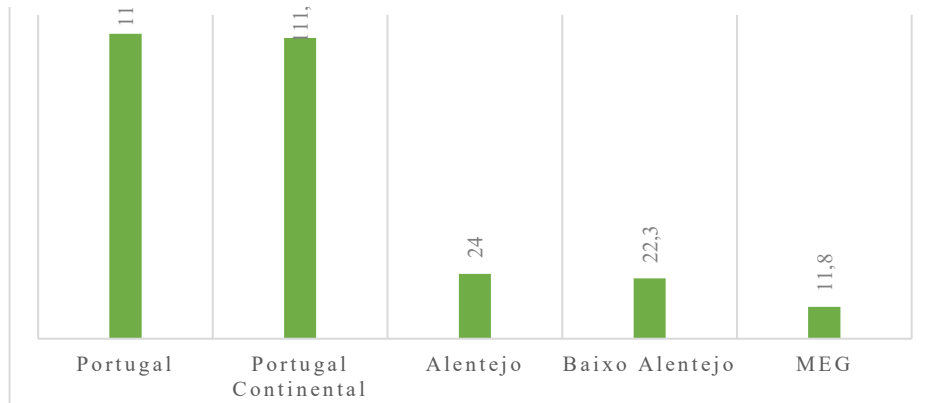


Fonte: Lopes, Francisco (2013), O marketing territorial: Caso de estudo “A Margem Esquerda Portuguesa do Guadiana”.

Corresponde a uma área total de 2746 Km², com uma população de 32289 habitantes, com uma densidade populacional de 11,8 habitantes/Km². No gráfico abaixo, podemos

perceber a comparação da densidade demográfica deste território, comparada com outras nomenclaturas.

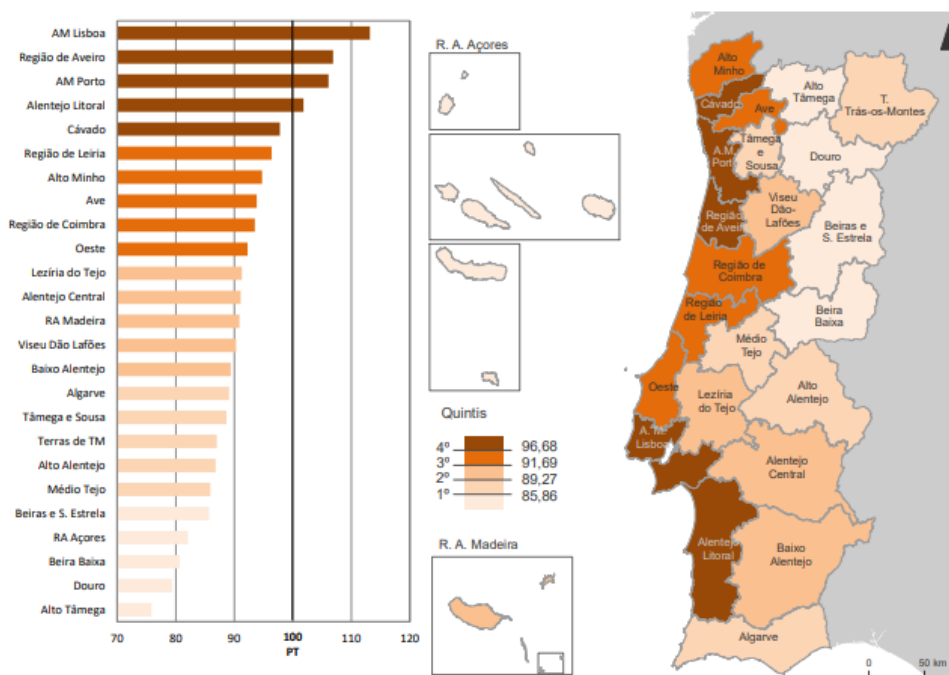
Gráfico 1: Densidade Populacional Comparada



Fonte: Censos 2021. Elaboração própria.

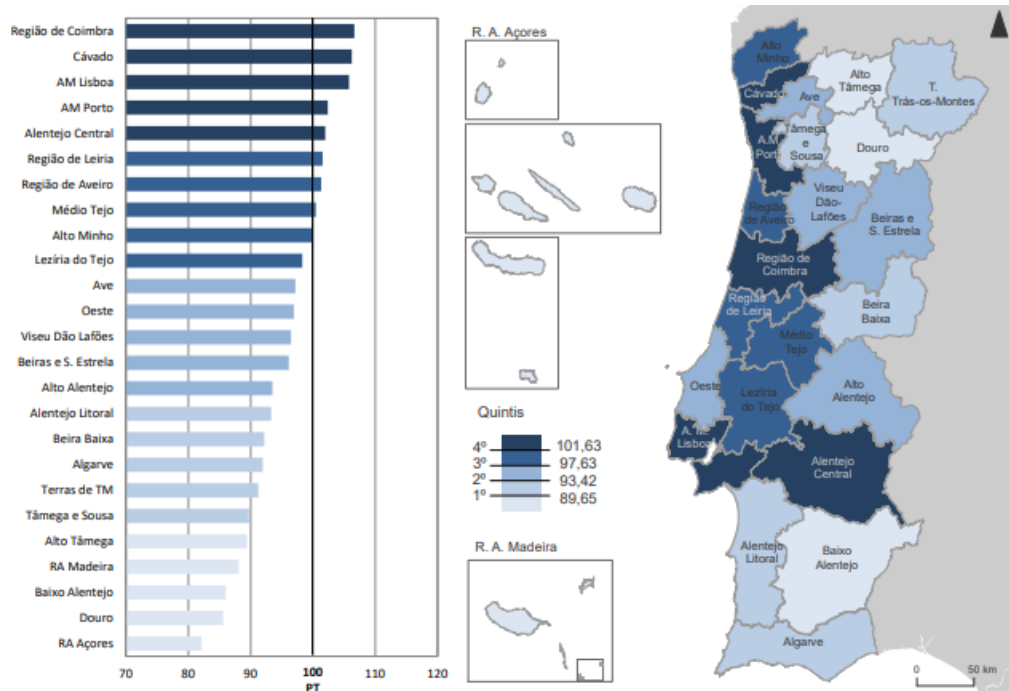
Consideramos ainda importante introdução alguns dados comparativos sobre as regiões a que pertencem os territórios que constituem a MEG, para um melhor enquadramento. Assim, recorreremos ao Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR), que se baseia num modelo concetual que privilegia uma visão multidimensional do desenvolvimento regional, estruturando-o em três dimensões: competitividade, coesão e qualidade ambiental.

Figura 14: Competitividade (Portugal =100), NUT III, 2020



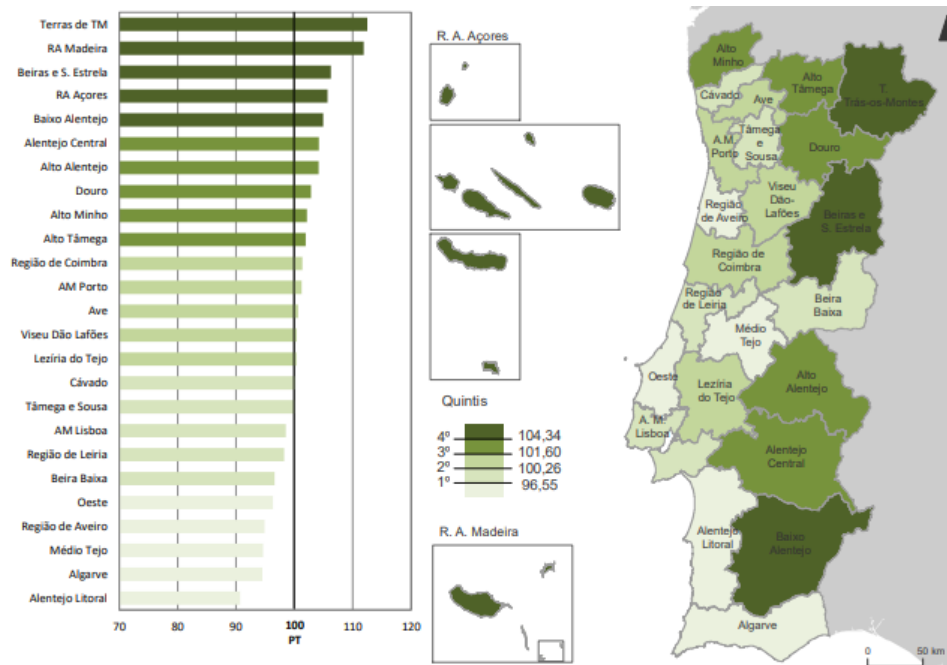
Fonte: Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, INE, 2021.

Figura 15: Coesão (Portugal = 100), NUT III, 2020



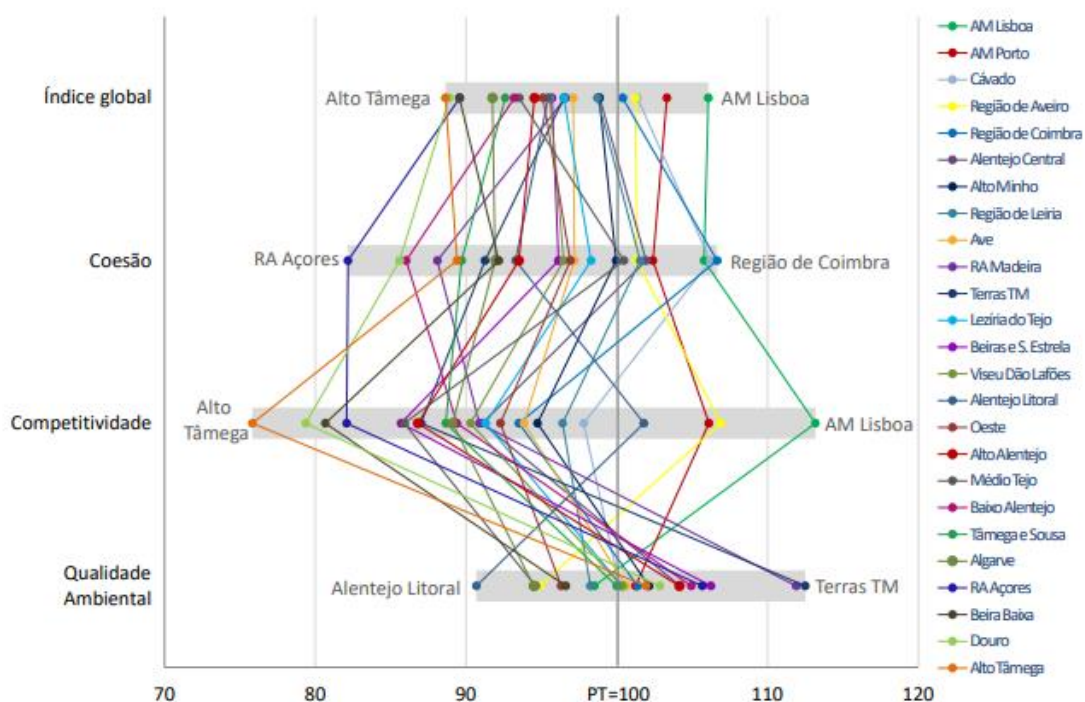
Fonte: Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, INE, 2021.

Figura 16: Qualidade Ambiental (Portugal =100, NUT III, 2020)



Fonte: Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, INE, 2021.

Figura 17: Índice Sintético de Desenvolvimento Regional e Índices Parciais de Competitividade, de Coesão e de Qualidade Ambiental (Portugal =100), NUT III, 2021



Fonte: Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, INE, 2021.

Se tivermos em conta as Figuras 14, 15, 16 e 17, facilmente depreendemos o grau de afastamento das regiões, sobretudo do Baixo Alentejo, que abrange a maior parte do território da MEG, no que respeita às questões da competitividade e da coesão. No caso da Qualidade Ambiental a situação é inversa, o que demonstra um grande potencial de desenvolvimento territorial focado nas questões da sustentabilidade, com mecanismos estratégicos participados que possam conduzir para um aumento da competitividade e da coesão.

Destacamos a criação, em 2019, de uma Bioregião, no quadro da classificação internacional de bioregiões, através da implementação de um processo de planeamento participado com mobilização dos agentes do território da MEG, com os objetivos de: a) Promover a participação e o trabalho conjunto entre os agentes de desenvolvimento; b) Transferir as boas práticas e novos conhecimentos para qualificar a intervenção dos agentes de desenvolvimento rural; c) Melhorar a conceção e aplicação das medidas de política de desenvolvimento rural; d) Promover a imagem e o potencial dos territórios rurais. Estamos em crer que este mecanismo pode ser um bom instrumento para

alavancagem de um conjunto de iniciativas que possam melhorar a economia, o emprego, o desenvolvimento social e densidade das redes de trabalho.

3.1.3. Amostra e procedimentos

A definição da população alvo que serve de base ao estudo é fundamental para consubstanciar a estratégia de investigação, em alinhamento com os objetivos e questão de partida. Assim, entendemos que os participantes para recolha de dados são: 1. Personalidades com conhecimento profundo dos processos de desenvolvimento comunitário, capacitação e participação ativa em políticas de fomento da participação, governança e sustentabilidade. O critério de seleção da lista de pessoas da Tabela 1 esteve relacionado com a multiplicidade de setores abrangidos: associações de desenvolvimento local, cooperativas, entidades públicas, coordenação de programas nacionais, ativismo público; 2. Autarquias Locais e Associações de Desenvolvimento da Margem Esquerda do Guadiana, com a maior representatividade territorial, considerando a sua área de intervenção e atividade corrente, representadas na Tabela 2.

Tabela 1: Lista de pessoas que responderam ao Inquérito por entrevista

Participantes	Funções que Desempenha/ Entidade que Representa
1	Dinamizador do pensamento do desenvolvimento local em Portugal
2	Membro da Direção da ESDIME, CRL
3	Arquiteto, Ativista e impulsionador do planeamento participativo
4	Membro da Coordenação do Programa Bairros Saudáveis
5	Membro da Comissão Diretiva do Programa Regional do Alentejo

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2: Lista de Entidade da Margem Esquerda do Guadiana para aplicação de Inquérito por questionário

Concelho	Entidades
Mourão	Câmara Municipal Mourão
	Junta Freguesia Granja
	Junta Freguesia Luz
	Junta Freguesia Mourão
	Associação para o Desenvolvimento Integrado da Granja
	Associação de Desenvolvimento de Mourão (ADEREM)
Barrancos	Câmara Municipal Barrancos
	Junta Freguesia Barrancos
	A Estêva - Associação para o Desenvolvimento do Concelho de Barrancos
Mértola	Câmara Municipal Mértola
	Junta Freguesia Santana de Cambas
	Junta Freguesia Corte de Pinto

	Junta Freguesia Mértola
	Associação de Defesa do Património de Mértola
	Raia do Chança - Associação Cultural de Promoção Comunitária
Serpa	Câmara Municipal Serpa
	Junta Freguesia Brinches
	Junta Freguesia Pias
	União Freguesias Serpa
	União Freguesias Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo
	Junta Freguesia Vila Verde de Ficalho
	Rota do Guadiana ADI
Moura	Câmara Municipal Moura
	União Freguesias Moura e Santo Amador
	União Freguesias Safara e Santo Aleixo da Restauração
	Freguesia Póvoa de São Miguel
	Freguesia Amareleja
	Freguesia Sobral da Adiça
	Associação para o Desenvolvimento do Concelho de Moura
	Associação de Defesa do Património Cultural e Ambiental de Santo Amador
Associação de Moradores da Estrela	

Fonte: Elaboração própria

A primeira etapa deste projeto de intervenção foi a construção de uma pergunta de partida, que se pretendeu ser esclarecedora do que se ambiciona conhecer/investigar. De seguida seguiu-se a revisão da literatura de forma a construir a problemática inerente à questão de partida e definir os objetivos do estudo. Posteriormente passamos à delineação da população/ amostra sobre a qual se incide o estudo, sucedendo a fase de construção e adaptação de dois dos instrumentos a aplicar de modo a dar resposta as questões inerentes ao problema em estudo.

O inquérito por questionário, de resposta obrigatória com perguntas semiabertas, aplicado no mês de junho de 2023 através de uma plataforma digital, às entidades que constam na Tabela 2. O modelo utilizado encontra-se no Apêndice 2.

As entrevistas foram realizadas por via de plataformas digitais, com uma duração média de setenta e cinco minutos, e o seu conteúdo foi analisado e estruturado em agrupamento de respostas, que possibilitam o posicionamento da informação acerca das várias temáticas, de forma a criar uma estrutura de conteúdos com potencial de definição de conceitos, visões sobre o território e identificação de políticas locais, regionais e nacionais.

Após a recolha dos dados foi feita a análise dos mesmos, nomeadamente, a análise estatística descritiva dos dados através do programa informático Microsoft Excel, e retiradas as conclusões. Com os resultados obtidos foi então delineado o Projeto de Intervenção para a problemática em questão.

Antes da aplicação das ferramentas de recolha de dados foi importante construir um modelo de análise para identificação dos indicadores e construir uma matriz: listar todos os indicadores e organização por temas, transformar os indicadores em questões, garantir a existência de uma sequência lógica nas questões e, então, a partir de toda a informação, construir o guião final de inquérito por questionário.

Para o guião das entrevistas deverá ser contruída matriz semelhante, focada nos objetivos e desdobramento em questões, cirúrgicas para a obtenção de dados essenciais, sob a forma de indicadores. A análise de conteúdo é igualmente importante, pelo que a fase de preparação é essencial, para poder haver comparação de respostas.

Tabela 3: Matriz de Análise para recolha de informação

Tema	Objetivos	Técnicas*
Participação comunitária	Compreender, contextualizar e projetar os princípios, as práticas e as políticas que envolvem os processos de participação comunitária em vários contextos territoriais e setoriais.	P; I; IE; OP
Governança	Clarificar os princípios e práticas de iniciativas de estruturas de gestão partilhada de territórios, baseados nos princípios do compromisso e estratégia comum.	P; IE; OP
Sustentabilidade e Circularidade	Compreender os princípios associados aos conceitos e suas implicações na construção de soluções comunitárias.	P; IE; OP
Planeamento Estratégico Territorial	Compreender a perceção dos processos históricos, utópicos e perspectivas de práticas de planeamento territorial e construção de estratégias de base comunitária, seu enquadramento legal e político e potencial de operacionalização.	P; IE; OP

* P – Pesquisa Documental; I – Inquérito por questionário; IE – Inquérito por entrevista., OP – Observação Participante

Fonte: Elaboração própria

As questões do consentimento informado e garante de confidencialidade dos dados fora, devidamente acauteladas através do envio de informação prévia no caso dos inquéritos por entrevista, com a seguinte informação: “As entrevistas a realizar terão a duração aproximada de 45 minutos (o tempo será ajustado de acordo com a realização e no decurso das mesmas), via zoom e serão gravadas, caso não exista oposição do/a entrevistado/a. A gravação será destruída até 6 meses após a prestação de provas públicas de mestrando. Será efetuada uma transcrição parcial das entrevistas. Na apresentação de dados e na dissertação no geral, poderão ser transcritos excertos, devidamente citados e sempre garantindo o carácter totalmente anónimo de acordo com a Declaração de Helsínquia e a

Convenção de Oviedo. Esta entrevista tem o carácter voluntário na participação e não acarreta quaisquer prejuízos, assistenciais ou outros, caso não pretenda participar. A informação recolhida é anónima e confidencial, com uso exclusivo dos dados para o presente estudo. Em qualquer caso, a sua identificação nunca será tornada pública. Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações que me foram fornecidas. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pelo investigador.”

No caso do inquérito por questionário, a informação encontrava-se no próprio corpo do formulário, sendo condição para se avançar para o seu preenchimento, nos termos seguintes: ““Declaro que fui informado(a) sobre os objetivos e condições de participação nesta investigação. Sinto-me esclarecido(a) e aceito participar neste estudo de forma voluntária, autorizando a utilização dos dados exclusivamente para fins de investigação nas condições previamente apresentadas de acordo com princípios da Declaração de Helsínquia e Convenção de Oviedo.”

Tabela 4: Matriz de Modelo de Análise

Conceitos	Categorias	Subcategorias	Indicadores	TRD*
Comunidade e Território	Desenvolvimento comunitário	Representações Sociais	Estrutura de organização das comunidades	B
		Experiência comunitária	Perceção das identidades	B
			Processos desenvolvidos com a comunidade	B/I/E
		Políticas territoriais	Estratégias e Planos	Impactos de processos anteriores
	Como os documentos estratégicos reflectem o processo de construção e de validação pela população			E/R
	Territórios Rurais de Baixa Densidade		Qual o método de seleção dos agentes envolvidos no processo de consulta direta	R
			Medidas específicas para territórios Rurais de Baixa Densidade	B/E/R
	Participação Comunitária	Capacitação	Diálogo e parcerias	Medidas para averiguar grau de execução, avaliação de impacto
Identificação de fragilidades e potencialidades comuns				B/I/E
Valorização da identidade e recursos			Capacidade de posicionamentos dos agentes	B/I/E
			Identificação dos ícones e traços identitários comuns	B
Boas Práticas e Estratégias de Implementação		Responsabilidade na Adesão aos Processos	Perceção dos recursos disponíveis e importância da sua valorização	B/E
			Participação no movimento associativo e estruturas políticas locais	I/E
		Descentralização	Capacidade de assumir funções específicas numa determinada área	I/E
			Ações para participação dos cidadãos pelas autarquias e associações de desenvolvimento local	I/E
			Iniciativas de cidadãos com recomendações de políticas e reivindicações de grupos	I/E
			Medir a representatividade nas estruturas locais associativas e políticas	B/E
Governança Local	Redes de Cooperação	Tomada de Decisão	Averiguar o grau de participação dos cidadãos e suas organizações na vida cívica e política	B/E
			Identificação de iniciativas de partilha de recursos para concretização de iniciativas conjuntas	I/E
		Eficiência e competitividade	Avaliar a capacidade de encontrar mecanismos na comunidade que a diferenciem	B/E
			Contributos individuais e coletivos para a gestão do território	I/E
		Responsabilização	Identificação, mobilização para uma gestão partilhada	I/E
			Conhecimento dos agentes sobre desafios colocados para cumprimento dos ODS	I/E
	Sustentabilidade	Alinhamento com os ODS	Mecanismos de envolvimento das comunidades para ação local e estratégias de continuidade	B/I/E
			Averiguar o conhecimento dos princípios da economia circular por parte da comunidade e agentes	I/E
	Economia Circular	Teorias e Conceitos	Identificar os mecanismos de clarificação dos princípios da circularidade e suas oportunidades	I/E
			Oportunidades e desafios que permitam atratividade económica	B/I
		Economia, emprego e gestão dos recursos	Conhecer medidas que promovam a distribuição dos recursos para emprego e qualidade de vida	I

* TRD - Técnica de Recolha de Dados: B = Bibliografia; I = Inquérito por Questionário; E = Inquérito por Entrevista; R = Reunião com CCDRALentejo

Fonte: Elaboração própr

3.2. Apresentação de Resultados

As técnicas de recolha de dados basearam-se em dois elementos fundamentais: a) inquéritos por questionário (modelo no Apêndice 2), b) Inquérito por entrevista (modelo de guião no Apêndice 1); considerando os objetivos da obtenção de dados, e c) Observação participante

3.2.1. Resultados dos Inquéritos por Questionário

Os inquéritos por questionário, anteriormente explicados, tiveram por objetivos a recolha de informação sobre as práticas, os conhecimentos e a construção de estratégias das autarquias locais e as associações de desenvolvimento local da Margem Esquerda do Guadiana (MEG), no que respeita à participação, governança, sustentabilidade e economia circular. Foram convidadas a responder todas as juntas de freguesia e câmaras municipais da MEG e as associações de desenvolvimento local com atividade permanente, bem como as que representam os moradores, no caso dos aglomerados que não são freguesia, como o caso da Estrela no Concelho de Moura, num total de vinte e duas autarquias locais e nove associações de desenvolvimento local.

O questionário foi constituído como instrumento para: 1. Conhecer o posicionamento e os contributos das entidades sobre as questões da participação; 2. Conhecer o posicionamento e os contributos das entidades sobre as questões da governança local e regional; 3. Conhecer o posicionamento e os contributos das entidades sobre os princípios, medidas e ações da sustentabilidade e economia circular; 4. Conhecer as propostas das entidades sobre a promoção do emprego, da melhoria da qualidade de vida e da atratividade económica da Margem Esquerda do Guadiana; 5. Averiguar os mecanismos e a disponibilidade das entidades para o trabalho em cooperação.

Foi enviado email com convite para participação na investigação, onde contava um link de acesso ao questionário. Foram enviados mais dois emails a solicitar o preenchimento do inquérito, uma vez que o nível de participação era muito baixo.

Assim, das trinta e uma entidades convidadas, responderam treze, o que perfaz uma taxa de resposta de 41,9%, considerada média/alta uma vez que se tratou de um questionário on-line, através de convite por email.

Das respostas obtidas, 7 foram de autarquias locais, correspondendo a 53,8%, e 6 de associações, correspondendo a 46,2%. Este elemento é também importante, considerando

que a taxa de resposta das autarquias foi de 31,8% e a das associações de 66,7%, o que pode significar uma maior atenção das associações para as temáticas abordadas no inquérito.

No que diz respeito ao concelho em que a entidade se encontra sediada, ou no caso das autarquias, qual o concelho a que pertence, 46,2% pertence ao concelho de Moura, 23,1% a Serpa, 15,4% a Mértola, 7,7% a Barrancos e 7,7% a Barrancos. Se tivermos em conta a taxa de resposta, no concelho de Moura foi de 66,7%, em Serpa de 42,9%, em Mértola e em Barrancos de 33,3% e em Mourão de 16,7%.

Se tivermos em conta a pessoa que preencheu o inquérito, 61,5% foram membros do executivo ou da direção e 38,5% técnicos das entidades, que consideramos como um bom resultado tendo em conta que se trata da obtenção de informação acerca de processos de mudança e de estratégias focadas em conceitos mais complexos, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ou a Economia Circular.

No que respeita à idade dos respondentes, 46,2% tem entre 46 e 60 anos, 30,8% entre 30 e 45 anos, 15,7% com mais de 65 anos e 7,7% com menos de 30anos.

No que respeita aos conteúdos, quando se pede para posicionamento “Numa escala de 1 a 6, em que 1 corresponde a “Discordo Totalmente” e 6 corresponde a “Concordo Totalmente”, sobre a afirmação “*As atuais políticas favorecem ações de participação da comunidade na definição de estratégias territoriais locais*”, destaca-se o facto de não haver posicionamentos de nível 6, ou seja, “Concordo totalmente”. A distribuição de resposta faz-se de igual forma (23,1%) para os níveis 1, 2, 4 e 5; 7,7% concordam com a afirmação no nível 3. Desta forma, podemos concluir que nenhuma entidade considera que as atuais políticas favoreçam totalmente ações de participação da comunidade na definição de estratégias territoriais locais, mas cujos entendimentos sobre as políticas é muito variável, pelo que é difícil definir, neste quadro, uma tendência ou característica para as entidades que operam neste território.

Se tivermos em conta a afirmação “*existem mecanismos de informação adequados à população local sobre as ações estratégicas para o desenvolvimento dos territórios*”, considerando a mesma escala anterior, nenhuma entidade concorda totalmente. As restantes respostas, na sua maioria, encontram-se no domínio do discordar, considerando que 46,3% se posiciona no nível 3 (tendo a discordar), 15,4% no nível 2 (discordo parcialmente) e 15,4% no nível 1 (discordo totalmente), perfazendo um total de 77% das

respostas. Dos restantes, 15,4% posiciona-se no nível 5 (concordo parcialmente) e no nível 4 (tendo a concordar). Assim, ainda que haja uma grande dispersão de posicionamentos podemos considerar que a maioria das entidades considera que não existem mecanismos de informação adequados à população local sobre as ações estratégicas para o desenvolvimento dos territórios.

Quando solicitado o posicionamento sobre a afirmação “*É irrelevante incorporar a opinião da população local na definição de programas estratégicos para o território*”, 69,2% dos respondentes discordam totalmente, 7,7% posiciona-se no nível 3, 15,4% posiciona-se no nível 5 e 7,7% Não Sabe ou Não Responde. Assim, podemos concluir que a grande maioria das entidades defende uma maior incorporação dos contributos da população local em processos de planeamento estratégico.

Se consideramos a afirmação “**É importante capacitar a população para participação mais ativa na escolha das estratégias de desenvolvimento local**”, destacamos o facto de 38,5% não saberem ou não responderem. Dos respondentes, 30,8% concorda totalmente (nível 6), 15,4% discorda totalmente (nível 1), 7,7% concorda parcialmente (nível 5) e 7,7% tende a discordar (nível 3). Com estes dados, podemos verificar que há uma valorização da capacitação da população para o delinear de estratégias para o desenvolvimento local.

No que respeita à “*indicação um caso de boas práticas de participação comunitária tenha mobilizado os vários agentes do território*”, as respostas foram bastante diversas, desde a escala macro até à escala micro, o que revela a importância das abordagens, independentemente da sua escala, e o posicionamento dos agentes no território. Assim, foram identificadas as seguintes boas práticas; orçamento participativo (mencionado por mais do que uma entidade); projeto A Cozinha da Avó da Casa do Povo de Santana de Cambas; a construção da Estratégia Local de Base Comunitária; o processo em curso de construção da EDL 2023/27 da Margem Esquerda do Guadiana-ADI; O Ervaçum - Festival Cultural de Santo Amador; o Plano de Intervenção Terras do Pulo do Lobo; as Agendas 21 Locais.

No que respeita ao posicionamento à afirmação “*As entidades locais (públicas e privadas) dispõem de recursos próprios para a implementação de medidas de desenvolvimento local*”, as respostas são, na sua grande maioria, de discordância, sendo que 38,5% se posiciona no nível 2, 3,1% se posiciona no nível 3 e 7,7% se posiciona no

nível 1, perfazendo um total de 69,3% de respostas no campo que identifica que as entidades locais não dispõem de recursos para a implementação de medidas. Já 23,1% se posiciona no nível 4 e 7,7% não sabe ou não responde. É interessante o facto de nenhuma resposta se ter posicionado no nível 5 ou nem no nível 6, o que vem corroborar a afirmação anterior.

Para a afirmação “*As entidades (públicas e privadas) demonstram uma capacidade de cooperação e ação conjunta em prol da valorização do território*”, as respostas são bastante dispare, sendo de destacar que nenhuma entidade se posicionou no nível 6 (concordo totalmente). No nível 4 (tendo a concordar) posicionaram-se 23,1% das respostas, 23,1% posicionaram-se no nível 3 (tendo a discordar), 15,4% optaram pelo posicionamento no nível 2 (discordo parcialmente), 15,4% selecionaram o nível 5 (concordo parcialmente), 15,4% posicionam-se no nível 1 (discordo totalmente) e 7,7% não sabe ou não responde. Assim, podemos aferir uma maioria (58,4%) das respostas com posicionamento, consideram que, no limite, as entidades não se sentem ainda capazes para o trabalho conjunto para a definição de políticas para o território.

Quanto à afirmação “*As ações de monitorização das estratégias territoriais são adequadas à área de intervenção*”, as entidades posicionaram-se da seguinte forma: 23,1% no nível 1, 23,1% no nível 3, 15,4% no nível 2, 7,7% no nível 4, 7,7% no nível 5 e 7,7% no nível 6; 15,4% selecionaram a opção de que não sabe ou não responde. Assim, a maioria das entidades (61,4%) considera que não há ainda uma adequação das ações de monitorização das estratégias territoriais implementadas.

No que diz respeito à afirmação “*As opções estratégicas do desenvolvimento são da competência dos eleitos*”, as respostas foram bastante díspares, sendo que 23,1% se posicionou no nível 4, 15,4% posicionaram-se no nível 1, 15,4% no nível 2, 15,4% no nível 6, 7,7% no nível 3 e 7,7% no nível 5; 15,4% não sabe ou não responde. Ainda assim, podemos perceber que a maioria das entidades se posiciona no espectro da concordância com a afirmação, o que se pode entender como uma tomada de posição por parte das autarquias locais.

Quando se solicita que a entidade “*Apresente uma proposta de instrumento que promova a cooperação entre os vários agentes do mesmo território em prol da sustentabilidade*”, as respostas são bastante abrangentes e com escalas de intervenção diversificada, tais como: separação da política e foco no bem-estar da população; real descentralização de

competências, com meios adequados para a poder exercer; formas de parceria entre as comunidades locais e quem tem o poder de definir estratégias de desenvolvimento, estratégias de desenvolvimento Local de Base Comunitária – rural; os Planos Diretores Municipais; a criação ou o reforço das competências das estruturas consultivas dos órgãos do poder local e regional; a Comissão de Cogestão do Parque Natural do Vale do Guadiana; a construção da macro estratégia do Grupo de Ação Local da Marquem Esquerda do Guadiana aborda os desafios da sustentabilidade; inquéritos à população. Há ainda uma entidade que responde que não existem instrumentos que possam promover a cooperação entre entidades. Esta diversidade de respostas tem, na sua grande maioria um denominador comum, implícita ou explicitamente: a necessidade de aproximar das populações locais dos processos de decisão e do fomento do trabalho em parceria para que se alcancem as metas da sustentabilidade, em todas as fases do processo, o que, no limite, acaba por revelar uma disponibilidade e interesse das entidades em encetar ou participar ativamente nestes processos.

Perante a afirmação “*A sua entidade reconhece quais as medidas de ação que pode desenvolver para cumprir as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)*”, 30,8% das entidades posiciona-se no nível 3, 30,8% no nível 5, 15,4% no nível 1, 15,4% no nível 6 e 7,7% no nível 4. Assim, podemos afirmar que a maioria das entidades respondentes conhecem as medidas de ação para o cumprimento as metas dos ODS.

Quando se trata do posicionamento referente à afirmação “*A sua entidade está empenhada na implementação de medidas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*”, a grande maioria coloca-se nos níveis de concordância: 46,2% no nível 6, 7,7% no nível 5 e 7,7% no nível 4. Nos níveis de discordância, 23,1% no nível 1 e 7,7% no nível 3; 7,7% não sabe ou não responde. Estes dados permitem averiguar o grau, bastante positivo, de disponibilidade para ação na implementação de medidas que contribuam para a concretização das metas dos ODS, alinhando o seu posicionamento com a questão anterior, em que demonstram conhecer os princípios e as medidas inerentes.

No entanto, quando se pergunta se “*A sua entidade participa ativamente em alguma plataforma de verificação de indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*”, a grande maior (84,6%) responde que não, sendo que apenas 7,7% responde que sim; 7,7% não sabe ou não responde. Estes dados confirmam que, apesar do interesse

e motivação para trabalhar as medidas dos ODS não há uma aposta na partilha de informação. Apenas uma entidade respondeu que participava ativamente na plataforma ODSLocal.

Quando questionadas sobre de “*A sua entidade desenvolve ações de promoção da economia circular?*”, a maioria das entidades (61,5%) responde que não, enquanto 38,5% respondem que sim, o que pode ser entendido como duas possibilidades de posicionamento: ou as entidades não estão mesmo preparadas para a aplicação de medidas específicas de economia circular, ou praticam e promovem ações sem que seja de uma forma deliberada ou pensadas no âmbito das estratégias de economia circular.

Das entidades que responderam sim à questão anterior, foi-lhes solicitado que indicassem três ações de promoção da economia circular, tendo sido obtidas respostas que podemos agrupar em quatro áreas de intervenção, nomeadamente: Tratamento de resíduos, através de medidas de recolha de monos, recolha de bio resíduos Projeto "óleo usado, sabão perfumado – Aproveitamento e Valorização de Resíduos" e Projeto eCO2Cir; social, através de ações como recolha de mobiliário usado e distribuição por famílias carenciadas, projeto A Cozinha da Avó da Casa do Povo de Santana de Cambas; Informação e sensibilização, pelo desenvolvimento de campanhas de sensibilização para a comunidade e programas de educação ambiental que abordam diversos temas associados à economia circular; e apoio às cadeias curtas de produção e consumo, com intervenção direta com os produtores e os mercados municipais.

Quando é solicitado às entidades que indiquem “*as duas medidas que considera fundamentais para a promoção do emprego na região*”, os contributos foram consideráveis e podem ser agrupados em cinco áreas, nomeadamente: a) acessibilidades, com a melhoria das infraestruturas rodoviárias e ferroviárias e ligação ao eixo Sines-Aeroporto-Espanha; b) sistemas agrosilvopastoris, através da valorização da agricultura familiar ao invés da aposta na agroindústria, valorização dos produtos regionais, apoio e valorização das atividades económicas do setor primário ligadas à exploração sustentável dos recursos naturais incluindo a sua transformação; c) educação e capacitação, pela aposta na formação profissional adequada às necessidades, qualificação da população ativa (diversificação e qualidade, promoção do empreendedorismo e da inovação numa lógica de valorização dos recursos endógenos e incentivo à competitividade e diferenciação da oferta de produtos ou prestações de serviços e dinamização dos Gabinetes de Inserção Profissional; d) apoio às empresas, através do apoio ao tecido

empresarial, mecanismos de fiscalidade mais atrativos, apoios às empresas para contratação de jovens qualificados e para contratação de pessoas ativas com 50 e mais anos (faixa etária onde há mais população disponível para trabalhar); e) cooperação territorial, com o objetivo do aproveitamento de Alqueva, da atração de investimentos, de um maior investimento público e empoderamento financeiro das entidades locais e uma maior divulgação e cooperação das autarquias com a população.

No que respeita ao desafio de identificação das “*duas medidas que considera fundamentais para a melhoria de qualidade de vida na região*”, as entidades elencaram um conjunto de desafios que propomos agrupar da seguinte forma: a) acessibilidades, pela melhoria das vias de comunicação, melhoria no sistema de transportes e requalificação dos espaços urbanos; b) Saúde, por políticas de reforço do Sistema Nacional de Saúde, melhoria das infraestruturas, serviços de proximidade; c) Investimento, através de parcerias público-privadas reduzindo a burocracia, políticas de habitação adaptadas aos contextos locais, melhoria do sistema de saneamento; d) Serviços básicos, pela criação de uma rede pública de creches e infantários que assegure a procura; e) políticas regionais, pela melhor aplicação de fundos comunitários (departamento próprio na autarquia e com formação adequada); a criação de políticas regionais diferenciadas para a promoção da qualidade de vida das várias estruturas etárias, política de capacitação das comunidades, promoção da cultura e investimento em segurança. Estruturalmente, a questão da criação de emprego surge como transversal a todas as medidas e constitui-se, de acordo com as respostas, uma das maiores preocupações e desafios para a melhoria da qualidade de vida.

Foi ainda solicitado às entidades para identificar “*as duas medidas que considera fundamentais para a atratividade económica da região*”. Do conjunto de respostas, propomos a sua agregação nos seguintes eixos: a) Emprego, através do incremento de apoios ao emprego nas empresas privadas e qualificação dos trabalhadores; b) Acessibilidade, pela melhoria das vias físicas e digitais, construção do IP8 e melhoria das estradas existentes e melhoria do acesso web em todos os concelhos; c) sistemas de incentivos, através da baixa de impostos, redução do IRC para as empresas e maior taxa de cofinanciamento em projetos inovadores; d) território, pelo aproveitamento dos recursos distintivos do território, campanhas de promoção das localidades, aposta na autenticidade e na valorização dos produtos disponibilizados (bens e/ou serviços),

enquanto elementos diferenciadores dos produtos externos, medidas de combate ao despovoamento através de medidas promotoras da fixação de população, sobretudo sustentadas na promoção do emprego e combate às alterações climáticas como desafio estruturante na região devido ao seu impacto sobre recursos essenciais como a água e o solo; e) investimento público, com estratégias de aproveitamento dos recursos existentes – Alqueva, criação de políticas de diversificação da atividade económica, criação de parques industriais adequados às escala e necessidades locais, políticas de apoio ao desenvolvimento do turismo e alojamento.

Foi solicitado às entidades que identificassem “*Quais os dois mecanismos que considera mais importantes para uma cooperação entre os vários agentes do território?*”. Das respostas obtidas, propomos agrupar a informação de acordo com os seguintes tópicos: a) estratégia de territorialização, através de uma maior interligação entre municípios, comunidades intermunicipais e associações de desenvolvimento, criação de protocolos intermunicipais de modo aproveitar recursos; b) parcerias, através do esforço para melhorar o diálogo e a comunicação, criar mecanismos para tornar as parceria mais eficazes e de proximidade, criar plataformas de comunicação, interação e cooperação, estabelecimento de parcerias alargadas para a implementação de projetos e iniciativas de abrangência territorial, assunção de que o território apresenta vários agentes e o trabalho comum apenas cria valor acrescentado; c) gestão de fundos, através da criação de ferramentas e estratégias para promover sinergias na aplicação de financiamentos por oposição a uma realidade de competição por recursos que é desfavorável à cooperação e coordenação, políticas que favoreçam a não diferenciação entre "financiadores" e os "financiados", otimizar a capacidade financeira das entidades. Destacamos ainda um aspeto que pode ser considerando como um indicador importante: menos retórica e melhor política, que remete para o contínuo processo de desacreditação das estruturas regionais e nacionais, mas que ao mesmo tempo incita à mudança e demonstra disponibilidade para trabalhar no sentido de mitigar o tema.

3.2.2. Resultados dos Inquéritos por Entrevista

No que diz respeito ao Inquérito por Entrevista (modelo de guião no Apêndice 1), foram realizadas cinco entrevistas entre os dias 20 de junho e 4 de julho, de acordo com a disponibilidade dos participantes constantes na Tabela 1. Em termos de processo, primeiramente foi feito um contacto para avaliar a disponibilidade e interesse dos

potenciais entrevistados em participar na investigação. Numa segunda fase foi enviada informação completa sobre o tipo de estudo que se estava a realizar, quais os objetivos e as temáticas a abordar, com indicação de uma proposta de data para a realização da sessão via plataforma digital, por conveniência de todas as partes. As datas foram negociadas de acordo com as agendas, sobretudo dos entrevistados e foi definido um calendário. Após a confirmação, foi enviado documento para o consentimento informado, contemplando as condições de participação, a autorização de gravação, os termos do uso da informação e confidencialidade.

Considerando a diversidade dos entrevistados e as suas abordagens aos desafios lançados durante a conversa, conduzida com base num guião pré-definido, não estanque, os resultados são riquíssimos e contribuíram em muito para a redefinição de alguns conceitos, estrutura de pensamento e lógica de apresentação da informação, mas sobretudo para robustecer a informação deste documento e alavancas para desafios no trabalho de aprofundamento das temáticas.

A entrevista baseou-se na exploração de três conceitos principais, nomeadamente: a) Comunidade e território, onde se abordaram as questões ligadas ao desenvolvimento comunitário e às políticas territoriais; b) Participação Comunitária, onde se exploram as temáticas da capacitação, das boas práticas e estratégias de implementação; c) Governança Local, onde foram discutidas as questões associadas às redes de cooperação, à sustentabilidade e à economia circular. No total, foram apresentadas aos entrevistados 17 questões.

No que respeita à questão do **conceito de participação comunitária**, foram identificados diversos fatores que contribuem para a formulação da ideia, premissas e condições para a definição. No que respeita aos princípios que o conceito encerra, os entrevistados identificaram um conjunto de conteúdos que importa contemplar na análise, tendo em conta os objetivos desta dissertação. Assim, e sem querer partir para a definição do conceito de participação comunitária, importa enunciar algumas ideias: a) A participação deve permitir a apropriação por parte das pessoas, como um caminho, num processo contínuo, para que se sintam mais valorizadas. b) A participação encerra conceitos como a política pública, identificação de problemas, agendas territoriais, instrumento de planeamento, definição de planos e estruturas de avaliação. c) Participação comunitária entendida como um investimento em todas as fases da construção das políticas públicas, que maximiza as oportunidades da expectativa. d) A participação comunitária refere-se ao

que é programado e prevê a adesão das comunidades, num desafio de articulação com as políticas regionais, nacionais e europeias, como contributo para as metas estabelecidas, com a criação de um processo de construção coletiva. e) Em processos de participação comunitária, nos sistemas públicos, as pessoas são chamadas para validar documentos; deve ser um processo desde o início e não apenas na validação. Importa ainda referir que, da análise das entrevistas, o orçamento participativo não pode ser considerado um processo de participação, uma vez que é balizado e não é a comunidade que concretiza.

É importante estar atento a alguns aspetos que podem desvirtuar o conceito e a sua prática junto das comunidades, sobretudo porque: a) toda a gente quer usar a bandeira da participação, mas é preciso que se assuma o que é que quem está no poder está disponível para oferecer às pessoas, qual o grau de autonomia. b) a participação não tem nada que ver com a escolaridade das pessoas, ainda que muitos políticos usem esse argumento como defesa, afirmando que participaram pessoas com mestrado e doutoramento e que são pessoas mais esclarecidas. c) existe uma tendência para a deturpação dos princípios e conceitos associados à participação comunitária para uso indevido na validação das políticas territoriais, pela criação de forças de bloqueio nos territórios e comunidades e como mecanismo de afirmação do poder, pelo controlo das pessoas, limitando o seu pensamento e capacidade reflexiva. Importa mencionar algumas afirmações dos participantes sobre as características da participação comunitária:

“A participação, efetivamente, é um processo que capacita as pessoas, que as valoriza e que permite que elas façam parte de um processo de co-construção.” (Participante 2)

“A participação é a forma democrática de ouvir as pessoas e daí tirar conclusões sobre as matérias sobre as quais as pessoas se pronunciaram.” (Participante 3)

“A participação é a maximização das oportunidades em função das expectativas.” (Participante 5)

Quando se aborda o tema da importância da **participação dos cidadãos em processos de estratégias territoriais**, a opinião é consensual: a participação é a base das estratégias locais e a sua integração nas políticas é fundamental. Da análise das entrevistas, importa referir alguns aspetos que devemos considerar para esta investigação: a) os processos de participação são mais de ouvir e falar do que de incorporar; b) os processos participativos são demorados e têm de ir até ao fim, por vezes com impulsos que podem ser induzidos; c) as pessoas trazem para a discussão os seus problemas pessoais, de vizinhança, de bairro ou comunidade, muitas das vezes desconsiderados noutros contextos e esse contributo é essencial para valorizar a participação; d) a importância da participação é a vários níveis,

desde o estabelecimento de parcerias em processos de co-construção, os processos são trabalhados com os agentes do território: diagnóstico e implementação dos planos.

Ainda neste contexto é importante realçar três aspetos que os entrevistados consideram como alertas para os processos participativos, nomeadamente: a) o sistema não está preparado para aceitar um processo de participação que não de baseie, muitas vezes, em posições individualistas; b) muitas vezes, as entidades que trabalharam no processo de construção não têm a mesma disponibilidade e recursos para trabalhar na fase e implementação; c) os processos de participação não devem estar dependentes dos ciclos políticos eleitorais.

“A participação na maior parte das vezes tem pouco a ver com o que é coletivo, com o que nos é comum e o que seria muito interessante era conseguirmos fazer um processo de participação com as pessoas a pensar naquilo que nos é comum, que nos é coletivo.”
(Participante 3)

No desafio de identificação de **mecanismos de abordagem top-down** que possam ser considerados boas práticas e da sua importância e impacto, com identificação dos aspetos mais positivos, constrangimentos e medidas de mitigação, foram identificadas algumas ideias que importa explorar, nomeadamente: a) há sempre constrangimentos quando as coisas não partem dos territórios, porque falta implicação das pessoas, processos flexíveis e que demoram muito tempo e nem sempre as políticas nacionais têm essas características; b) este tipo de abordagem nem sempre corresponde ao financiamento para desenvolver as atividades que o território necessita; c) de cima para baixo nunca é muito participativo e é neste ponto que se enquadra o orçamento participativo.

Foram identificadas três boas práticas neste tipo de abordagem: a) o PROVERE - Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos, que apesar de ter uma abordagem territorial tinha uma estrutura muito rígida a nível central e que não dava grande margem de manobra; b) o Programa Bairros Saudáveis, que teve uma intervenção muito rápida e eficaz, pela simplificação do processo e confiança no trabalho no terreno e controlo pelos pares; c) a promoção do sucesso escolar, que começou como política nacional estrutural e foi completamente absorvida pelas estruturas regionais e locais.

“Nós enquanto Estado também temos a responsabilidade e devemos ter dinheiros público para dar resposta às necessidades identificadas pelas políticas públicas e coletivas” (Participante 3)

Quando se trata de identificar **mecanismos de abordagem bottom-up**, da sua importância e impacto, identificação dos aspetos mais positivos e constrangimentos e

ações para resolver problemas, foram identificadas os seguintes mecanismos: a) instrumento DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitário, onde constam ideias que são pensadas e estruturadas do território, pela participação das pessoas, com rede de parcerias, sendo o órgão de gestão que decide as medidas a apoiar e validar as medidas, atendendo à lógica do princípio de subsidiariedade; b) o modelo de Cooperativas de Habitação nos anos 80, que encontrou soluções para um grande segmento das comunidades muito importante, tendo a sua génese as comunidades que se organizaram para criar soluções de habitação; c) a Abordagem do investimento territorial integrado, previsto no Plano Regional do Alentejo 2030, desenvolvido entre as regiões do Alentejo e do Algarve, focada nas questões da água e dos ecossistemas de paisagem, que foi construído com a participação dos agentes do territórios e agricultores; d) grupo de cidadãos para concorrer a eleições autárquicas, onde um conjunto de pessoas se une em torno de ideias comuns, livre de regulamentos partidários e disciplina de voto.

“A definição de um problema comum, com reivindicação das comunidades, incluindo as associações de desenvolvimento local, que assumiram o compromisso de trabalhar conjuntamente na procura de soluções para a questão da água em territórios de grande aridez, com articulação de investimentos.” (Participante 5)

Quando se põe à consideração se as **atividades promovidas pelas entidades públicas**, como a consulta pública, são suficientes para a capacitação das pessoas para garantir a adequabilidade das políticas dos territórios, as respostas são negativas, considerando, sobretudo, os seguintes aspetos: a) os processos de consulta pública envolvem poucas pessoas e agentes, sobretudo porque são muito direcionados para um determinado tema e não têm uma estrutura de animação de participação associada; b) as consultas públicas têm muito a ver com projetos de investimento e instrumentos de planeamento territorial, formuladas de uma forma muito técnica, que desmotiva a participação das pessoas porque não sentem que o seu contributo possa fazer alguma diferença; c) a consulta pública não é suficiente porque não tem enfoque nas questões de capacitação. Foi ainda referido que é urgente e necessário, nestes processos, a criação de assembleias de cidadãos e entidades no território.

“Os processos de consulta pública não são, de todo, suficientes, porque há que envolver as pessoas e dar-lhes valor e valorizar os seus contributos e elas perceberem que esses contributos são incorporados nas propostas. Não podemos trabalhar ao nível das auscultações ou das consultas, mas ao nível da participação e do envolvimento e isso implica também a devolução de resultados” (Participante 2)

A abordagem à questão associada sobre se os **contributos da sociedade civil têm sido incorporados nas políticas territoriais**, as opiniões são divergentes, de acordo com o posicionamento dos entrevistados face às responsabilidades de definição de políticas, enquadramento de estratégias e operacionalização de processos de avaliação e participação alargada. Destacamos os pontos essenciais na abordagem a este tema; a) são escalas diferentes, e muitas vezes o Estado não quer investir recursos para pequenos projetos; b) tem de haver uma relação entre as políticas nacionais e regionais e aquilo que são as políticas locais ou emanadas da vontade das pessoas por processos participativos; c) não faz sentido uma centralização de políticas que visam o apoio a pequenas iniciativas de base local para resolver problemas essenciais das comunidades.

“Quando se advoga o princípio da subsidiariedade é devolver aos territórios a sua capacidade de decisão sobre os temas em que existe competências, mas essa decisão tem também de estar munida de processos de participação, por isso é que abordagens territoriais, no seu conjunto, são também processos participados e onde, também, deve haver uma proximidade e uma atuação com territórios em questão.” (Participante 5)

Quando se trata de perceber se é feita uma **monitorização sobre a participação** das pessoas por parte dos órgãos públicos decisores e executivos para averiguar se os mecanismos/ metodologias funcionam ou não, as opiniões são convergentes na assunção da necessidade de progressos e caminho a percorrer. Foram referidas alguns fatores que importa elencar, nomeadamente: a) os níveis de averiguação *on-going* da participação dos cidadãos precisam de ser melhorados, ainda que seja difícil; b) necessidade de se evoluir para um grau de exigência que vá muito mais além dos momentos formais de monitorização obrigatórios; c) criar mecanismos de pôr as comunidades a avaliar e a propor melhorias através de processos participativos, com geometrias variáveis; d) a monitorização baseia-se, basicamente, em saber se se cumpriram os indicadores ou não e deveria ser feito para introduzir melhorias; e) assumir a dificuldade de recuperar a confiança das populações quando os processos de monitorização não são bem conduzidos;

“A avaliação dos processos é sempre uma coisa contratada para dizer bem. Em Portugal há o culto de ser difícil assumir erros, e é que pode acontecer com maior naturalidade porque depende de vários fatores. E há sempre gente disponível para a certificar, inclusive da academia, o que me causa estranheza porque deviam pautar-se pela independência e não deveriam estar sujeitos às leis de mercado.” (Participante 3)

Uma das questões fundamentais da atualidade é a informação. Quando foi pedida a opinião aos entrevistados sobre a **forma como circula a informação** sobre o que tem

sido feito em termos de fomento da participação e dos resultados e se o modelo seguido serve de incentivo para replicação noutros territórios ou contextos, as respostas não são muito favoráveis aos mecanismos utilizados. Ainda assim, importa referir alguns aspetos que devem ser bastante considerados, nomeadamente: a) os resultados das metodologias devem ser sempre preparados para que os seus resultados possam apoiar as mesmas problemáticas noutros territórios, que deveria ser mais facilitado; b) há muito a melhorar no que respeita à comunicação e na forma como o fazemos, essencial para dar a conhecer o que se faz e que possa servir de inspiração para outros territórios ou entidades; c) a informação não circula porque o objetivo dos técnicos é complicar com linguagem técnica e meios pouco apelativos para desmotivar à participação e assim se escudarem na ausência de contributos; d) a informação não é suficiente para as questões obrigatórias; e) falta enquadramento e história nas abordagens que poderiam ser inspiradoras para os jovens e menos jovens, de como é possível ultrapassar barreiras através do trabalho conjunto emanado das pessoas de um determinado território.

“É muito incompleta; esta questão associa sempre ao conceito de cidadania, que implica participação, e ao conceito de desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, que resulta do conflito entre o ambiente e a economia. (...) neste momento faz sentido introduzir um quarto pilar que é a cidadania, que não é mais que a participação completa, relação entre as pessoas e os poderes.” (Participante 4)

No seguimento da aprovação pelo EUROSTAT da **reorganização das NUT III** em Portugal, foi perguntado sobre se os entrevistados consideram que essa reorganização poderá vir a ter impactos nas medidas de participação. As respostas não foram consensuais, sendo por isso importante referir os principais argumentos, que nos dão informação sobre o posicionamento das entidades, sobretudo em jeito de alerta e de caminhos a percorrer para garantir o princípio da coesão: a) é importante rever, para criar nomenclaturas que não prejudiquem territórios que não pertencem à mesma realidade; b) é importante apelar ao sentimento de pertença dos territórios das comunidades para que as imposições administrativas não sejam determinantes; c) pode ter impacto apenas na medida em que adapta a melhor distribuição de fundos; d) a reorganização deve contribuir para um aumento das ações de participação; e) o mais importante é a proximidade com as pessoas e com os territórios.

“A regionalização teria, faria depender os órgãos regionais que são importantes que existam na nossa escala enquanto País, fazendo depender da população, da votação, da eleição e isso criaria um órgão intermédio entre o município e Estado central, com alguma importância, eleito pelo povo.” (Participante 5)

Foi lançado o desafio aos entrevistados para identificação de um caso de **boas práticas de governança territorial local**, de onde resultaram as seguintes iniciativas: a) Iniciativa comunitária LEADER, que partia de uma abordagem local, com parceiros locais em que as pessoas participavam e eram beneficiárias das medidas, sendo que neste momento não existe abordagem LEADER porque a política é centralizada. b) Projeto Pastagens regenerativas, que trabalha as questões do desenvolvimento regenerativo no território, sobretudo explorações pecuárias extensivas em áreas áridas e semiáridas no território do Campo Branco, que resulta de um trabalho anterior sobre as alterações climáticas e o desenho de paisagens para aumentar a retenção da água, inspirados em experiências em Mértola e na Andaluzia, com o objetivo de trabalhar dois temas, tais como o pastoreio do gado de forma que os solos pudessem ser trabalhados de forma diferente e potenciassem o armazenamento de água e como conseguir desenhar uma paisagem que consiga reter água; c) Marinaleda, em Espanha, que em a autarquia assume que as pessoas são a parte mais importante na construção daquele território em termos de emprego, ordenamento do território e condições de vida, com uma rede de associações e cooperativas; d) Parcerias para o impacto social, como o exemplo da Incubadora Social de Beja; e) Município de Lisboa com políticas de cogestão entre bairros e câmara, em que nada era decidido sem ouvir os moradores, havia negociação e co-decisão; f) Programa Bairros Saudáveis, cujas decisões eram das equipas de terreno, onde se inclui uma iniciativa de prática agrícola de proximidade para aumentar a renda, promover a alimentação saudável em comunidades ciganas, que levou à produção de conhecimento, que deve ser partilhado.

“Os instrumentos da inovação social são bons catalisadores daquilo que é a promoção da governança entre partes interessadas num mesmo território.” (Participante 5)

Quando solicitado para identificação dos três principais **fatores críticos de sucesso para uma boa estratégia de governança local**, as respostas foram convergentes, no sentido da aproximação dos agentes. Importa referir alguns aspetos, nomeadamente: a) o foco nas questões do emprego e garantia de condições de permanência das pessoas nos seus territórios; b) a capacitação dos agentes locais; c) a preparação de plano de estratégia territorial com as autoridades locais, alinhamento com as políticas regionais e nacionais, movimento associativo e grupos de pessoas; d) rede de animação territorial, através de agentes facilitadores, que andem no terreno e apoiem as comunidades e trabalham com elas; e) comunidades de prática que trabalham para um mesmo desafio, com

experimentação no terreno; f) ações de benchmarking, em que participam potenciais utilizadores e peritos; g) modelo de governação criado conjuntamente; h) cuidado de garantir a apropriação das estratégias e mecanismos de ação por parte de todas as entidades em processos de co-construção.

“Não tem de ser linear sempre. Estamos a abrir caminhos. Qual é a coisa mais interessante destes processos todos, que são difíceis e complexos e não se sabe muito bem...? É que toda a participação gera energia, e essa energia vem a crescer a energia do sistema decisório; e portanto, é essa energia que nos está a fazer falta. Temos de arranjar maneira de a canalizar ou atrair. Qualquer pessoa que se meta num processo participativo sabe que o processo gera energia, entusiasmo, vontade, ação. O grande desafio é não criar entropia, é não deixar perder. (...) Quem quer vem, quem não quer, manda.” (Participante 4)

No que respeita à identificação das condições que existem ou deveriam existir como **mecanismos de governança para o fomento da criação de sinergias, da flexibilidade crítica e da assunção de responsabilidades** por parte dos diversos atores num território, as respostas foram focalizadas num conjunto restrito de ideias, ainda que com abordagens de escala territoriais diferentes, desde o micro ao macro, nomeadamente: a) redes locais, incluindo todos os atores, desde o carteiro até à comunidade escolar; b) as autarquias locais normalmente estão disponíveis para trabalhar em parceria, salvo exceções eu têm que ver com questões pessoais de quem governa que às vezes tem uma atitude de querer mandar e não de cooperar; c) o benchmarking é fundamental e onde há muito a aprender; d) as ações coletivas são essenciais para a capacitação, liderança e criatividade de pessoas que à partida são descrentes nestes processos e percebem que há outras formas de fazer e de experimentar; e) a lei deve-se ir adaptando em função das necessidades das pessoas, daquilo que os territórios exigem e demonstram como sendo viável.

“Mas isso a lei não permite. Então tem de se mudar a lei, se é justo...” (Participante 4)

Quando foi perguntado aos participantes se consideravam que a **informação disponível sobre os princípios da economia circular** é suficiente para que as entidades possam desenvolver estratégias de ação, a resposta foi consensual ao afirmarem que ainda há um longo trabalho a fazer neste domínio. Identificamos os aspetos mencionados pelos entrevistados: a) Economia Circular como chave para práticas que existem há tempos imemoriais, nomeadamente em territórios rurais, com isolamento associado, em que o aproveitamento de tudo fazia parte das práticas; b) a capacitação dos técnicos e das comunidades é fundamental; c) importância da criação de mecanismos de compromissos

comunitários para a gestão dos resíduos, por exemplo. Foi ainda referido que sendo a economia circular um mecanismo transversal da EREI2030, a CCDR Alentejo quer saber se o tecido económico está preparado para os desafios da circularidade, onde a capacitação é essencial.

“No fundo como é que todos nós, quer enquanto pessoas quer enquanto instituições, podemos contribuir para a circularidade é absolutamente fundamental, porque nós quando pensamos na circularidade não pensamos apenas na circularidade da economia, pensamos em tudo aquilo que é o processo de vida e da regeneração.”
(Participante 2)

Os entrevistados, quando lançado o desafio para identificação de uma **boa prática sobre estratégia local de economia circular**, elencaram as seguintes iniciativas: a) Produção e consumo local, com aposta no fomento das cadeias curtas de comercialização, como é o caso do projeto “cá se fazem, cá se comem”, promovido pela Associação In Loco; b) Estação de Aproveitamento Bioresíduos da Resialentejo, com incorporação dos processos de gestão agrícola e reincorporação nos ecossistemas; c) genericamente, no interior do País há a lógica de “se eu produzo mais uma coisa dou-te e tu dás-me o que produzes a mais”, para não desaproveitamento e maximização dos recursos.

Em termos mais concretos, foi perguntado aos participantes se consideravam que a sua instituição está informada e disponível para assumir **responsabilidades no desenvolvimento de ações para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**, foram destacados alguns aspetos que importa identificar: a) as associações sabem o que são os ODS mas não trabalham todos os dias para a ação, nem é uma preocupação constante; b) como não há financiamento direto, há uma desconsideração geral porque é considerado apenas como um grande chapéu; c) são apenas lemas de ação bem estruturada e essenciais para as pessoas e o planeta; d) é fundamental o seu enquadramento nas estratégias territoriais; e) é importante a participação em plataformas partilha de informação sobre o cumprimento dos ODS a nível local; f) atender ao desafio de como é que nós podemos contribuir para eles e como é que eles podem ser traduzidos na nossa intervenção.

Quando se pergunta se a entidade que representam tem um **programa para ações direcionadas para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**, os entrevistados respondem, de uma forma geral, que não, até porque nem todas as entidades estão ao mesmo nível: a) para cada medida de implementação nos territórios tem uma identificação dos contributos para um determinado conjunto de medidas dentro

dos ODS; b) compromisso das 5 Comunidades Intermunicipais do Alentejo para as abordagens territoriais contemplarem medidas e contributo para os objetivos do ODS; c) é importante o cruzamento de variáveis para se perceber o dinamismo e o real contributo de cada ação para o cumprimento das medidas dos ODS; d) é importante chamar as organizações do território para discutir de que forma a ação de todos impacta no cumprimento dos ODS; e) participação mais forte das autarquias para a importância do compromisso dos ODS para o território. No que respeita às áreas de intervenção, foram indicadas as seguintes: a) cidadania e inovação social; b) educação de qualidade; c) trabalho digno; d) crescimento económico; e) desenvolvimento sustentável; f) igualdade; g) informação e sensibilização

“Apelo grande à academia para transpor a dificuldade técnica que falar de uma coisa eu as pessoas não sabem o que quer dizer para uma coisa mais intuitiva, mais fácil, mais simples; métodos e mecanismos para um acesso àqueles conceitos todos.”
(Participante 4)

Na abordagem aos entrevistados sobre se consideram que no enquadramento atual das políticas regionais e locais deveria ser incentivada a **experimentação de projetos inovadores em territórios de baixa densidade**, nomeadamente na Margem Esquerda do Guadiana e Baixo Alentejo, no desenvolvimento de iniciativas de planeamento estratégico de base comunitária, as respostas não foram só unânimes em concordar, como ainda consideraram essencial que se tratasse de uma linha prioritária dos mecanismos regionais, sobretudo porque: a) são essenciais para a definição de políticas, em vez de recorrer a peritos nacionais ou internacionais para definir as estratégias para um território, sendo que é preciso ir ao terreno e trabalhar com as pessoas na procura de soluções; b) a experimentação e demonstração, que nos primeiros quadros comunitários era uma questão muito importante porque lançava linhas orientadoras, mas permitia que localmente cada território experimentasse respostas que considerassem fundamentais para a dinamização do emprego e criação de valor do território (ex. PIPLEA) que criaram entidades que ainda hoje funcionam e inspiraram outros territórios; c) os territórios de baixa densidade devem ter experimentação, através das parcerias para a coesão não urbana e identificação de abordagens que as associações de desenvolvimento, Juntas de Freguesia e organizações não governamentais têm pensadas para os territórios e reivindicam políticas adequadas; d) é fundamental usarmos a estratégia do projeto piloto, por as pessoas a experimentar, o que pode resultar ou não, mas aprende-se; e) deve haver

experimentação de projetos e iniciativas piloto em áreas de baixa densidade, porque funciona e tem maiores impactos.

Quanto às áreas prioritárias de intervenção, foram identificadas as seguintes: a) valorização dos recursos locais; b) felicidade comunitária; c) desenvolvimento regenerativo, combate à seca e aridez dos solos, produção e retenção de água; d) governança local; e) cooperativas de habitação; f) empreendedorismo rural; g) respostas sociais de apoio domiciliário, com enfoque na autonomia e envelhecimento ativo e autónomo; h) sistemas de alimentação de base local; i) áreas de vulnerabilidade de saúde, demográficas e ambientais.

Ainda sobre a questão da experimentação foram identificados os seguintes desafios/fatores críticos de sucesso: a) capacidade de motivar as pessoas; b) agilizar o enquadramento legal e abrir exceções para que se possa experimentar mais; c) experimentação numa lógica de políticas de mainstreaming; d) ligação entre territórios mais vastos e afins com os mesmos objetivos para ganhar escala.

“É raro no nosso País termos políticas formuladas a partir das práticas de terreno, quando isso deveria ser essencial. Aplica-se um programa, normalmente no final faz-se uma avaliação meramente formal a dar conta de que os dinheiros foram aplicados, os papéis, os documentos estão à vista, não há fraudes, mas não se faz uma avaliação rigorosa, minuciosa, digamos mesmo, de como foi aplicado o programa, dos êxitos, dos falhanços, dos impactos para, a partir dali se fazer uma revisão da estratégia e se poder continuar aplicando, melhorando aqui e ali, numa linha de continuidade. Mas não é assim que sucede; o programa acabou, depois inventa-se um outro praticamente a partir do zero e às vezes vem em contradição com o que já se fez anteriormente e creio que isso empobrece muito a qualidade e a relevância das políticas que se têm aplicado aos territórios de baixa densidade.” (Participante 1)

3.2.3. Resultados da Observação Participante

A opção de aplicação da metodologia de observação participante demonstrou-se essencial, pela faculdade de participar ativamente em ações que conduzem a processos de desenvolvimento local, assentes no trabalho das temáticas da participação e governança local, onde a sustentabilidade e a economia circular assumem um papel primordial. Assim, importa apresentar um quadro resumo, onde se identificam as principais atividades, os domínios de intervenção, os objetivos e as aprendizagens, que, desde já, serve de enquadramento ao desenvolvimento dos subcapítulos adiante tratados.

Tabela 5: Estrutura de Análise da Observação Participante

Ação	Domínios	Objetivos/ Função	Aprendizagens
Diagnóstico Participativo Culatra 2030 (Universidade do Algarve)	Participação	Facilitar a comunicação entre elementos da comunidade	Mobilização e integração de contributos, focado nas temáticas
	Negociação	Facilitar a priorização das reivindicações da comunidade	Conhecer o território: passado, presente e futuro
	Planeamento	Apoiar a estruturar processo local de elaboração de planos setoriais estratégicos	Importância da inclusão das propostas e revisão constante dos processos
	Governança	Facilitar a assunção de responsabilidade e mecanismos de cooperação	Dificuldade de assunção de compromissos e repartição de responsabilidades
	Circularidade	Criar mecanismos de simplificação dos mecanismos	Importância da demonstração para alavancar processos locais
	Sustentabilidade	Demonstrar vantagens e mecanismos de alavancagem em processos demonstrativos	Demonstração económica da viabilidade das intervenções
Planeamento Estratégico Colaborativo (Esdime)	Participação	Aprofundar conhecimentos sobre mecanismos em territórios de baixa densidade	Importância do trabalho multinível e multidisciplinar
	Governança	Perceber a estrutura de organização de redes territoriais	A partilha de informação e acompanhamento dos processos
	Planeamento	Conhecer os instrumentos de planeamento no território	Devolução dos resultados às comunidades e entidades
	Sustentabilidade	Conhecer os mecanismos de promoção do desenvolvimento sustentável	Melhor conhecimento dos processos em Sistemas Regenerativos
Academia de Liderança Cooperativa (Esdime)	Avaliação	Conhecer instrumentos de avaliação em processos de estratégias territoriais participadas	Valorização da avaliação em todo o processo de planeamento e implementação
Fóruns Temáticos (Rota do Guadiana)	Planeamento	Aprofundar o conhecimento das dinâmicas sociais da MEG	Importância da clareza do cruzamento de dados e sua relevância
	Governança	Perceber os mecanismos em curso e em plano para o trabalho em rede e cooperação	Princípios e mecanismos associados ao conceito de Antifragilidade territorial

Movimento Associativo e participação das Mulheres (AMCM)	Participação	Facilitar o processo de comunicação e cruzamento de pontos de vista	Importância de integrar práticas comuns em territórios contíguos
	Governança	Estrutura proposta de intervenção para recomendações de políticas e desafios locais	As estratégias de apresentação de políticas e desafios valorizam o trabalho das entidades
The Place (K-evolution)	Participação	Facilitar o processo de comunicação e obtenção de informação de agricultores	Definição de mecanismos alternativos de identificação de problemáticas
	Negociação	Mediar as reivindicações dos produtores com as autoridades locais	Abordar os temas pelos fatores positivos e construtivos
	Governança	Sistematizar processos de criação de associações de produtores	Importância da motivação, da possibilidade real, mas sobretudo do ajudar a fazer caminho com as pessoas
	Sustentabilidade	Apoiar a estruturar sistemas aquícolas e agro-biológicos em cadeias curtas	Abordagem de cooperação, ganho de escala e interdependência dos sistemas
Reunião CCDRALentejo	Participação	Conhecer os mecanismos regionais para a elaboração das estratégias em curso	Reconhecimento do processo de criação de estratégias regionais, com especificidades das nomenclaturas e territórios
	Governança	Perceber as ferramentas existentes e propostas de trabalho em rede e cooperação entre agentes	Conhecer sistemas de trabalho em rede e mecanismos de decisão
LIDERE/ IPBEJA	Participação	Conhecer os princípios da investigação partilhada	Perceber o fluxo de informação e a interdependência em investigação
		Participar em processos de inovação territorial	Elaboração de propostas para iniciativas piloto em territórios de baixa densidade

Fonte: Elaboração Própria.

CAPÍTULO 4 . DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nos subcapítulos seguintes iremos abordar os processos de cruzamento de dados e propor algumas linhas de investigação no que respeita aos processos participativos e aprendizagens comunitárias, às políticas locais e mecanismos de governança e às práticas e desafios da sustentabilidade em territórios de baixa densidade.

Estamos em crer que os resultados obtidos através da análise dos inquéritos por questionário, dos inquéritos por entrevista, da análise documental e da sistematização da observação participante, nos dão informação que nos capacita para poder apresentar as principais conclusões do estudo, fazer um enquadramento comparado com autores, identificar as limitações e os desafios e sugerir mecanismos de investigação futuros.

No que respeita aos resultados dos inquéritos por questionário é importante deixar a nota genérica da riqueza dos dados obtidos, que nos revelam um território da Margem Esquerda do Guadiana informado, mas pouco ativo no que respeita às questões da participação e governança e ainda com alguns problemas estruturais nos domínios da apropriação dos princípios da economia circular e medidas de cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ainda assim, revela-se atento e demonstra energia para encarar de forma positiva os desafios, através do trabalho em rede, multinível e interdisciplinar, numa lógica de cooperação territorial.

Os resultados dos inquéritos por entrevista, realizados entre 20 de junho e 4 de julho de 2023, foram essenciais para perceber o posicionamento de vários agentes com intervenção direta no território e apoiar a estruturação não apenas do estudo em si, mas também da proposta de projeto de intervenção que se apresenta mais adiante. É importante perceber o reconhecimento do trabalho realizado e dos desafios a curto, médio e longo prazo, na consciência da importância do papel ativo que as populações devem ter para o desenvolvimento dos seus territórios, na sua forma de organização para decidir e implementar medidas que determinam o seu sucesso enquanto comunidades, sobretudo quando estamos a falar de mecanismos que assentam em princípios de sustentabilidade e circularidade, essenciais para uma ligação aos desafios globais da mitigação, mas sobretudo para o não desperdício de oportunidades locais e regionais que garantam emprego e qualidade de vida, comunidades saudáveis e contribuam para a regeneração dos ecossistemas, de uma forma comprometida.

A análise que decorre da revisão da literatura é essencial para o enquadramento e posicionamento das linhas de investigação, complementaridade comparativa de vários autores, cruzamento de políticas, práticas e desafios, essenciais para o suporte do estudo, quer ao nível da solidez de conteúdo, quer na clareza da abordagem.

4.1. Processos participativos e aprendizagens comunitárias

Se quisermos promover processos participativos que deem melhor e maior espessura ao sistema democrático em que vivemos, teremos de introduzir em todos esses processos, a todos os níveis, grandes doses de informação relacionadas com os temas e questões que são objeto de participação e, por fim, também grandes doses de conhecimento científico objetivo para que os debates, contribuições e mesmo as decisões finais desses processos não sejam fruto exclusivamente de visões ideológicas (ou interesses) das diferentes partes.

Nos processos de participação comunitária, sobretudo nos que se referem à criação de instrumentos de planeamento estratégico para os territórios, com abordagens mais ou menos abrangentes, é importante garantir que a participação se faz de forma livre, sem recurso a esquemas fraudulentos de indução da participação (utilizados sobretudo em abordagens *top-down*), em que todas as opiniões contam, sendo determinante o espaço de debate para o consenso e a integração de ideias para que se possam definir enquanto mecanismos de operacionalização. Ferrándiz (2019), alerta para o facto de que muito mais real é saber quantas opiniões estão em desacordo na comunidade ou setor, onde geralmente há duas que disputam a hegemonia entre o que é dito publicamente e geralmente há dois ou três adicionais que tornam o campo mais complexo e aprofundado (tendem a surgir de discursos ocultos), aqueles que não são ditos à primeira vista, e só aparecem com a confiança no processo.

É neste contexto que devem ser considerados dois aspetos fundamentais. Em primeiro lugar, a questão do envolvimento prévio das entidades e, sobretudo, das estruturas associativas e cooperativas, principalmente se estamos a trabalhar em território de baixa densidade, com comunidades pequenas, onde estas estruturas desempenham um papel fundamental na circulação da informação, na mobilização de pessoas e no controlo das discussões paralelas. Em segundo lugar, é preciso garantir uma boa estratégia de facilitação, com mecanismos de proximidade, de adaptação de linguagem e

disponibilização de meios para que a participação seja acessível, numa lógica de equidade. Na maioria dos casos, o não assegurar estas duas condições pode criar anticorpos locais, desinteresse da comunidade e afastamento, deixando o processo aquém das expectativas e deixando em causa a representatividade.

Assim, o processo de planeamento para a aproximação às comunidades é crucial para o bom desempenho no terreno e não defraudar expectativas. Muitas vezes assistimos a problemas que advêm da desconexão entre o processo de planeamento e os mecanismos que são colocados no terreno em processos de desenvolvimento regional, que muitas vezes só podem ser resolvidos através da assunção do erro e da capacidade criativa, assentes na humildade para reconhecer os equívocos técnicos e conceptuais, que pode obrigar à adoção de um novo instrumento capaz de responder às necessidades técnico-metodológicas e de inovação presentes no território, de acordo com o que foi proposto à comunidade. É fundamental considerar que se trata sempre de processos de elaboração de respostas de carácter coletivo, de modo a absorver os interesses dos atores locais ao mesmo tempo em que viabiliza a capacitação e a antifragilidade, comunitária e do território.

E é neste contexto de planeamento estratégico local, com fortes mecanismos de participação e ação partilhada, entenda-se compromisso dos agentes e estrutura de governança eficazes, que a avaliação desempenha um papel central, devendo assumir-se com medida de impacto do trabalho realizado, mas ainda como mecanismo de validação e monitorização da estratégia, desempenhando um papel fundamental na definição de novas medidas. Esta avaliação deve ter um carácter colaborativo e participativo, na medida em que se pode tornar transformadora na abordagem, contribuindo fortemente para a apropriação dos princípios da intervenção e para a capacitação das pessoas, que se sentem mais valorizadas e ativas. Talvez seja importante referir que “a avaliação centrada na utilidade tem como objetivo principal promover a utilização dos resultados para fomentar as aprendizagens.” (López, 2015).

Se considerarmos os territórios de baixa densidade, sobretudo a Margem Esquerda do Guadiana, estamos em crer que há um trabalho imenso a realizar. O diagnóstico que resulta, sobretudo dos inquéritos por questionário onde as entidades locais se posicionam face às questões da participação, é facilmente perceptível que os níveis de participação são baixos, não apenas pela falta de recursos para a mobilização por parte das associações e autarquias locais, mas também por falta de energia comunitária, que se apropriou, pela

aprendizagem, pela experiência, que o seu território é considerado periférico e que a população que aqui reside não tem capacidade reivindicativa, pelo que é mais fácil (ainda que não mais seguro), acomodar-se nos mecanismos de assistencialismo, que determinam a obediência às políticas centrais. É também verdade que as comunidades têm um historial de ciclos de projetos para várias áreas de intervenção, que terminam quando o financiamento acaba, sem que haja continuidade, salvo raras exceções. Esta questão aplica-se a projetos de capacitação, de apoio à economia local, ao emprego, à valorização do papel da mulher na sociedade, à educação, mas também a questões infraestruturais, que deixaram de ser usadas por falta de iniciativas, o que torna estes processos ainda mais penalizadores para os territórios e para as comunidades, marcando-as profundamente com um sentimento de abandono, de descrença e de negação.

É ainda verdade, cruzando com a informação recolhida junto dos entrevistados que estes territórios têm imensas potencialidades e que, na expectativa, haja incentivos para o desenvolvimento de iniciativas piloto que demonstrem a capacidade de criação de valor, de alternativas de emprego e acessibilidade em sentido lato. As políticas regionais e as novas estratégias de Desenvolvimento Local de Base Comunitária são um incentivo para a ação, considerando que existem entidades públicas e privadas empenhadas em promover ações integradas de desenvolvimento. Neste domínio, a participação coletiva e o trabalho em rede são essenciais.

4.2. Políticas locais e os mecanismos de governança

Devemos partir da ideia positiva que estão reunidas mais condições para o sistema assegure que as funções, poderes e responsabilidades sejam descentralizados e transferidos do Governo para as autarquias locais e para os agrupamentos locais de associações de forma coordenada, devendo a descentralização deve ser um princípio aplicável a todo o território, transversalmente, para garantir a participação popular e o controle democrático na tomada de decisões e condução de processos de desenvolvimento territorial.

Esta transferência de responsabilidades deve garantir um acompanhamento e integração de políticas multinível para que possamos verificar os critérios da boa governança, como a eficácia e a eficiência, o estado de direito, a participação, a responsabilidade, a transparência, o respeito pelos direitos humanos e de cidadania, a ausência de corrupção,

a tolerância à diferença e a igualdade de género. E neste domínio é preciso um esforço acrescido por parte de todas as entidades, com um destaque especial para as autarquias locais que ficarão com um desafio estrutural: capacidade de delegar, de dialogar e de trabalhar em rede.

E neste campo, as associações desempenham um papel fundamental, atribuindo-se-lhe pouca importância, pelo facto de não conseguirem assegurar recursos financeiros para a manutenção das atividades por se esquecer que o seu carácter é representativo e não financeiro. Ainda dentro das associações, existe dificuldade em articular os associados, considerando que muitas vezes as pessoas têm baixa escolaridade.

Ainda no campo da descentralização e do pacto com as associações, é importante considerar três aspetos, cruciais para pôr em marcha um processo de governança: a) a política partidária, que gera muitos conflitos nos processos de governança e influencia muito o processo associativo; b) a dificuldade em abandonar o individualismo e pensar coletivamente; c) as potenciais disputas internas pela liderança e domínio de alguns setores sociais.

A questão da apropriação por parte das comunidades e agentes envolvidos em processos de participação e capacitação, só pode ser realizada através da participação ativa e contínua da população no processo de definição de políticas; a democracia comunitária integra os cidadãos na formulação de estratégias locais, na deliberação e na implementação das políticas. O sentimento de pertença a uma comunidade é tanto mais reforçado quando os seus membros são chamados a intervir, a montante e a jusante, nas políticas municipais, visto que estas dizem respeito a todos. Neste sentido, o papel das autarquias no fomento da participação das organizações e dos grupos de cidadãos é um dos maiores desafios dos próximos anos, para a estabilidade democrática e a governação local. A governança consiste na capacidade de conseguir implementar iniciativas que tragam o retorno esperado, pelo investimento que todos os envolvidos fizeram e pela confiança que depositaram no trabalho em rede.

É importante lembrar que a governança se assume, na maioria das vezes como um sistema de instituições formais e informais destinadas a definir e conduzir políticas partilhadas sobre questões de interesse comum e um complexo de processos destinados a permitir o acordo entre as partes com base numa negociação horizontal.

Na estruturação das intervenções por mecanismos de governança ativa e partilhada, é importante que os diferentes horizontes temporais (curto, médio e longo) sejam progressivamente integrados nos processos decisórios e nas ações políticas; não apenas nas estratégias globais (que por definição devem ter uma perspetiva ampla de futuro), mas também nas políticas quotidianas, pois a consecução de objetivos de curto prazo (específicos e setoriais) depende, em última análise, de metas de longo prazo para transições de grande escala. O planeamento estratégico de longo prazo, o reforço institucional e a cooperação multinível adquirem importância decisiva para estruturar um sistema de governança multiescalar e participativo, onde a cumplicidade e envolvimento dos cidadãos é a chave para facilitar o exercício da responsabilidade coletiva. Deve ser incentivada a definição de metas de longo prazo com marcos e apoiar metas para que as organizações se possam tornar circulares ao longo do tempo. As iniciativas nesta área visam desenvolver objetivos com prazo determinado, para apoiar a visão circular e mobilizar os recursos necessários que possam ajudar as unidades de negócio, priorizar e implementar iniciativas circulares.

Considerando os dados obtidos, é importante referir alguns fatores críticos de sucesso para a implementação e funcionamento de uma sã estrutura de governança, nomeadamente: a) a falta de coordenação; b) o risco da baixa participação popular na tomada de decisão e assunção de responsabilidades; c) a sobreposição de estruturas e de políticas para o desenvolvimento num mesmo território; d) a falta de autonomia para a gestão dos recursos públicos desfavorável ao território; e) a utilização da estrutura de governança para desconcentração de serviços centrais, mas não para descentralização de políticas aplicadas ao território.

Uma das questões que surge com muita frequência é o financiamento, que deve ser incluído no processo de discussão nos mecanismos de governança, considerados como os meios de implementação e procura ativa de financiamento para operacionalização de algumas medidas que exigem investimentos mais avultados. O princípio da partilha de recurso é fundamental, quando sobretudo se assume que o mais importante é garantir a formação e autonomia dos recursos técnicos como meios de facilitação e capacitação das comunidades e entidades, considerando que se trata de trabalho de pessoas, com pessoas e para pessoas.

4.3. Práticas e desafios da sustentabilidade em territórios de baixa densidade

O desenvolvimento sustentável pode ser entendido com um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes no território, com vista à dinamização económica e à melhoria da qualidade de vida da população.

Considera-se que os sistemas avançados de governação devem assentar nos princípios da transversalidade, democracia e sustentabilidade para facilitar a definição de itinerários de transição eficazes e viáveis. Mas, sobretudo, requerem maiores doses de conhecimento partilhado para tomar decisões complexas e um maior esforço estratégico que contemple uma ampla estrutura facilitadora que monitorize as transições de longo prazo e estimule efeitos sinérgicos. Precisamente nestas bases, deverá avançar-se na elaboração de um quadro global integrado ao nível da comunidade onde se enquadrem o conjunto das transições de sustentabilidade e que permita o reforço mútuo de políticas adequadas e estimule mudanças rumo a uma sociedade futura socialmente coesa, informada e ativa.

Espera-se que os sistemas integrados de governança desempenhem um papel fundamental na consecução dos ODS, que, ainda que com as metas ambiciosas da eliminação da pobreza extrema e a fome, da sustentabilidade ambiental e do bem-estar humano generalizado, fornecem uma visão comum de como os objetivos podem ser alcançados. O Objetivo 17 é uma declaração de meios, e não de fins, convocando o mundo a “fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”. Sob o subtítulo de "parcerias multissetoriais", o ODS 17 estabelece duas metas: 17.16: Aprimorar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizam e compartilham conhecimento, experiência, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos ODS em todos os países, em particular nos países em desenvolvimento; e a meta 17.17: Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e da sociedade civil eficazes, com base na experiência e nas estratégias de recursos das parcerias. E é neste domínio que devem ser assumidos os compromissos das redes de cooperação e estruturas de governança, focadas na participação e capacitação das comunidades, sobretudo em territórios com recursos mais escassos, sejam eles físicos, populacionais, relacionais ou económicos, com é o caso dos territórios de baixa densidade no Baixo Alentejo e Margem Esquerda do Guadiana.

Mais concretamente, a economia circular é um forte contributo que reforça a opção estratégica e multidimensional do desenvolvimento sustentável, alicerçada na economia da sustentabilidade, que integra de forma sinérgica os conceitos da economia verde (coeficiência e valorização do capital natural), economia de baixo carbono (descarbonização e energia limpa), bem como aspetos da economia colaborativa (suficiência e consumo alternativo). Nesta perspetiva, a abordagem da circularidade pode ser considerada uma prioridade para ajudar a reduzir a pressão crescente da atividade humana sobre os recursos e o sistema climático e para favorecer mais rapidamente a transição para a sustentabilidade global.

Numa perspetiva mais específica de eficiência e recursos e circularidade, foram recentemente propostos um conjunto de conceitos e princípios mais implementáveis e operacionais que, embora bem enquadrados no quadro do paradigma sustentável, poderão constituir importantes mecanismos catalisadores em favorecer a modernização económica e o acoplamento ecológico dos sistemas de produção e consumo. Por exemplo, o conceito de design e desenvolvimento regenerativo, como elemento emblemático da circularidade, poderia ajudar a superar uma certa visão mecanicista do mundo que impede um compromisso efetivo com um mundo complexo, dinâmico e vivo. Assim, a abordagem regenerativa fornece um impulso sustentável para favorecer uma associação co-criativa com a natureza com base em estratégias de adaptação, resiliência e regeneração.

Se a transição circular estiver devidamente inserida num contexto amplo de sustentabilidade, conforme definido pela Agenda2030 e pelos ODS, podem aumentar as oportunidades de redirecionar o sistema socioeconómico em plena quarta revolução industrial diante da mudança global. Estima-se que a concretização dos ODS no domínio da alimentação, agricultura, energia, matérias-primas, cidades, saúde e bem-estar pode criar oportunidades de mercado no valor de mais de 10 biliões de euros e gerar 380 milhões de novos empregos até 2030 (com uma potencialidade que pode ver multiplicada por dois ou por três). Ainda que possa ser um cenário demasiado otimista, não seria justificável nem justo que os territórios de baixa densidade deixassem passar ao lado a oportunidade de criar mecanismos de regeneração ecológica, social e produtiva, por falta de mobilização e conjugação de vontades.

Pensar em sistemas é fundamental para olhar para as interações visíveis e subjacentes na adoção de estratégias para um futuro sustentável, tanto de uma perspetiva ambiental e

económica, como de uma perspetiva social mais ampla e inclusiva. Solidariedade intra e intergeracional para reforçar a antifragilidade das sociedades.

PARTE III | PROJETO DE INTERVENÇÃO

CAPÍTULO 5 . PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA EM TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE

A proposta que adiante se apresenta pretende constituir-se como um projeto de intervenção, assente nos princípios da investigação-ação, a título experimental, em comunidades rurais do Baixo Alentejo, a definir em conjunto com as Associações de Desenvolvimento Local coordenadoras de Estratégias Locais de Desenvolvimento Local de Base Comunitário, em alinhamento com as políticas regionais inscritas na Estratégia Regional de Especialização Inteligente 2030 do Alentejo e o Plano Regional do Alentejo 2021-2027.

O desafio é criar um mecanismo de experimentação que resulte numa metodologia de trabalho para desenvolvimento de iniciativas de fomento da participação comunitária e governança em territórios de baixa densidade, centradas em processo de regeneração e antifragilidade, que possam dar origem a um modelo, replicável a outras nomenclaturas territoriais do Baixo Alentejo, na liderança do Instituto Politécnico de Beja e LIDERE - Laboratório de Inovação em Desenvolvimento Regional e Empreendedorismo.

5.1. Enquadramento

O planeamento, preparação e implementação de um projeto de investigação-ação, piloto, experimental, como este que se propõe, implica a mobilização dos distintos pilares que suportam e regulam o território de intervenção. Um desses pilares é, sem sombra de dúvida, a população local e as suas formas de organização. Considerando tal facto, está neste momento em preparação uma abordagem participativa que deverá sensibilizar, capacitar e envolver as comunidades locais num processo integralmente participado e que conduzirá os diferentes grupos de trabalho a criar, desde o planeamento até à ação.

No caso particular desta intervenção, a metodologia selecionada para tal abordagem foi inspirada em diferentes metodologias (previamente testadas e validadas em contextos de intervenção similares), sendo as principais:

- MEXPAR – Metodologia Participativa de Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável (EMATER-MG, March 2006, Belo Horizonte - Brazil);
- PNDDT – Desenvolvimento Territorial Negociado e Participado (Participatory & Negotiated Territorial Development; Rural Development Division - Food and Agriculture Org - FAO - United Nations, April 2009).

O presente documento procura sumarizar, em termos gerais, as etapas metodológicas previstas para acompanhar a implementação do projeto de intervenção “Participação e Governança em Territórios de Baixa Densidade”. A Metodologia apresentada pode ser alterada em função de desvios, fatores imprevisíveis e ou de adaptações dinâmicas ao contexto de implementação, com a inclusão de novas perspectivas e melhoramentos decorrentes do processo participativo.

5.2. Objetivos do Projeto

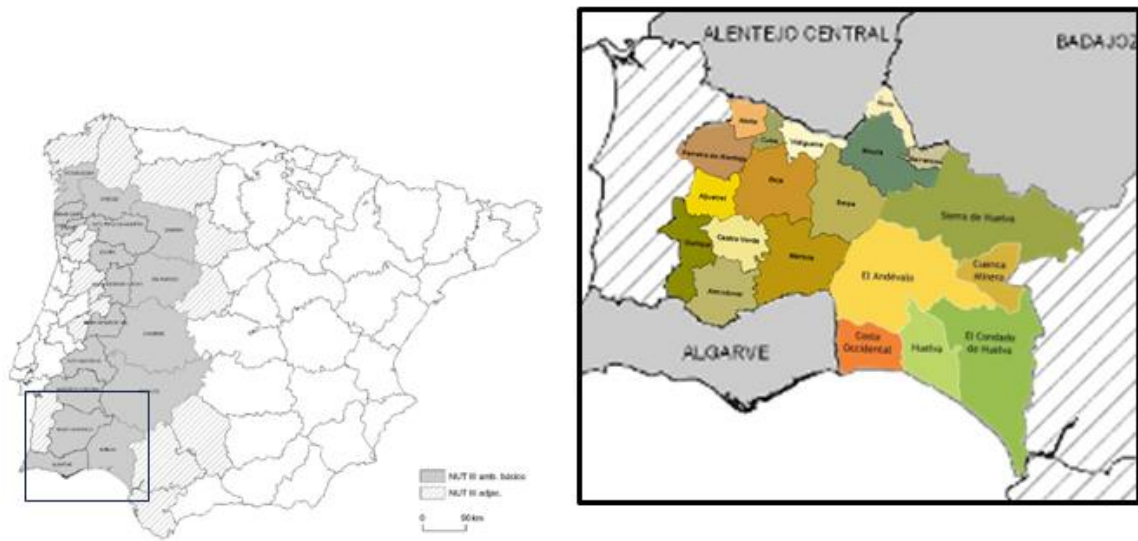
A questão de partida é “De que forma o processo participativo de diagnóstico e construção de um plano de ação territorial estratégico, contribuiu para a criação de uma estrutura de governança participativa nesta comunidade?”

O objetivo é aferir de que forma processos participativos de diagnóstico e construção de planos de ação podem contribuir para a real capacitação e empoderamento e para a criação de estruturas de governança que promovam a implementação e acrescentem valor ao território, sem dependência externa permanente.

Do mesmo modo, será importante construir um referencial do processo para que outras entidades e territórios se possam apropriar dos princípios aplicados, na mesma medida em que se pode trabalhar numa linha de *mainstreaming* para replicação noutros contextos da região Alentejo.

O projeto prevê a intervenção em três comunidades, no seguinte território, que corresponde a três unidades: a) Margem Esquerda do Guadiana; b) Baixo Alentejo Interior; c) Província de Huelva, Andaluzia, Espanha:

Figura 18: Mapa de enquadramento do território de intervenção



Fonte: Elaboração Própria

Assim, a proposta assenta na intervenção numa comunidade da Margem Esquerda do Guadiana, uma comunidade na Província de Huelva e uma comunidade no Baixo Alentejo Interior, extra MEG.

A seleção das comunidades deverá obedecer a um conjunto de critérios, uniformizados, a definir conjuntamente com as autoridades regionais, a academia e as associações que intervêm no território, sendo que é importante, desde já, considerar o interesse técnico e científico e disponibilidade de apoio por parte das estruturas locais.

5.3. Princípios de Ação

Considerando que a participação comunitária e governança local são temas de largo espectro que têm sido alvo de inúmeras investigações nas últimas décadas, devendo ser entendidas como mecanismo de ação mais ou menos direta, nos processos de empoderamento, nas estratégias de avaliação enquanto medida e mote para a ação coletiva, governança e trabalho em rede.

A realidade social é multidimensional e por isso considera-se importante focar na questão da criação de uma estrutura de governança que agilize procedimentos e respostas, de forma ativa, informada e participada comunidade, pela monitorização e avaliação.

A metodologia assenta num plano exploratório de investigação, contemplando a construção dedutiva (levantamento de informação, pesquisa bibliográfica, modelos de análise) e a construção indutiva (situação real, contexto e problemáticas, informadores privilegiados, indicadores e conceitos, conclusões, análise documental).

Como resultados, espera-se contribuir para os processos de envolvimento comunitário, capacitação e empoderamento, tendo como base o planeamento estratégico setorial, perceber a importância do movimento associativo e cooperativo na dinamização do território e na criação de redes para a governança local e propor uma estrutura de governança para a operacionalização da estratégia que a comunidade vier a construir.

A abordagem, deverá obedecer aos seguintes princípios conceptuais:

- **Baseada nos Atores**, pelo reconhecimento da heterogeneidade dos interesses e visões dos diferentes atores do território, das comunidades e das suas formas de organização;
- **Base Territorial**, pelo entendimento do território como unidade espacial de análise, formatado pelas relações sociais e históricas entre os atores e o território;
- **Dinâmica**, pela compreensão e aprendizagem sobre complexidade de um ambiente em mudança para reforçar padrões positivos e ajudar a mitigar padrões negativos;
- **Sistémica**, pela assunção da complexidade de um contexto territorial e das interdependências dentro do território e entre territórios, o sistema de organização administrativa, as políticas regionais de enquadramento e as estratégias locais;
- **Multissetorial**, pela compreensão e integração das dimensões ambientais, sociais, económicas, políticas e culturais das visões dos diferentes atores do território, com destaque para as questões associadas à regeneração e antifragilidade sociais e territoriais;
- **Multinível**, pela integração dos diferentes níveis e escalas territoriais no sistema de governança, em alinhamento com as políticas regionais e nacionais e programação em vigor;
- **Participativa e Negociada**, pela noção de território enquanto espaço de negociação para reforço do diálogo e da confiança mútua, e aumento do poder de negociação, pela capacitação dos agentes, participação informada das

comunidades, assunção de compromissos e responsabilidades dos agentes públicos e privados e recomendações de políticas;

5.4. Metodologia

A metodologia proposta assume como pressuposto básico que todo o conhecimento é uma produção social e que, assim, se encontra em constante elaboração, reformulação e validação.

Para promover e estimular a produção de conhecimento é fundamental o fortalecimento de processos de “mediação” entre o pessoal técnico, as comunidades, o movimento associativo e as entidades públicas e privadas. Tais processos devem privilegiar, em termos práticos, a utilização de técnicas que favoreçam e estimulem a reflexão dos diferentes grupos sociais sobre as relações estabelecidas com o meio físico e social e a geração de novos conceitos e novas experiências.

A mediação implica provocar distintas leituras do ambiente e das relações sociais, estimulando novas percepções e visões possíveis sobre o território, capacitando os vários atores para reconhecerem a realidade e a sua ação sobre ela, através de processos de facilitação.

Para que a ação participada assuma um caráter de capacitação e efetivamente transformador, é necessário que os representantes da comunidade sejam os verdadeiros protagonistas do processo de desenvolvimento. Para tal é necessário que conquistem e reforcem a sua autonomia nas relações e na prática social. A base para a conquista dessa autonomia é o estabelecimento de relações de confiança mútua, de coresponsabilidade no exercício de tomada de decisão, sobretudo em questões que envolvem a partilha de resultados.

A aplicação de metodologias participadas requer também de todas as partes envolvidas no processo a compreensão das especificidades da comunidade, das suas principais atividades económicas e do contexto local e territorial em que se encontra inserida, bem como das características e identidades próprias que a distinguem dos demais agentes territoriais.

A metodologia a aplicar está estruturada em três momentos didáticos que orientam a ação no decurso da implementação do projeto. Esses momentos, embora distintos na sua essência, são interdependentes e complementares:

→ **Fase 1 - Visão: Conhecer a realidade e compreender os atores e o território como produto social**

O objetivo desta fase é realizar um processo de diagnóstico da situação real, considerando os atores em questão e o território como um todo, como um sistema completo. A visão sistêmica implica uma dimensão vertical e horizontal da análise. Este processo envolve a apreciação do território e uma análise dos atores e instituições (*stakeholders*) para compreender as questões em jogo, suas causas e interdependências. Usar métodos e ferramentas participativas garante que todo o processo é estimulante para o diálogo social. A análise histórica do território é essencial para a compreensão das diferentes visões e estratégias de subsistência dos atores envolvidos, e para a formulação de possíveis cenários de evolução das principais questões em debate (por exemplo, direito e acesso a recursos naturais, ocupação e gestão do território, e as relações dentro das cadeias produtivas).

→ **Fase 2 - Horizontes: Diálogo, desenho de propostas de ação, e organização da ação comunitária**

O objetivo desta fase é iniciar a discussão entre os diferentes atores sobre o desenvolvimento do seu território. Uma vez aceites pelos atores os diferentes pontos de vista e as condições necessárias para o diálogo (margem de flexibilidade dos atores, e sua vontade e capacidade de dialogar) propostas concretas para o desenvolvimento podem então ser elaboradas. Estas propostas devem incluir cenários alternativos que, através do estabelecimento de uma plataforma de entendimento comum, irão eventualmente facilitar o processo de construção de consensos. A participação deve ser vista como um processo contínuo e iterativo (processo que se repete diversas vezes para se chegar a um resultado e a cada vez gera um resultado parcial que será usado na vez seguinte). O principal objetivo é sempre reforçar a sustentabilidade das ações gerando credibilidade, reforçar a coesão social e integrar o sistema territorial desejado nos sistemas de governança local, regional e nacional vigentes.

→ **Fase 3 - Negociação e Ação: Procurar consensos para o desenvolvimento do território. Implementação e acompanhamento da ação**

O diálogo é um método essencial de governação e planeamento estratégico para o desenvolvimento territorial sustentável, capaz de responder a necessidades reais e às visões dos atores que operam e interagem nesse território. A plataforma de entendimento a criar deve ser representada pela instituição e fórum público através da qual se possam materializar a maior quantidade possível de parcerias locais (entre as comunidades locais, entidades públicas, líderes locais dos diferentes setores do território, entidades privadas, sociedade civil, entre outros), mas também o espaço onde os atores locais, num espírito de participação e cooperação, possam analisar conjuntamente os problemas e potencialidades do território.

Figura 19: Esquema metodológico da intervenção



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6: Síntese Metodológica Fase 1 - Visão: Conhecer a realidade e compreender os atores e o território como produto social

Passos	Procedimentos
<p>INFORMAÇÃO SOBRE A REALIDADE LOCAL Recolha de informação e dados sobre a realidade local: comunidades, município, região, território.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar o levantamento de dados referentes à comunidade e ao território - Identificar instituições e pessoas que detenham conhecimentos e informação que resgate aspetos históricos, sociais, culturais, económicos e ambientais relevantes; - Registrar as informações obtidas para subsidiar as fases e passos seguintes.
<p>APROXIMAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO Estabelecer um processo recíproco de interação e conhecimento entre os facilitadores e a comunidade, entidades públicas e de governo, ONG e movimentos sociais</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a aproximação aos grupos chave da comunidade, suas organizações, poder público e outros atores sociais, com o objetivo de apresentar e discutir a proposta de trabalho na perspectiva da construção coletiva do processo de desenvolvimento sustentável; - Registrar as informações obtidas para subsidiar as fases e passos seguintes.
<p>DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO POR ÁREA DE DESENVOLVIMENTO Assegurar a participação dos representantes da comunidade e dos seus principais setores e demais atores sociais, e estimular a manifestação das suas crenças, sonhos, visão do mundo, as suas potencialidades, os seus problemas; Observar, confrontar, correlacionar problemas e potencialidades nos diversos campos do desenvolvimento sustentável - económico, social, cultural, ambiental e político.</p>	<p>1. Levantamento de dados junto com a comunidade (grupos):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resgatar a história, modo de vida e visão do mundo e identificar as expectativas em relação ao futuro desejado; - Utilizar as informações para construção do Perfil da Comunidade <p>2. Identificar e sistematizar problemas, necessidades e potencialidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar com os membros de cada grupo e organizações representativas os principais problemas, necessidades e potencialidades visando aprofundar e compreender a realidade e as possibilidades de mudança; - Organizar e sistematizar as informações obtidas, agrupando-as por campo específico, procurando compreender a correlação que existe entre eles. <p>3. Seleção dos problemas, necessidades e potencialidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - Discutir com os grupos que problemas, necessidades e potencialidades devem ser selecionados para uma análise mais detalhada, adotando como critério a relevância ou o poder de influência que cada problema, necessidade ou potencialidade exerce sobre os demais. <p>4. Interpretação analítica e hierarquização dos problemas, necessidades e potencialidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analisar as necessidades e os problemas quanto às suas causas e consequências e as possíveis alternativas de ação; - Pensar a possibilidade de transformar as potencialidades em ações; - Elencar os problemas/necessidades e potencialidades em ordem de importância. <p>5. Análise de viabilidade das alternativas de ação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fazer um estudo de viabilidade das alternativas de ação sob o ponto de vista social, económico, ambiental, cultural e político, visando a identificação de oportunidades de intervenção; - Promover o intercâmbio de informações entre grupos e demais atores sociais na realização da análise de viabilidade, atentando às relações de custo-benefício dos empreendimentos; - Definir as alternativas que melhor respondam aos desafios diagnosticados

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 7: Síntese Metodológica da Fase 2 - Horizontes: Diálogo, desenho de propostas de ação, e organização da ação comunitária

Passos	Procedimentos
<p>ESTRUTURAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE Organização de grupos de trabalho setoriais, com interesses comuns. Estimular as relações de género, geração e representatividade na sua estruturação</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar os projetos passíveis de serem implementados, a partir das alternativas de ação selecionadas no Diagnóstico; - Identificar os grupos de interesse para cada projeto, garantindo, na sua formação, a diversidade de perfil e experiência dos participantes, a divisão de responsabilidades, a inclusão das mulheres, jovens e idosos, e etnias.
<p>CONSELHOS LOCAIS PARA A SUSTENTABILIDADE Os CLS constituem melhoria no processo de organização social - envolve comunidades e o município num projeto de desenvolvimento sustentável mais amplo. São espaços privilegiados para a revisão de políticas públicas e para o exercício da gestão e controlo. Promovem a articulação entre comunidade e o poder local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dialogar com os órgãos autárquicos e reguladores, sobre a importância e necessidade da formar CLS - Organizar, com a participação dos grupos comunitários, representantes de organizações governamentais e não governamentais, eventos para debater e propor a construção de uma proposta de desenvolvimento local sustentável e a formação dos CLS; - Criar os CLS por deliberação elaborada e aprovada pela Câmara Municipal e aprovada pelo Executivo; - Promover a capacitação dos conselheiros e conselheiras no processo de gestão social de políticas públicas de desenvolvimento sustentável.
<p>NEGOCIAR E ELABORAR PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Definir em grupos de interesse os projetos a implementar e sua abrangência Envolver parceiros potenciais para cada projeto ou programa e negociar a sua participação nas ações a implementar. Fortalecer entre os participantes a visão de conjunto e a compreensão do projeto na perspectiva do desenvolvimento sustentável</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar parcerias com organizações governamentais e não governamentais e com empresas que atuam no território, com o propósito de agregar distintas visões na discussão e implementação de ações que de desenvolvimento Sustentável; - Estruturar e negociar com os grupos de interesse as ações dos projetos; - Elaboração de projetos negociados - constitui a parte operacional e possibilita a visualização das ações planeadas e negociadas e o seu horizonte temporal; - Os projetos devem apresentar os seguintes pontos básicos: ações, objetivos, motivações, metas, local, prazo, recursos, parcerias e responsáveis; - Definição dos projetos que serão contemplados nos Planos Locais de Ação para a Sustentabilidade (PLAS).
<p>ESTRUTURAR/ ELABORAR PLANOS LOCAIS DE AÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE (PLAS) Os PLAS são instrumentos de gestão, de conceção coletiva e de acordos conquistados, que orientam os diversos investimentos e contribuem para facilitar o controlo social da ação. Representam o horizonte estratégico da comunidade e do território.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resgatar os dados registados, dando atenção à forma como as pessoas percebem o território e a visão do futuro desejado. Deve salientar os problemas, necessidades e potencialidades e utilizá-los como eixo do debate sobre as propostas de ação para a sustentabilidade; - Procurar a convergência dos projetos comunitários com programas municipais; - Elaborar o PLAS contemplando: Retrospectiva do território; Dados da realidade local: educação, saúde, infraestruturas, produção, ambiente, economia; diagnóstico da comunidade; programas e projetos a médio prazo; programas e projetos para o 1º ano; plano de gestão; - Promover a capacitação de conselheiros com o objetivo de facilitar: o debate sobre o desenvolvimento; a participação na formulação e implementação de políticas públicas; a elaboração dos PLAS.

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 8: Síntese Metodológica da Fase 3 - Negociação e Ação: Procurar consensos para o desenvolvimento do território. Implementação e acompanhamento da ação

Passos	Procedimentos
<p>EXECUÇÃO DE PROJETOS Execução das atividades programadas nos projetos; Permite aos participantes materializar as experiências de “participar” e “planejar”; Contribui para desenvolver habilidades de gestão e planeamento coletivo</p>	<p>Discutir com os participantes mecanismos que favoreçam a execução das ações negociadas, dando maior agilidade às etapas previstas nos momentos de planeamento, considerando as condições objetivas no momento da implementação do projeto; Mediadores e grupos comunitários devem assumir sempre uma atitude de pesquisa na execução de todas as etapas dos projetos, “aprendendo a aprender” com as experiências vivenciadas pelos grupos, transformando-as em conhecimento e ação.</p>
<p>FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS E um processo pedagógico relacionado com a produção de conhecimento que proporciona novas habilidades e competências. O processo de formação e capacitação é definido de forma participada entre os integrantes dos projetos, que identificam as necessidades de formação (conteúdos).</p>	<p>Identificar entre os participantes as necessidades e oportunidades de qualificação para o aperfeiçoamento das habilidades e competências necessárias à implementação dos projetos; Negociar com os participantes os conteúdos básicos e a metodologia para os eventos de formação/capacitação; Promover a formação/ capacitação dos participantes de acordo com a especificidade dos projetos e sua convergência com o desenvolvimento sustentável.</p>
<p>ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROJETOS E PROGRAMAS Constitui ação permanente ao longo da implementação dos projetos e programas e orienta-se por uma análise crítica e participativa dos resultados - parciais e final - em função dos objetivos definidos. Possibilita identificar as dificuldades e necessidades de mudança de estratégia, na perspetiva da melhoria dos projetos, inclusive com reorientação das ações, se necessário.</p>	<p>Construir de forma participativa mecanismos e critérios de acompanhamento e avaliação dos projetos, programas e do PLAS; Garantir o caráter processual das ações de acompanhamento e avaliação; Divulgar e “socializar” periodicamente as informações de cada projeto / programa / PLAS; Registrar os avanços alcançados no processo de organização e participação dos diferentes grupos de interesse; Registrar todos os resultados parciais para fundamentar as análises e tomadas de decisão dos participantes em todas as fases da implementação dos projetos e programas; Identificar a necessidade de mudança e reprogramação de estratégias de ação dos projetos, programas e plano, e redesenhar, em grupo, novos procedimentos. Considerações a serem observadas na análise dos resultados: Verificação dos impactos sociais, políticos, económicos, técnicos, ambientais e culturais considerando sua contribuição para a melhoria da qualidade de vida dos membros da comunidade e demais atores sociais; Avaliação dos resultados obtidos em relação aos objetivos propostos; Avaliação das atividades realizadas e do grau de participação e compromisso dos atores sociais envolvidos; Utilização dos meios de comunicação para divulgação dos resultados alcançados; Revisão dos projetos em curso e Identificação de oportunidades para novos projetos.</p>

Fonte: Elaboração Própria.

Para ser ecologicamente sã, economicamente viável, socialmente justa, culturalmente apropriada e humana, as ações propostas devem sempre considerar a questão das

assimetrias de poder, determinadas pela desigualdade de acesso e controle sobre os recursos e informações, e pelas desiguais capacidades. Reconhecer os utilizadores dos recursos locais como promotores do desenvolvimento sustentável implica um enfoque crítico (esforço e recursos), quer na criação de um processo de diálogo multinível sobre as questões em discussão, quer em ações concretas em torno das propostas de ação elaboradas, com um investimento paralelo na capacitação das pessoas, sejam da sociedade civil ou sejam dos órgãos de governança

Para concretização dos objetivos definidos, propõe-se a realização das seguintes etapas, de forma simplificada:

1. **Envolvimento dos agentes públicos**, associativos e com jurisdição do território, através de reuniões conjuntas e setoriais para apresentação dos objetivos, assunção de compromissos e criação de canais de comunicação de favoreçam a participação no processo.
2. **Diagnóstico participativo**, para identificação, pela comunidade, dos pilares estratégicos para o território; sem balizamento de ideias, numa primeira fase, numa lógica de brainstorming e troca de ideias sobre os vários fatores que condicionam, limitam, potenciam e valorizam o território. As ideias serão agrupadas em áreas macro, para exploração em sessões subsequentes, em número que vier a ser necessário para que se consiga consensualizar e atingir o ponto 4;
3. **Passado, Presente e Futuro**, através da elaboração de retratos territoriais da comunidade e território em 1970, em 2023 e em 2035, com georreferenciação de práticas culturais, económicas, políticas e sociais que permitam a identificação da mudança e a definição visual prospetivo daquele espaço.
4. **Medidas de Ação**: dinâmicas de grupo (geração de ideias, grupos focais e “mesa de café”) para identificação de ações que cada participante considera prioritário para resolver um determinado problema no território ou alavancar ou criar valor num determinado ponto considerado de potencial desenvolvimento, dentro das grandes áreas identificadas no ponto 2. Neste processo pode haver alteração de áreas seja por aglutinação, acrescentamento ou separação, dependendo do maior consenso possível nos grupos participantes.
5. **Priorização das Medidas de Ação** identificadas no Ponto 4, através de sistema que consiste na exposição das medidas agrupadas, por temas, em que os

participantes colocam votação visual (sistema de marcas coloridas), com possibilidade de negociação em grupo. O resultado deve ser consensual e deve ser considerada a atribuição de responsabilidades de acompanhamento de determinada medida, incluindo *lobbying* para a sua implementação.

6. **Consensualização com as estruturas locais**, regionais e nacionais com jurisdição territorial, através da apresentação dos resultados por representantes da comunidade, numa negociação aberta para se perceber o que é possível concretizar atendendo aos recursos existentes. É importante que sejam assumidos publicamente compromissos, com identificação de prazos e distribuição das responsabilidades entre entidades e comunidade.
7. **Diagnóstico Organizacional do Movimento Associativo** com intervenção do território, com identificação clara das áreas de intervenção prioritárias, as de maior vocação e estratégicas e as que não constituem objetivos operacionais da sua ação. É importante ainda perceber o funcionamento das entidades, as suas forças e fragilidades e o potencial de desenvolvimento da estrutura, recursos humanos, corpos dirigentes.
8. **Inquéritos à população**, em dois momentos: no início da intervenção e no final, após comparação dos dados e perspetivas sobre o processo participação e a evolução do sentimento de comunidade. Os inquéritos devem corresponder às regras usadas nas Ciências Sociais e devem tentar encontrar informação válida sobre os mecanismos, a frequência, a intensidade ao longo da vida e as perspetivas da participação dos cidadãos em processos de desenvolvimento comunitário.
9. **Entrevistas às entidades** com jurisdição sobre o território, com guião, para recolher informação sobre os compromissos assumidos, motivação das instituições e mecanismos de mobilização das equipas e recursos, perspetivas do trabalho em rede, capacidade de gestão partilhada e de negociação direta com a comunidade.
10. **Criação de modelo de governação territorial**, assente nos princípios da Agenda2030, com destaque para as questões do cumprimento dos Objetivos do Milénio, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Circularidade da Economia, com identificação clara de responsabilidade, modelo de negociação e gestão e modelo de operacionalização do Plano de Ação, mediante a assinatura de

documento estratégico tendo como horizonte 2030. O modelo de governação territorial deve identificar os mecanismos de monitorização e nomear uma equipa técnica para operacionalização e mediação de cada ação, assim como um plano de comunicação.

11. Apresentação dos resultados à comunidade, em sessão pública para esclarecimento e revisão do Plano de Ação, com apelo à participação ativa na implementação do mesmo e procura de novas soluções que surjam da natural dinâmica dos territórios e das comunidades.

12. Implementação e monitorização do Plano de Ação pelos agentes do território: comunidade, movimento associativo e entidades públicas e privadas. A monitorização regular assume um papel fundamental para verificação da execução e atualização, participada, das medidas prioritizadas.

5.5. Plano de Ação do Projeto

Considerando a proposta de intervenção e conjunto de ações que se pretendem implementar, propomos abaixo um calendário de execução simplificado, com os principais conjuntos de ações. Trata-se do resultado de um exercício, baseado na experiência de condução de processos desta natureza, que deverá ser alterado em função das dinâmicas impressas no programa, do desenvolvimento das atividades no terreno e dos contributos dos intervenientes no projeto.

Tabela 9: Proposta de Programa de Ação

Ações / Mês	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Envolvimento dos agentes	X													
Diagnóstico Participativo	X	X	X											
Passado, Presente e Futuro			X	X										
Plano / Medidas de Ação (PA)			X	X	X									
Priorização				X									X	
Consensualização com estruturas territoriais					X								X	
Diagnóstico Movimento Associativo					X									
Inquéritos à população		X										X		
Entrevistas	X											X		
Criação de modelo de governação											X			
Apresentação de Resultados à comunidade							X					X		
Implementação e monitorização do PA					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: Elaboração Própria

5.6. Monitorização e Avaliação do Projeto

O plano de trabalho prevê o desenvolvimento de um processo de autoavaliação, apoiado por um procedimento de avaliação externa independente. A avaliação focará cada um dos elementos do ciclo do projeto (diagnóstico necessidades, princípios, metodologias, objetivos, recursos, atividades e continuidade das atividades após operação), sendo estruturada para avaliar diferentes dimensões (pertinência, coerência, eficácia, eficiência, execução, impacto e sustentabilidade).

Considerando a natureza piloto da operação, e o conseqüente registo e narrativa de todas as etapas e práticas (constituindo as orientações para efeitos de disseminação), é esperado um acompanhamento rigoroso que produza informação fiável para a sua gestão e implementação. Neste contexto, o processo de avaliação integrará uma dimensão participativa, envolvendo os parceiros de projeto e pessoas e entidades diretamente envolvidos na gestão e implementação da ação, entidades beneficiárias e pessoas e organizações que beneficiam das ações – escolas e alunos -; promotores das ideias com ações apoiadas – beneficiários diretos finais;

A avaliação incluirá o nível de realização relacionado com as metas propostas pelo programa.

As principais atividades de acompanhamento e avaliação são:

- Reunião inicial (realizada no 1º mês), entre parceiros, para discussão de expectativas, definindo indicadores definitivos, ajustar instrumentos e calendário de monitorização;
- Criação de ferramentas de recolha de dados: Questionários em papel e online; guiões de entrevista, sobre cada um dos itens de avaliação. Uma plataforma de avaliação on-line será disponibilizada para a recolha de dados e para apoiar a análise estatística das respostas;
- Aplicação dos Questionários para cada atividade do projeto, processamento de dados recolhidos e preparação de relatório base;
- Focus Group: intermédios e final, para discussão (problemas, lições aprendidas, pontos fortes, fraquezas) e para desenvolver recomendações sobre gestão, parcerias e atividades, a realizar por grupos regionais de escolas;
- Questionário de avaliação final via online;

- Reunião informal de avaliação (debate) com diferentes grupos (para conhecer a visão externa do projeto, parceria e atividades), por grupos regionais de escolas e com participação dos alunos e professores com ideias vencedoras;

A avaliação incluirá também um Balanço de Competências (BC) aplicado diretamente aos participantes envolvidos na operação. Este exercício de Balanço será efetuado em 3 momentos (inicial, intermédio e final) a cada grupo de participantes

CONCLUSÕES

No decorrer da elaboração desta investigação, cujo trabalho foi recompensador pelas aprendizagens, clarificações e surgimento de ideias para novos desafios. Assim, pensamos que o mais importante é partilhar, resumidamente, os resultados deste processo, sempre com os olhos postos em novos desenvolvimentos.

O ordenamento do território no contexto das políticas públicas, corresponde, em Portugal, a uma política duplamente fraca: fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objetivos visados e as condições efetivas para os atingir; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas, dada a sua vulnerabilidade em relação a impactos negativos à luz dos objetivos e princípios de ordenamento do território. Para esta situação contribuem “*uma cultura cívica de ordenamento do território incipiente; uma cultura político-administrativa pouco favorável à coordenação intersectorial de base territorial*” (Ferrão, 2011), entre outros aspetos.

A ideia de governança para o desenvolvimento sustentável incorpora uma lógica de direção específica. O desenvolvimento sustentável não é um produto social espontâneo: ele requer intervenção direcionada a objetivos por parte dos governos e outros atores. O objetivo é deslocar a direção do movimento social (até certo ponto e em certas dimensões) para que as atuais (autênticas) prioridades de desenvolvimento sejam alcançadas, enquanto as pré-condições para o avanço social subsequente não são corroídas.

É importante repensar um modelo socioeconómico que seja capaz de introduzir algumas premissas, que consideramos fundamentais para estar à altura dos desafios quotidianos que nos são apresentados e, a pouco e pouco, contribuir de forma significativa para as grandes metas globais, assentes na preservação e valorização do património territorial, nomeadamente:

- um novo padrão ambiental e energético;
- estímulos para avançar rumo a um padrão agroecológico;
- um novo padrão de intercâmbio humanitário e cultural, superando os conflitos resultantes das imigrações;
- um novo padrão urbano, recuperando sinergias cidade-campo;

- um novo padrão produtivo, com gestão social e ética, definindo objetivos compartilhados da produção, relacionado aos bens comuns;
- um novo padrão de empreendedorismo, tendo como princípio a responsabilidade social corporativa e o impacto na dinamização das comunidades;
- construção de novas relações entre o sistema sócio territorial, tendo como estratégia principal a revalorização do mercado local/regional.
- criar mecanismos para dar voz às comunidades na definição e implementação de políticas territoriais;

No que respeita às questões da participação é importante considerar que o sistema democrático seja melhorável, que garanta o predomínio da lei ao mesmo tempo que as liberdades, a igualdade e os direitos de cidadania. Sem esta premissa é realmente difícil, se não impossível, falar de participação e democracia participativa. Um sistema democrático sempre pode ser melhorado; e as melhorias que se desejam realizar deverão ser feitas de forma democrática e com a participação de todos, sem exclusões e sem modificações unilaterais. Um sistema democrático precisa de se regenerar e não ficar estagnado, porque a realidade muda, a sociedade muda e, se não tiver capacidade de adaptação, o próprio sistema corre o risco de ficar obsoleto e não conseguir responder às novas necessidades, deixando de ter capacidade de representatividade do território e das comunidades.

Considerando os resultados obtidos no processo de investigação, é importante estar atento, sobretudo a:

- Dificuldade de abertura dos processos de planeamento de implementação de políticas territoriais às comunidades e à sociedade civil;
- A importância de estudar o grau de representatividade que o movimento associativo detém neste momento, para, em nome das comunidades, representar o conjunto das suas vontades, anseios e representações;
- O grau de apropriação das políticas territoriais regionais e nacionais por parte das autarquias locais e associações de desenvolvimento local e a forma como são capazes de definir mecanismos que promovam a informação das populações;
- O grau de estruturação dos sistemas locais e dos hábitos enraizados do trabalho em parceria para que se consiga, de facto, poderem criar mecanismos de

governança participativos, com assunção de responsabilidades por parte de todos os agentes do território, mesmo que seja na defesa justa dos seus interesses;

- Ao desconhecimento generalizado das estruturas locais dos desafios locais e globais sobre práticas conducentes a sistema mais circular das nossas vidas e da forma como o podemos fazer, criando mecanismos de fortalecimento territorial e local, numa atitude regenerativa;
- As oportunidades do trabalho conjunto para a criação de valor para o território, pela densificação das redes de cooperação, de fomento do emprego e de investimentos que possibilitem a sangria de pessoas e, ao invés, atraiam novas formas de pensar, de trabalhar, de criar e de desenvolvimento;
- As mais valias dos processos de participação comunitária na gestão territorial, através de iniciativas de corresponsabilização, co-criação e monitorização de resultados;
- A importância e as oportunidades de desenvolvimento de abordagens *bottom-up*, como mecanismos de resposta à centralidade, alinhadas com as políticas regionais, nacionais e europeias;
- A flexibilização da lei e a criação de mecanismos compensatórios para iniciativas que se desenvolvam em territórios de baixa densidade.
- Aposta na experimentação de iniciativas piloto em territórios de baixa densidade que envolvam processos participativos, sobretudo nas questões da governança territorial, empreendedorismo e sistemas regenerativos, para recomendação de políticas a partir da validação de modelos.

Em jeito de desafios académicos, numa lógica de investigação-ação, seria importante interessante aprofundar as seguintes dimensões: i) conceitos de resiliência e de antifrágilidade; ii) conceitos de sustentabilidade e regeneração; iii) criar e verificar os indicadores de sustentabilidade e grau de contributo para as metas dos ODS.

BIBLIOGRAFIA

AAVV, *Programa Operacional do Alentejo 2021-2027 versão 1.2/ CCI 2021PT16FFPR005*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2022;

AAVV, *Estratégia de Especialização Inteligente EREI2030 - Alentejo2030*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2022;

AAVV (2016), *Guia sobre Desenvolvimento Sustentável - 17 objetivos para transformar o nosso mundo*, Centro de Informação Regional das Nações Unidas para a Europa Ocidental; Ministérios do Ambiente, da Economia, da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Governo de Portugal;

AAVV (2017), *Liderar a Transição: Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal 2017-2020*,

Abreu, João (coord) (2019); *Inteligência Territorial – Governança, Sustentabilidade, Transparência*; Edição Idioteque;

Alemano, Alberto (2017), *Lobbying for Change – find your voice to create a Better society*, Edição Icon Books, Londres;

Arienzo, Alessandro (2013), *La governance*, Ediesse srl, Roma;

Augias, Damien (2021), *Gouvernance et stratégie des territoires*, Librairie studyrama, Levallois-Perret;

Balasubramaniam, R. (2018) *Citizen Engagement and Governance – The Faith in Citizen Engagement Despite the Hindering Forces*, Amazon Italia Logistica, Torrazza Piemonte, Italy;

Benady, Anne e Ross-Ccrré, Hervé (2021), *L'économie circulaire – 100 Questions pour comprendre et agir*; Edition AFNOR;

Bertoni, Luci Mara, Galinkin, Ana Lúcia (2017), *Teoria e métodos em representações sociais*. In: Moróro, L.P., Couto, M.E.S, and Assis, R.A.M., orgs. *Notas teórico-metodológicas de pesquisa em educação: concepções e trajetórias*. Ilhéus, BA: Editus;

Bevir, Mark (2012), *Governance a very short introduction*, Oxford University press, Oxford;

Bichir, Renata (2018), *Governança Multinível*, Boletim de Análise Político-Institucional, N. 19, pp 49-55.

Biermann, Frank et al. (2014). *Integrating Governance into the Sustainable Development Goals*, POST2015/UNU-IAS Policy Brief #3, Tokyo, United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability.

Bolaños, Arminda Álamo e Artiles, Jorge Pérez (COORD) (2019), *Participación Ciudadana y gobernanza*, Ediciones Octaedro, 1ª edição, Barcelona;

Brambatti, Luiz Ernesto; Nitsche, Leticia Bartoszeck (2018), *Associativismo e Participação Comunitária: O Roteiro Rural Caminhos de Guajuvira*, Araucária-PR, Brasil Rosa dos Ventos, vol. 10, núm. 1, Universidade de Caxias do Sul, Brasil;

- Brostein, Michelle Muniz, Filho, Joaquim Rubens Fontes e Pimenta (2017), Gabriel Alves, *Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil*, Revista INTERAÇÕES, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 89-102, jan./mar;
- Campehouth, Luc van, Marquet, Jacques e Quivy, Raymond (2019), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Edições Gradiva, 1ª edição, Lisboa;
- Carmo, Fernanda do (2016), *Princípios constitucionais do ordenamento do território*, in Sociologia, Problemas e Práticas, número especial, Editora Mundos Sociais;
- Covas, A. & Covas, M. M. (2015), *Multiterritorialidades – Temas e problemas de governança e desenvolvimento territoriais*, Edições Colibri, Lisboa;
- Covas, António e Covas, Maria das Mercês (2012), *A Caminho da 2ª ruralidade – uma introdução à temática dos sistemas territoriais*, Edições Colibri, Lisboa;
- Dallabrida, Valdir Roque (2020), *Território e governança territorial, património e desenvolvimento territorial: estrutura, processo, forma e função da dinâmica territorial do desenvolvimento*, Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, V.16, N.2, mai-ago, Taubaté, SP, Brasil;
- Dallabrida, Valdir Roque; Marchesan, Jairo; Rosseto, Adriana Marques; Filippim, Eliane Salete (2016), *Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre conceções teóricas e a prática*; Revista GRIFOS - N. 40, pp 43-66;
- Dematteis, G., & Magnaghi, A. (2018), *Patrimonio territoriale e corallità produttiva: nuove frontiere per i sistemi economici locali*, Scienze Del Territorio, 6. https://doi.org/10.13128/Scienze_Territorio-24362;
- Elgin, Duane (2018), *Simplicidade Voluntária*, edições estrelapolar, Alfragide;
- Espada, Ana Luiza Violato e Sobrinho, Mário Vasconcellos (2015), *Manejo comunitário e governança ambiental para o desenvolvimento local: análise de uma experiência de uso sustentável de floresta na Amazônia*, Administração Pública e Gestão Social, vol. 7, núm. 4, pp. 169- 177, Universidade Federal de Viçosa, Brasil;
- Fabriani, Carmen Beatriz e Castilho, Lucas Valério de (2014), *Moradias em áreas de risco, cidadania e participação: um desafio para a governança local*; Revista Científica Direitos Culturais, v. 9, n. 19, pp 13-35;
- Faria, Maria Inês (2018), *As políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável: Representações Sociais da Sociedade Civil – o Estudo de Caso do Baixo Alentejo*, Tese de Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento, Universidade Aberta;
- Faundez, Antonio (1993), *O poder da participação*, Cortez Editora, São Paulo, Brasil;
- Ferrão, João (2015), *Governança democrática metropolitana - Como construir a "cidade dos cidadãos"?*, in Desafios da metropolização do espaço, Consequência Editora, Rio de Janeiro, Brasil, pp. 209-224;
- Ferrão, J. (coord.) (2016), *Territórios Vulneráveis*, in *Governança Integrada: a experiência internacional e os desafios para Portugal*, Edição Forum para a Governança Integrada, Alves&Albuquerque, Lisboa;
- Ferreira, Patrícia Magalhães (2020), *Portugal e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa;
- Fidélis, Teresa & Pires, Sara (2009), *Surrender or resistance to the implementation of Local Agenda 21 in Portugal: the challenges of local governance for sustainable*

- development*, Journal of Environmental Planning and Management, 52:4, 497-518, DOI: 10.1080/09640560902868363;
- Filho, Walter Leal et al. (2020), *Governance and sustainable development at higher education institutions*, Environment, Development and Sustainability, Springer Nature B.V., 23:6002–6020;
- Florini, A., Pauli M. (2018), *Collaborative governance for the Sustainable Development Goals*, Asia Pac Policy Stud.,5:583–598;
- Font, J. (2003), *Public Participations and Local Governance*, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona;
- Garrido, Álvaro e Pereira, David (2018), *A economia social em movimento – uma história das organizações*, Edições Tinta da China, Lisboa;
- Geels, F. (2016), *Socio-Technical transitions to sustainability*, Background paper for the European Environment agency;
- Giddens, Anthony (2018), *Capitalismo e Moderna Teoria Social*, Editorial Presença, 8ª edição, Lisboa;
- Gramsci, Antonio (2021), *Odio gli indifferenti*, Chiarelettere editore, Milão, 10ª edição;
- Guerra, I. C. (2006), *Participação e Ação Coletiva – Interesses, conflitos e consensos*, Princípia Editora, 1ª edição, Estoril;
- Güney, Taner (2017), *Governance and sustainable development: How effective is governance?*, The Journal of International Trade & Economic Development, 26:3, 316-335;
- Herrero, Luis M. Jiménez e Lagüela, Elena Pérez (COORD) (2019), *Economía circular-espiral – transición hacia un metabolismo económico cerrado*, Ecobook, Madrid;
- Jacobi, Pedro Roberto e Sulaiman, Samia Nascimento (2016), *Governança ambiental urbana em face das mudanças climáticas*, Revista USP, São Paulo, n. 109, p. 133-142, abril/maio/junho;
- Johnson, Steven (2010), *As ideais que mudaram o mundo – a história natural da inovação*, edições Clube do Autor, Lisboa;
- Kivimaa, P., Virkamäki, V. (2014), *Policy Mixes, Policy Interplay and Low Carbon Transitions: The Case of Passenger Transport in Finland*, 10.1002/eet.1629, JO Environmental Policy and Governance;
- Lacerda, Laís Bezerra Nascimento de; Silva, Cleomacio Miguel da (2019), *Participação popular no contexto da governança local*, Brazilian Journal of Development, Curitiba, v. 5, n. 9, p. 16284-16296;
- Lacy, Peter, Long, Jessica and Spindler, Wesley (2020), *The Circular Economy Handbook – Realizing the Circular Advantage*, Palgrave Macmillan, United Kingdom;
- López, José Maria Suris (2005), *Gestión medioambiental en la industria*, Parque Tecnológico de Reciclado López Soriano, Marge Books, Barcelona;
- López, H. N. (2015); *Evaluación participativa en la acción comunitaria – Aproximaciones teórica y metodológica*, Editorial Popular, Madrid;
- Maalouf, Amin (2012), *Identidades Asesinas*, Alianza editorial, 5ª edição, Madrid;

- Machado, C. (2017); *Engenharia Social e Governança - Processos e mecanismos de organização da participação e ação coletiva no planeamento e desenvolvimento territorial integrado*; Chiado Editora;
- Marchioni, M (2007)., *Comunidad, Participación y Desarrollo – Teoría y metodología de la intervención comunitaria*, Editorial Popular, 3ª Edição, Madrid;
- Martinho, Edmundo (DIR) (2020), *Desenvolvimento Comunitário – Cadernos Técnicos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, n.º 4, Edições Santa Casa;
- Meadowcroft, James (2007), *Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World*, Journal of Environmental Policy & Planning Vol. 9, Nos. 3-4, September–December, 299–314;
- Mculty, Stephanie L. (2019), *Democracy from above? – the unfulfilled promise of nationally mandated participatory reforms*, Stanford University Press, California;
- Moscovici, Serge (2005), *Representações sociais: investigações em psicologia social*, Ed. Vozes, Petrópolis
- Moscovici, Serge (2020), *Le Rappresentazioni social*, Bologna, Il Mulino;
- Mota, Jose Aroudo, Gazoni, Jefferson Lorencini, Reganhan, José Maria, Silveira, Marcelo Teixeira da, Góes, Geraldo Sandoval (2018), *Trajectoria da Governança Ambiental*, ipema regional e urbano, n.º1, pp 11-20;
- Paolini, Antonella (2018), *Verso l'economia circolare*, EUM edizioni università di Macerata;
- Pies, Marcelino Pedrinho; Baggio, Daniel Knebel; Romeiro, Maria do Carmo (2015), *Governança Corporativa: Participação e Processo Decisório no Cooperativismo*, XVIII SEMEAD Seminários em Administração;
- Pinto, José Madureira e Pereira (2007), Virgílio Borges (Orgs), *Pierre Bourdieu – A teoria da prática e a construção da sociologia em Portugal*, Edições Afrontamento, Porto;
- Pires, Iva e Lange, Emily (2019), *O PNPO e os processos de cooperação territorial em Portugal*, Public Policy Portuguese Journal, Volume 4, n.º 2;
- Potter, Claire (2021), *Welcome to the Circular Economy – The Next Step in Sustainable Living*, Laurence King Publishing, United Kingdom;
- Quandt, Carlos, Cruz, June Alisson Westarb, MARTINS, Tomaz Sparano (2008), *Redes De Cooperação: Um Enfoque De Governança*, Revista Alcance – Eletrônica, v. 15, nº 02. ISSN 1983-716X, UNIVALI p. 190 –208;
- Ramos-Enriquez, R. (2018); *Los entramos de la Gobernanza – un ensayo sobre política, innovación y su impacto económico-social*, Fondo Editorial Universitario;
- Rendueles, César (2020), *Gramsci – Escritos Antología*, Alianza Editorial, 3ª edição, Madrid;
- Ricken, Friedo (2004), *O Bem-viver em Comunidade*, Edições Loyola, São Paulo, Brasil;
- Sant'Anna, Alessandra de, Oliveira, Gilson Batista de (2019), *Os atores locais como promotores de desenvolvimento territorial endógeno*, Revista do Desenvolvimento Regional – Faccat – Taquara/RS – v. 16, n. 3;

- Sawaia, Bader (2004), *Representação e ideologia – o encontro desfetichizador*, in Spinky, Mary (org.), *O conhecimento no cotidiano: as representações sociais na perspectiva da psicologia social*, São Paulo: Brasiliense;
- Seligman, Martin E.P. (2012), *A Vida que Floresce*, Edição Estrelapolar, Alfragide;
- Stojanović, Ilija, Ateljević, Jovo, Stević, R. Stevan (2016), *Good Governance as a Tool of Sustainable Development*, European Journal of Sustainable Development (2016), 5, 4, European Center of Sustainable Development;
- Taleb, N. (2012), *Antifragil – Coisas que beneficiam da desordem*, Edições Dom Quixote, 3ª edição, 2022, Alfragide;
- Venkatachaliah, M.N. (2020), *Citizen Engagement and governance – the faith in citizen engagement despite the hiding forces*, Torino;
- Weber, Max (2020), *Conceitos Sociológicos Fundamentais*, Edições 70, 4ª edição, Lisboa;
- Zeijl-Rozema, Annemarie van, Cörvers, Ron, Kemp, René e Martens, Pim (2008), *Governance for Sustainable Development: A Framework*, in Wiley InterScience, Sustainable Development Sust. Dev. 16, 410–421, John Wiley & Sons, Ltd and ERP Environment;

APÊNDICES

Apêndice 1: Guião do Inquérito por Entrevista

Conceitos/Categorias	Questões
Identificação	Qual a entidade que representa?
	Qual o cargo que ocupa?
	Há quanto tempo desempenha essas funções?
	Como definiria o conceito de participação comunitária?
Comunidade e Território Desenvolvimento comunitário; Políticas territoriais;	Qual a sua perceção sobre a importância da participação dos cidadãos em processos de estratégias territoriais?
	Pode identificar mecanismos que conheça com a abordagem <i>top-down</i> e sua importância e impacto, os aspetos mais positivos, os constrangimentos e o que se pode fazer para superar esses constrangimentos?
	É para abordagens <i>Bottom-Up</i> ?
Participação Comunitária Capacitação; Boas Práticas e Estratégias de Implementação;	Considera que as atividades promovidas pelas entidades públicas, por exemplo a consulta pública, são suficientes para a capacitação das pessoas para garantir a adequabilidade das políticas aos territórios? Porquê?
	Considera que os contributos da sociedade civil têm sido incorporados nas políticas territoriais?
	É feita uma monitorização sobre a participação das pessoas por parte dos órgãos públicos decisores e executivos, para averiguar se os mecanismos/metodologias funcionam ou não?
	Qual a sua opinião sobre a forma como circula a informação sobre o que tem sido feito e, termos de fomento da participação e seus resultados? Esse modelo serve de incentivo para replicação no território?
	Considera que a reorganização das NUT poderá ter impacto nas medidas de participação?
Governança Local Redes de Cooperação; Sustentabilidade; Economia Circular;	Indique um caso de boas práticas de governança territorial local.
	Quais considera serem os três fatores críticos de sucesso para uma boa estratégia de governança local?
	No seu entender, que condições existem ou deveriam existir como mecanismos de governança para fomento da criação de sinergias, da flexibilidade crítica e da assunção de responsabilidades?
	Considera que a informação disponível sobre os princípios da economia circular é suficiente para que as entidades possam desenvolver estratégias de ação? Porquê?
	Dê um exemplo de uma boa prática sobre estratégia local de economia circular.
	Considera que a sua instituição está informada e disponível para assumir responsabilidades no desenvolvimento de ações para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Em que função?
	A sua entidade tem um programa para ações direcionadas para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Em que áreas?
	Considera que no enquadramento atual das políticas regionais e locais deveria ser incentivada a experimentação de projetos inovadores em territórios de baixa densidade (Margem Esquerda do Guadiana/Baixo Alentejo) no desenvolvimento de iniciativas de planeamento estratégico de base comunitária? Porquê? Em que áreas?

Apêndice 2: Estrutura do Formulário do Inquérito por Questionário

Inquérito sobre Participação Comunitária e Governança Local

O presente questionário insere-se no processo de investigação que decorre no âmbito do Mestrado em Desenvolvimento Comunitário e Empreendedorismo do Instituto Politécnico de Beja, designado "**Participação e governança em processos de desenvolvimento comunitário, centrados na sustentabilidade e economia circular**", focado em áreas rurais de baixa densidade, partindo do território da Margem Esquerda do Guadiana.

Os dados recolhidos neste questionário são utilizados somente para fins de investigação, respeitando a confidencialidade.

Agradecemos, desde já, a sua participação e colaboração através da resposta ao preenchimento do questionário que se segue.

Para qualquer informação adicional ou esclarecimento, por favor contacte o investigador António José Candeias Martins (ajcmarsa@gmail.com) ou a Orientadora Professora Doutora Maria Inês Faria (mifaria@ipbeja.pt)

* Indica uma pergunta obrigatória

Pular para a pergunta 1 *Pular para a pergunta 1*

Consentimento Informado

1. Consentimento Informado *

Marque todas que se aplicam.

Declaro que fui informado(a) sobre os objetivos e condições de participação nesta investigação. Sinto-me esclarecido(a) e aceito participar neste estudo de forma voluntária, autorizando a utilização dos dados exclusivamente para fins de investigação nas condições previamente apresentadas de acordo com princípios da Declaração de Helsínquia e Convenção de Oviedo.

1

2. 1.1. Entidade que responde ao Inquérito: *

Marque todas que se aplicam.

- Autarquia Local
- Associação

3. 1.2. Concelho a que pertence/ está sediado? *

Marque todas que se aplicam.

- Barrancos
- Mértola
- Moura
- Mourão
- Serpa

4. 1.3. Quem preenche o inquérito? *

Marque todas que se aplicam.

- Membro do Executivo/ Direção
- Técnico(a)

5. 1.4. Idade de quem responde ao Inquérito? *

Marque todas que se aplicam.

- < 30 anos
- 30 - 45 anos
- 46 - 60 anos
- > 60 anos

2

6. 2.1. Numa escala de 1 a 6, em que 1 corresponde a "Discordo Totalmente" e 6 corresponde a "Concordo Totalmente", por favor responda às seguintes questões: *

Marcar apenas uma oval por linha.

	1	2	3	4	5	6	NS/ NR
2.1.1. As atuais políticas favorecem ações de participação da comunidade na definição de estratégias territoriais locais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.1.2. Existem mecanismos de informação adequados à população local sobre as ações estratégicas para o desenvolvimento dos territórios.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.1.3. É irrelevante incorporar a opinião da população local na definição de programas estratégicos para o território.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2.1.4. É importante capacitar a população para participação mais ativa na escolha das estratégias de desenvolvimento local.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7. 2.2. Indique um caso de boas práticas de participação comunitária que tenha mobilizado os vários agentes do território. *

8. 3.1. Numa escala de 1 a 6, em que 1 corresponde a "Discordo Totalmente" e 6 corresponde a "Concordo Totalmente", por favor responda às seguintes questões:

Marcar apenas uma oval por linha.

	1	2	3	4	5	6	NS/ NR
3.1.1. As entidades locais (públicas e privadas) dispõem de recursos próprios para implementação de medidas de desenvolvimento local.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.1.2. As entidades locais (públicas e privadas) demonstram uma capacidade de cooperação e ação conjunta em prol da valorização do território.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.1.3. As ações de monitorização das estratégias territoriais são adequadas à área de intervenção.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.1.4. As opções estratégicas do desenvolvimento são da competência dos eleitos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. 3.2. Apresente uma proposta de instrumento que promova a cooperação entre os vários agentes do mesmo território e prol da sustentabilidade.

10. 4.1. Numa escala de 1 a 6, em que 1 corresponde a "Discordo Totalmente" e 6 corresponde a "Concordo Totalmente", por favor responda às seguintes questões: *

Marcar apenas uma oval por linha.

	1	2	3	4	5	6	NS/ NR
4.1.1. A sua entidade reconhece quais as medidas de ação que pode desenvolver para cumprir as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.1.2. A sua entidade está empenhada na implementação de medidas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. 4.2. A sua entidade participa ativamente em alguma plataforma de verificação de indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não
 NS/ NR

12. 4.2.1. Se respondeu SIM, qual a plataforma? *

13. 5.1. A sua entidade desenvolve ações de promoção da economia circular? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não
 NS/ NR

14. 5.1.1. Se respondeu SIM, por favor indique três ações: *

15. **6.1. Indique as duas medidas que considera fundamentais para a promoção do emprego na região. ***

16. **6.2. Indique as duas medidas que considera fundamentais para a melhoria da qualidade de vida na região. ***

17. **6.3. Indique as duas medidas que considera fundamentais para a atratividade económica na região. ***

Pular para a pergunta 18

7

18. **7.1. Quais os dois mecanismos que considera mais importantes para uma cooperação entre os vários agentes do território? ***

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

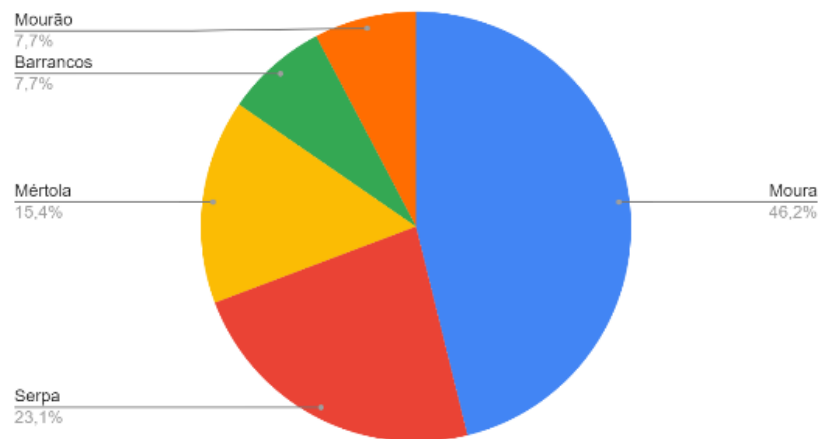
Google Formulários

Apêndice 3: Resultados dos Inquéritos por Questionário

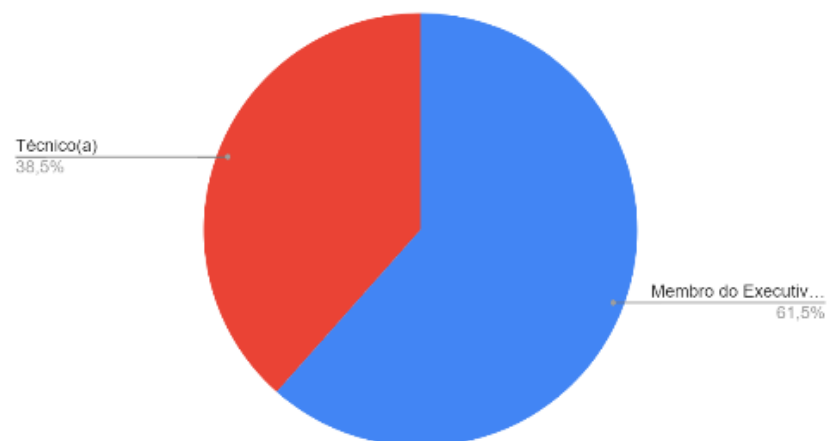
1.1. Entidade que responde ao Inquérito:



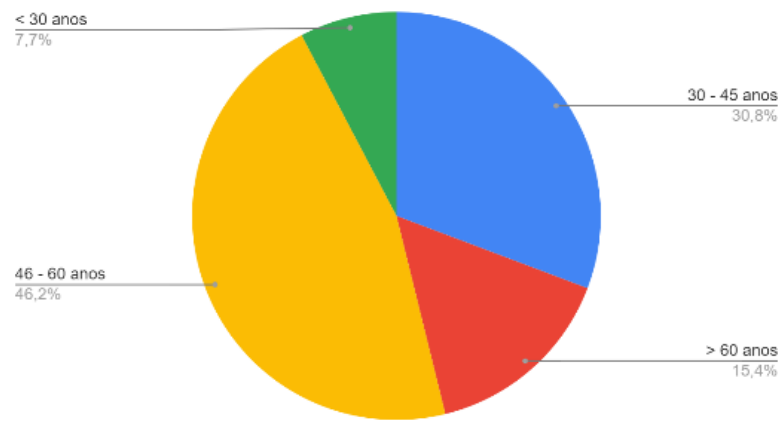
1.2. Concelho a que pertence/ está sediado?



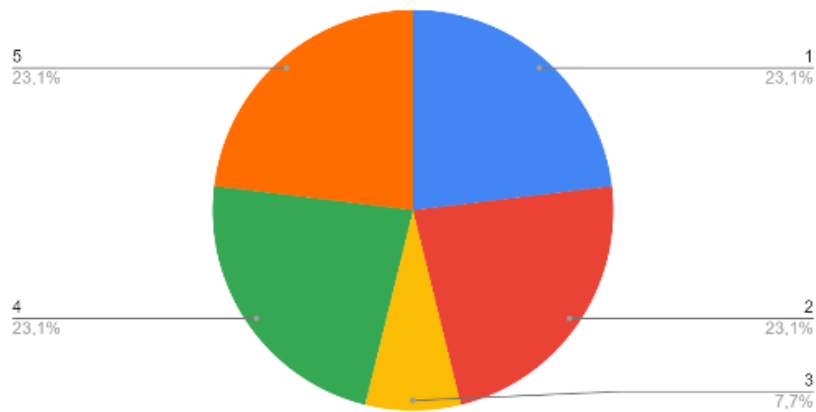
1.3. Quem preenche o inquérito?



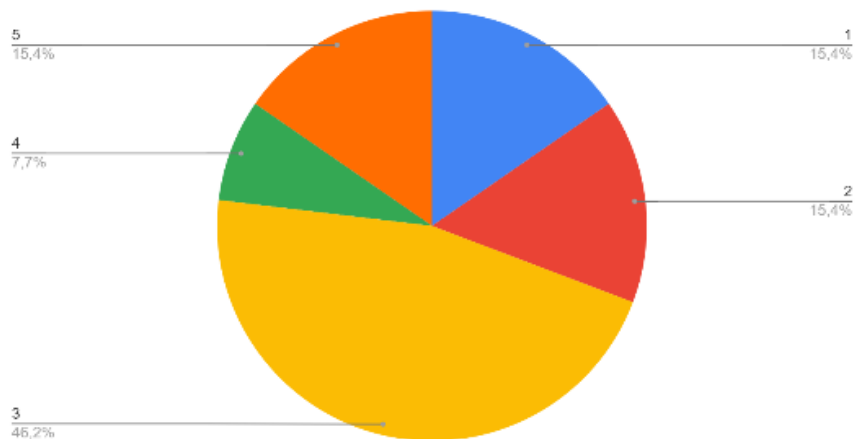
1.4. Idade de quem responde ao Inquérito?



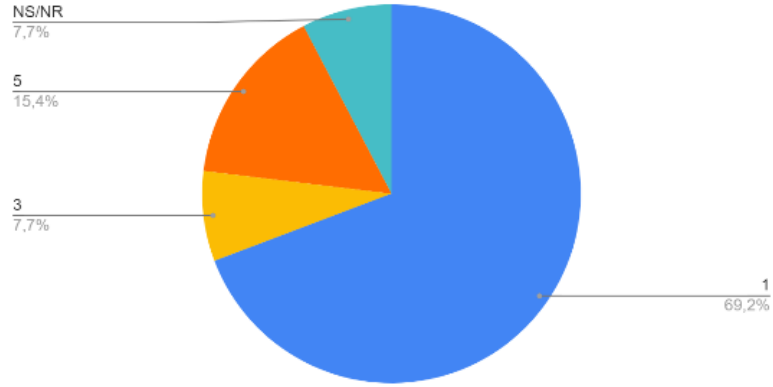
2.1.1. As atuais políticas favorecem ações de participação da comunidade na definição de estratégias territoriais locais



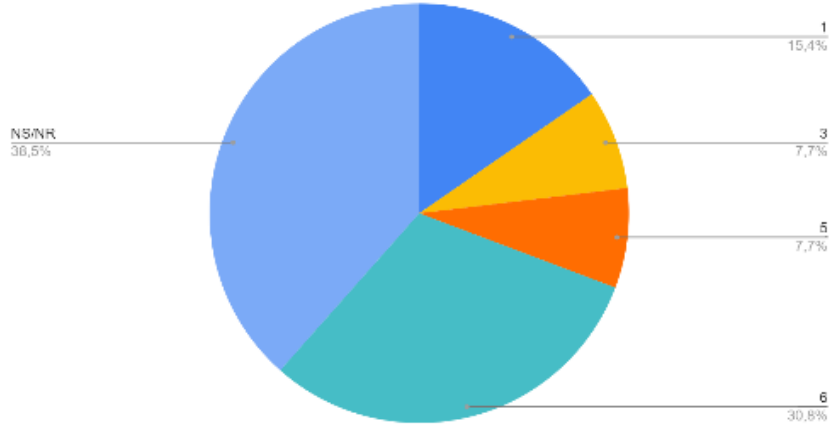
2.1.2. Existem mecanismos de informação adequados à população local sobre as ações estratégicas para o desenvolvimento dos territórios



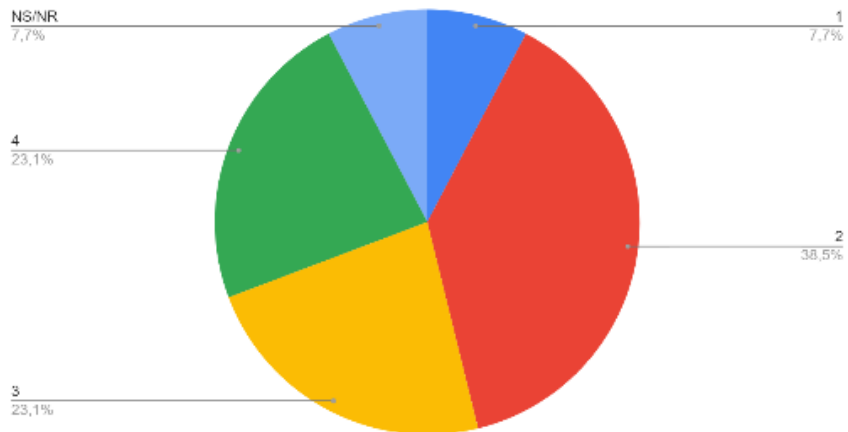
2.1.3. É irrelevante incorporar a opinião da população local na definição de programas estratégicos para o território



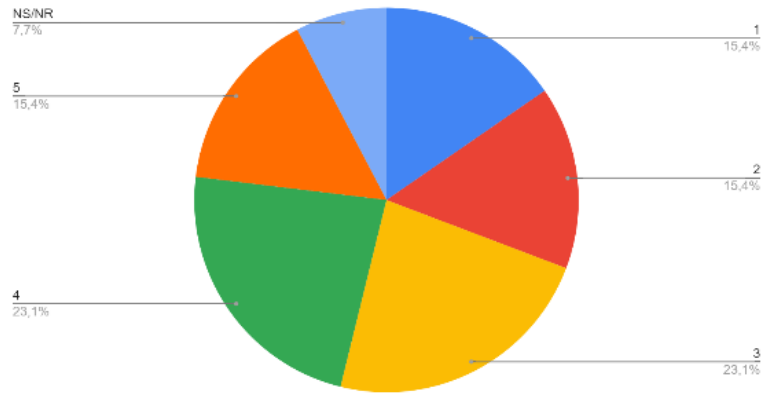
2.1.4. É importante capacitar a população para participação mais ativa na escolha das estratégias de desenvolvimento local



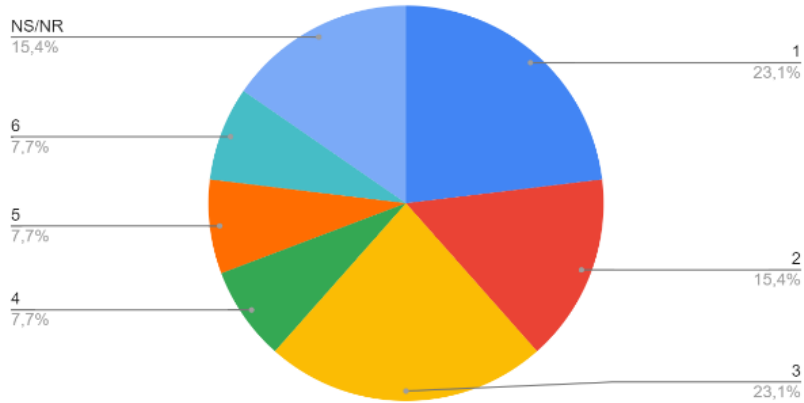
3.1.1. As entidades locais (públicas e privadas) dispõem de recursos próprios para implementação de medidas de desenvolvimento local



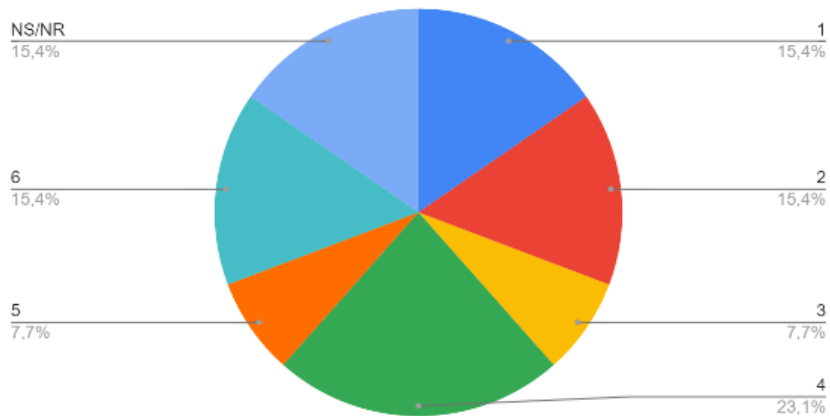
3.1.2. As entidades locais (públicas e privadas) demonstram uma capacidade de cooperação e ação conjunta em prol da valorização do território



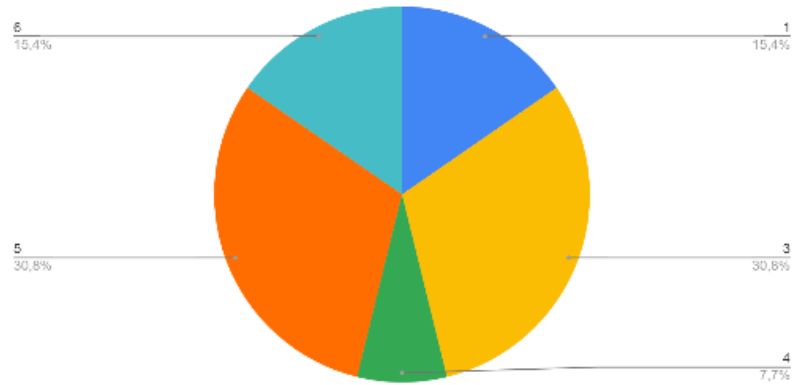
3.1.3. As ações de monitorização das estratégias territoriais são adequadas à área de intervenção



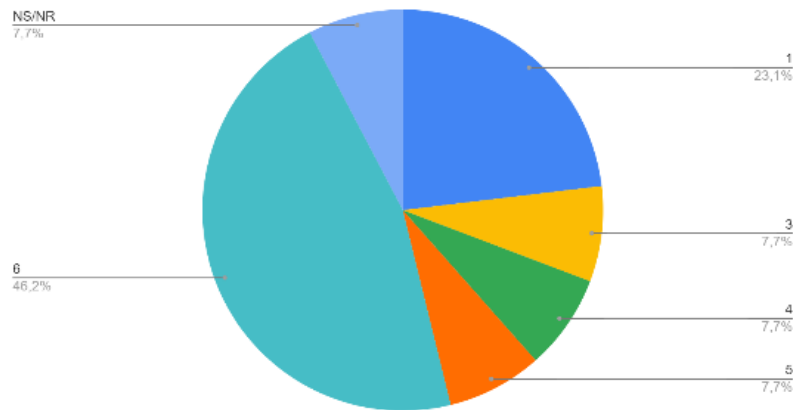
3.1.4. As opções estratégicas do desenvolvimento são da competência dos eleitos



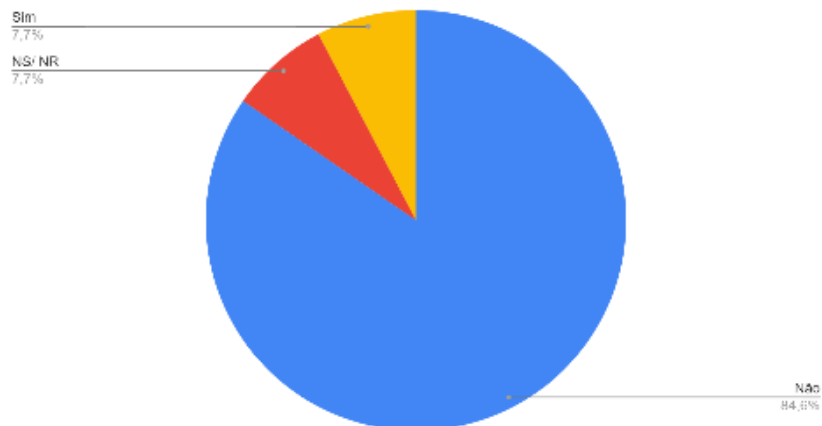
4.1.1. A sua entidade reconhece quais as medidas de ação que pode desenvolver para cumprir as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.



4.1.2. A sua entidade está empenhada na implementação de medidas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável



4.2. A sua entidade participa ativamente em alguma plataforma de verificação de indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável?



5.1. A sua entidade desenvolve ações de promoção da economia circular?

