



Universidade do Algarve
Faculdade de Economia

TURISMO, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO LOCAL
– PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA NO
BAIXO GUADIANA

I VOLUME

Jorge José Horta Revez

Doutoramento em Turismo

Orientadores:

Professor Doutor João Albino Matos da Silva

Professor Doutor Adão de Jesus Gonçalves Flores

2013

Turismo; Território e Desenvolvimento Local - Práticas de Participação e Governança no Baixo Guadiana

Júri:

Presidente:

Vogais:

Turismo; Território e Desenvolvimento Local. Práticas de Participação e Governança no Baixo Guadiana

Doutoramento em Turismo

Declaração de Autoria do Trabalho

Declaro ser o autor deste trabalho, que é original e inédito. Autores e trabalhos consultados estão devidamente citados no texto e constam da listagem de referências incluída.

Jorge José Horta Revez

© Copyright Jorge José Horta Revez

A Universidade do Algarve tem o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicitar este trabalho através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, de o divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objetivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

ÍNDICE GERAL

	<i>PÁGINA</i>
ÍNDICE GERAL.....	iv
LISTA DE FIGURAS.....	ix
LISTA DE TABELAS.....	x
LISTA DE ABREVIATURAS.....	xii
AGRADECIMENTOS.....	xv
RESUMO.....	xvi
ABSTRACT.....	xviii
PARTE I APRESENTAÇÃO E ESTADO DA ARTE	
Prefácio à PARTE I.....	1
CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO	
1.1. Problemática da investigação e questões de partida.....	3
1.1.1. Turismo, participação e governança no Baixo Guadiana	6
1.2. Pertinência e justificação do tema.....	8
1.3. Delimitação do tema e objetivos de pesquisa.....	11
1.4. Organização da tese e resumo dos capítulos.....	13
CAPÍTULO 2 – TURISMO, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE	
2.1. Introdução.....	16
2.2. Turismo: esse fenómeno.....	18
2.3. Políticas públicas para o turismo	23
2.3.1. Políticas públicas de turismo como componentes do desenvolvimento sustentável.....	29
2.4. A especificidade do desenvolvimento local	36
2.4.1 O desenvolvimento local em Portugal.....	41
2.5. O turismo como espaço para o desenvolvimento.....	47
2.6. Turismo e sustentabilidade	54
2.6.1. Mediação virtuosa entre o turismo e o desenvolvimento local.....	68
CAPÍTULO 3 – SOCIEDADE CIVIL E GOVERNANÇA	
3.1. Introdução.....	73
3.2. Sociedade civil e democracia	74

3.2.1. O papel estratégico da sociedade civil nas práticas de governança.....	77
3.2.2. O capital social como reforço da sociedade civil	80
3.3. O recente papel do indivíduo como ator social	86
3.4. Governança. Uma nova abordagem política na gestão do território.....	89
3.5. A dimensão social e participativa da governança. Conceito e práticas	93
3.6. Estratégias de governança local	95
3.6.1. A União Europeia e os objetivos da governança.....	100
3.7. Governança e territorialização	103
3.7.1. Governança e capital territorial como recursos para o desenvolvimento.	106
3.7.1.1. O papel do território e do “local”	107
CAPÍTULO 4 - PARTICIPAÇÃO PÚBLICA	
4.1. Introdução.....	109
4.2. A participação como alavanca para o desenvolvimento.....	112
4.3. Da participação popular à participação social.....	118
4.4. Limitações à participação.....	124
4.4.1. O conflito nas práticas participativas.....	131
4.5. Participação e cidadania.....	133
4.5.1. Participação e políticas públicas.....	142
4.6. As diferentes interpretações de participação.....	148
4.7. Perfis e graus de participação.....	152
4.8. Evolução dos processos de decisão.....	159
4.9. Participação e governança em Portugal.....	161
CAPÍTULO 5 – MODELO CONCEPTUAL DE ANÁLISE	
5.1. Introdução.....	173
5.2. Síntese da revisão bibliográfica.....	173
5.2.1. Turismo, desenvolvimento e sustentabilidade.....	173
5.2.2. Sociedade civil e governança	179
5.2.3. Participação pública	185
5.3. Desenho do modelo de análise	190
PARTE II – DA METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO À APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA.....	
Prefácio à PARTE II.....	193

CAPÍTULO 6. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

6.1. Introdução.....	195
6.2. Escolha da metodologia: investigação-ação.....	196
6.2.1. Da natureza do estudo à estratégia de investigação.....	198
6.2.2. O que caracteriza a investigação-ação.....	202
6.2.3. Investigação - ação: fases e procedimentos.....	212
6.2.4. O papel do investigador na investigação-ação e no território.....	216
6.2.5. Procedimentos de qualidade e validação do estudo.....	220
6.3. Desenho e implementação da investigação.....	228
6.3.1. O estudo de caso como estratégia de delimitação da investigação.....	228
6.3.1.1. A escolha do caso do Baixo Guadiana.....	230
6.3.2. O modelo de análise como estratégia central da organização da investigação.....	234
6.3.2.1 Fases da recolha de informação.....	237
6.3.3. As técnicas de recolha de dados.....	238
6.3.3.1 Análise documental, memorandos e encontros exploratórios.....	238
6.3.3.2. O questionário.....	240
6.3.3.3. O <i>focus-group</i>	246
6.3.3.4. As entrevistas semi diretivas.....	255
6.3.3.5. A implementação das técnicas de recolha de dados.....	260
6.3.3.5.1. Técnicas de recolha de dados: quantitativas e qualitativas	262
6.3.3.6. O acesso aos dados e a escolha dos informantes.....	266
6.3.4. O tratamento dos dados.....	268
6.3.4.1. A análise qualitativa de conteúdo.....	269
6.3.4.2. A análise bivariada.....	274
6.3.5. Implementação do tratamento e análise dos dados.....	277
6.3.5.1 No questionário.....	279
6.3.5.2 No <i>focus-group</i>	287
6.3.5.3. Nas entrevistas.....	291
6.4. Apresentação e estruturação dos resultados.....	296
CAPÍTULO 7 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	
7.1. Introdução.....	298
7.2. Contexto do caso.....	299

7.2.1. A singularidade do território.....	299
7.2.2. Enquadramento territorial.....	300
7.2.2.1. Caraterização biofísica.....	302
7.2.2.2. Caraterização demográfica.....	303
7.2.2.3. Caraterização socioeconómica.....	306
7.2.2.3.1. Escolaridade.....	307
7.2.3. Turismo.....	309
7.2.3.1. Recursos históricos.....	312
7.2.3.2. Recursos culturais e etnográficos.....	314
7.2.3.3. Recursos gastronómicos.....	315
7.2.3.4. Recursos naturais.....	316
7.2.3.5. Equipamentos e serviços turísticos.....	319
7.2.3.5.1. Alojamento.....	320
7.2.3.5.2. Restauração.....	320
7.2.3.5.3. Infraestruturas e serviços de apoio.....	321
7.2.4. O Rio Guadiana.....	322
7.2.5. Apreciação global.....	324
7.3. O caso do Baixo Guadiana na sua evidência empírica.....	327
7.3.1. O território como espaço e motivo no desenvolvimento do Baixo Guadiana.....	328
7.3.1.1.O contributo do potencial endógeno no desenvolvimento do território.....	331
7.3.1.2. O carácter agregador do turismo. O eixo do Guadiana.....	336
7.3.1.3. A coesão territorial como indutora do desenvolvimento.....	341
7.3.1.4. A complementaridade dos recursos locais na unidade territorial	344
7.3.1.4.1. Um modelo de gestão territorial.....	345
7.3.1.5. Atores e capital social.....	349
7.3.1.6.O território como local e motivo do desenvolvimento.....	354
7.3.2. Participação pública e desenvolvimento do Baixo Guadiana.....	357
7.3.2.1. Cidadania: estrutura e dimensão no território.....	357
7.3.2.2. Dinâmicas: estímulos e inibições.....	364
7.3.2.2.1. Formalidade e informalidade da participação: O papel da Escola.....	368

7.3.2.2. Mecanismos e formas participativas.....	371
7.3.2.3. Políticas públicas, poder local e governança territorial.....	377
7.3.2.3.1. A proximidade nas práticas de governança participativa.....	379
7.3.2.4. A participação como constructo para o desenvolvimento do Baixo Guadiana.....	382
7.3.3. O contributo da governança para o desenvolvimento do Baixo Guadiana.....	385
7.3.3.1. Redes e dinâmicas como facilitadoras da governança.....	386
7.3.3.2. Partilha e articulação de poderes. Ambientes de confiança.....	392
7.3.3.3. Processos e estratégias de construção territorial.....	393
7.3.3.4. Governança participada: um modelo de desenvolvimento para o B G	396
CAPÍTULO 8 CONCLUSÕES E PERSPETIVAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA	
8.1. Concluir regressando às questões de partida.....	399
8.2. O território como recurso, ator e palco do desenvolvimento.....	400
8.3. O turismo como fonte da investigação e do desenvolvimento do Baixo Guadiana.....	405
8.4. O turismo como agente mobilizador de um modelo de gestão territorial partilhada.....	407
8.5. Da cidadania à governança: fundamentos do desenvolvimento local sustentável.....	413
8.6. Da governança à participação: de vicioso a círculo virtuoso.....	420
8.7. A sã cumplicidade da participação nos processos de desenvolvimento sustentável.....	426
8.8. Contributos da investigação.....	432
8.9. Limitações da investigação e questões em aberto.....	434
8.9.1. Das limitações.....	434
8.9.2 Das questões em aberto.....	435
Bibliografia.....	441

LISTA DE FIGURAS

5.1 Esquema Concetual da Investigação.....	191
6.1. Modelo de análise dos dados.....	278
6.2. Dimensões e Abordagens da Análise da Participação Pública.....	283
7.1. Esquema do Subtema Potencial Endógeno.....	333
7.2. Esquema do Subtema Turismo.....	337
7.3. Esquema do Subtema Coesão Territorial.....	343
7.4. Esquema do Subtema Atores.....	351
7.5. Esquema do Tema Território.....	356
7.6. Esquema do Subtema Cidadania.....	358
7.7. Esquema do Subtema Dinâmicas.....	367
7.8. Esquema do Subtema Mecanismos.....	373
7.9. Esquema do Tema Participação.....	384
7.10. Esquema do Subtema Redes.....	388
7.11. Esquema do Subtema Processos.....	395
7.12. Esquema do Subtema Governança.....	398

LISTA DE TABELAS

5.2. Modelo de Análise Inicial.....	191
6.1. Modelo de Análise Final.....	236
6.2. Dimensionamento da Amostra	243
6.3. Identificação dos empresários que participaram no FG.....	253
6.4. Identificação dos técnicos/empresas que participaram no FG.....	254
6.5. Desenho da Investigação Empírica	262
6.6. Escalas de Medida das Variáveis Utilizadas	275
6.7. Respostas à Questão 4.1.1 do Inquérito: “Dos seguintes aspetos, quais considera que existem neste território?”.....	284
6.8. Respostas à Questão 4.3. do Inquérito: “De uma forma geral o nível de envolvimento dos indivíduos neste território é?”.....	285
6.9. Respostas à Questão 5.10. do Inquérito: “Tendo em conta o território a que se refere este estudo, assinale os TRÊS indicadores que considera mais limitativos à participação pública”.....	285
6.10. Respostas à Questão 5.1. do Inquérito: “Diga por palavras suas o que entende por participação pública”.....	286
6.11. Registo de excertos do FG.....	288
6.12. Modelo de Análise (excerto)	290
6.13. Modelo Analítico.....	291
6.14. Excertos com frases chave das entrevistas.....	294
6.15. Modelo Analítico (excerto)	295
7.1. Evolução da População nos Concelhos do Baixo Guadiana entre 1970 e 2011.....	304
7.2. Densidade Populacional dos Municípios do Baixo Guadiana entre 1991 e 2011.....	305
7.3. População por Faixas Etárias dos Municípios do Baixo Guadiana 2011	306
7.4. Evolução do Desemprego no BG de 2005 a 2009.....	306
7.5. Estabelecimentos de Educação/Ensino por Município Segundo o Nível de Ensino Ministrado e a Natureza Institucional, 2011/2012.....	308
7.6. Alunos matriculados por município, segundo o nível de ensino ministrado e a modalidade de ensino, 2011/2012.....	309

7.7. Distribuição do Património Edificado pelos Municípios do Baixo Guadiana.....	313
7.8. Distribuição dos Museus pelos Municípios do Baixo Guadiana.....	314
7.9. Distribuição dos Recursos Naturais de Interesse pelos Municípios.....	318
7.10. Alojamentos e capacidade das unidades hoteleiras por Município.....	320
7.11. Estabelecimentos de Refeições e Bebidas	321
7.12. Equipamentos Turísticos por Município	321

LISTA DE ABREVIATURAS

ADA	Associações de Defesa do Ambiente
ADIM	Associação de Defesa dos Interesses de Monsaraz
ADL	Associações de Desenvolvimento Local
ADPM	Associação de Defesa do Património de Mértola
ADRAL	Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo
AECT	Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial
AGRIS	Agricultura e Desenvolvimento Rural
ALCANCE	Associação para o Desenvolvimento do Nordeste Algarvio
ANIMAR	Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local e Meio Rural
ANJE	Associação Nacional de Jovens Empresários
ANJE	Associação Nacional dos Jovens Empresários
AQC	Análise Qualitativa de Conteúdo
ATBG	Associação Terras do Baixo Guadiana
BG	Baixo Guadiana
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CE	Comunidade Europeia
CM	Câmara Municipal
CNADS	Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Desenvolvimento Local
DLS	Desenvolvimento Local Sustentável
DS	Desenvolvimento Sustentável
DT	Desenvolvimento Territorial
ESDIME	Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste
ETAR	Estação de Tratamento de Águas Residuais
UE	União Europeia
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FG	<i>Focus-Group</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional

GAL	Grupo de Ação Local
GEOTA	Grupo de Estudos e Ordenamento do Território
GOP	Grandes Opções do Plano
IA	Investigação Ação
ICE	Instituto das Comunidades Educativas
ICOMOS	<i>International Council on Monuments and Sites</i>
ICL	Instituto Comercial de Lisboa
ISCAL	Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa
ICE	Instituto das Comunidades Educativas
ICN	Instituto de Conservação da Natureza
ICNB	Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IFTO	<i>International Federation of Tourism Organisations</i>
IGESPAR	Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico
ILE	Iniciativas Locais de Emprego
INDE	Intercooperação e Desenvolvimento
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPTM	Instituto Português e dos Transportes Marítimos
ISCTE	Instituto Superior da Ciências do Trabalho e da Empresa
ISSS	Instituto Superior de Serviço Social
IUNC	International Union for Conservation of Nature
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
LEADER	Ligação entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural
LIFE	<i>L'Instrument Financier pour l'Environnement</i>
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODIANA	Associação para o Desenvolvimento do Baixo Guadiana
ODL	Organização de Desenvolvimento Local
OIDL	Organização Internacional de Desenvolvimento Local
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONGA	Organização Não Governamental do Ambiente
ONG	Organização Não-Governamental

ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PDM	Plano Diretor Municipal
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PIN	Projeto de Potencial Interesse Nacional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa do Meio Ambiente das Nações Unidas
PNVG	Parque Natural do Vale do Guadiana
POAP	Plano de Ordenamento de Área Protegida
PP	Política Pública
PROA	Programa Regional Operacional do Alentejo
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RNSCMVRSA	Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António
RURIS	Reflorestação de Terras Agrícolas
SC	Sociedade Civil
SCTN	Sistema Científico e Tecnológico Nacional
SDS	<i>Sustainable Development Strategy</i>
SPSS	Statistical Package for Social Sciences
TBG	Terras do Baixo Guadiana
UNDP	<i>United Nations Development Program</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization</i>
UR	Unidade de Registo
UTAD	Universidade de Trás os Montes e Alto Douro
VRSA	Vila Real de Santo António
WASP	<i>White, Anglo-Saxon and Protestant</i>
WTO	Organização Mundial do Turismo
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>

AGRADECIMENTOS

Sendo individual, e muitas vezes solitário, um estudo deste tipo envolve sempre a colaboração mais ou menos presente de várias pessoas e instituições.

Em primeiro lugar agradeço aos dois orientadores que me acompanharam nestes longos anos: ao Professor Doutor João Albino Matos da Silva e ao Professor Doutor Adão de Jesus Gonçalves Flores. A sua mestria foi determinante e a eles devo os ensinamentos que me levaram a concretizar a tese.

À Associação de Defesa do Património de Mértola agradeço a oportunidade de participar em projetos que muito contribuíram para consolidar reflexões sobre os objetivos que me propunha atingir. Aos meus companheiros que desta casa fazem a sua sina, deixo o meu muito obrigado pela ajuda e incentivo.

Ao Dr. Raúl Marques pelo pelo inestimável apoio, o que me permitiu ultrapassar as inseguranças das metodologias.

Ao Dr. Rui Mateus pelas horas infindáveis de discussão e de apoio nas traduções. A ele, pela argúcia da sua argumentação e ao seu refinado humor, devo igualmente, as bastas doses de ânimo quando o desalento me assolou.

Estou em dívida pelo muito tempo que deixei de estar com os meus amigos e, sobretudo com a minha família. Tal como a água num rio, o tempo não passa igual duas vezes.

Por fim, e nunca foi mais certo o ditado: “os últimos são os primeiros”, agradeço à Cidália, minha companheira, pelo incentivo constante. A sua compreensão foi determinante para que aqui chegasse.

Mas o chegar a este ponto é também o resultado de um percurso de vida e de aprendizagem...Desde o início. Aliás, é aí que tudo quase sempre começa e se alinham os traços que nos marcam, se inculcam os valores que nos vão reger, se nos entranham os símbolos que nos hão-de definir. Principalmente se, para tal, o esforço necessário que alguém fez por nós, tiver sido incomensuravelmente maior que aquele que aqui fizemos. Porque a eles devo quase tudo o que sou, mais do que agradecimentos, a gratidão é inteiramente para os meus pais.

RESUMO

O turismo como fenómeno sociológico e simultaneamente como uma das mais vibrantes atividades do mundo, constitui uma inesgotável fonte para a teorização dos vários estados de desenvolvimento das sociedades modernas, sobretudo no último século e meio. Dentro dos diferentes conceitos em que é interpretado e dos paradigmas da sua evolução, é em particular no que se lhe refere às atuais teorias da sustentabilidade, de participação e governança que o abordaremos nesta investigação.

A robustez da participação pública e as práticas de governança parecem não ser indiferentes aos processos de desenvolvimento dos territórios, principalmente a nível local. Particularmente em territórios de baixas densidades (que não apenas na demográfica), a prestação daquelas dimensões parece constituir um forte contributo para o bem-estar do indivíduo, o progresso das comunidades, o ordenamento e a harmonia dos territórios; em suma, para a sustentabilidade do progresso humano.

Assim, investigar *in situ*, onde o desenvolvimento de facto acontece, não apenas a veracidade daquele argumento mas, sobretudo, de que formas se reveste esse contributo, que valias oferecem tais dimensões ao desenvolvimento sustentável, qual é a grandeza dessa cooperação entre a participação, a governança e o desenvolvimento local, constitui uma forte motivação não só académica mas igualmente de interesse pragmático e operativo quer para o autor quer para o território alvo do estudo. O que redobra o seu interesse enquanto processo de investigação-ação.

A endogeneidade material e imaterial dos locais, a identidade e o sentido de pertença ao território (e porque não o orgulho?) serão também fatores a ter em conta na relação que se estabelece entre a maior ou menor apetência para interagir com o ambiente que nos rodeia, para partilhar e ser (co) responsável com os desafios que se nos colocam enquanto seres societários; para participar, portanto. Nesse sentido, o território é, além de palco do desenvolvimento, ator e recurso para a participação cidadã, podendo desencadear dinâmicas coletivas de identificação e, por esta via, de apropriação do próprio processo de desenvolvimento, fase última da participação enquanto estratégia de construção política e social, e de governança enquanto quadro político-institucional.

Assim sendo, e tendo em linha de conta o processo de desenvolvimento turístico que a navegabilidade do Rio Guadiana oferece, importa perceber também que fatores condicionam a maior ou menor participação dos atores locais no Baixo Guadiana (BG) e que estratégias melhor se ajustam ao aumento da sua intensidade e eficácia. E, por outro lado, compreender que formas de inovação e criatividade são precisas para construir esse caminho, bem como, as experiências de gestão territorial que se devem ensaiar para que tal aconteça.

Optámos pela metodologia de investigação ação por considerarmos ser a que mais se coaduna aos objetivos do estudo que nos interessava desenvolver e que assumiu um pendor mais qualitativo. O estudo de caso constitui a estratégia de delimitação da investigação. Para além da análise documental, memorandos e encontros exploratórios que robusteceram a reflexão inicial, o questionário, o *focus-group* e a entrevista semi diretiva, foram as técnicas de recolha de dados utilizadas aplicadas, recorrendo à análise bivariada e principalmente à análise de conteúdo, para o seu tratamento.

Em resultado da investigação, é um dado assente que o envolvimento dos cidadãos e da sua efetiva participação em termos de processos de desenvolvimento, no turismo, se reveste de particular, quiçá decisiva, importância, a par de boas práticas de governança, sejam elas de entidades territoriais, associativas ou empresariais. O ambiente construído em torno destas premissas, gera espaços criativos e origina territórios de projeto, essenciais para fortificar processos de desenvolvimento local em territórios de baixa densidade.

A utilidade de organizar o território em parceria e com uma agenda comum, co-responsabilizando todos os atores locais para uma estratégia conjunta revela-se decisiva o que torna ainda mais marcante o papel da participação. O ensaio de um modelo de gestão conjunto para o Baixo Guadiana é um caminho apontado como desejável para o desenvolvimento do território (para além da inovação à escala nacional), pelo reforço que representaria em termos de escala e pelas janelas de oportunidade que daí resultariam.

Palavras-chave: Turismo, participação, governança, desenvolvimento local sustentável, território, Baixo Guadiana.

ABSTRACT

Tourism, both as a sociological phenomenon and as one of the most vibrating activities in the world, as been, for the last one and half century, an inexhaustible source for modern society different stages of development theoretical studies. Within the different interpretation concepts that are given to it and the paradigms of its own evolution, this research is particularly focused on its sustainability, participation and governance actual theories relationship.

The strength of public participation and of governance exercise seams not to be indifferent to territorial development processes, mainly at the local level. Particularly in (not merely demographic) low density areas, the effect of these dimensions appears to be a strong contribution to individual well-being, to community progress, to territorial harmonious management; in short, to human development sustainability.

Therefore, to do in site research in areas where development actually happens allows us not only to check the veracity of such argument but, mostly, the know the specific shape of such contribution, the added value brought by those dimensions to sustainable development, the cooperation degree established between participation, governance and local development, is a strong not only academic but pragmatic and operational motivation for the researcher and for the research target territory. Which adds up to its interest as an action research process.

The places material and immaterial endogeneity, the strong territorial felling of identification and belonging (pride even, why not say it?) are also factors to be accounted for in the relation that is established between the bigger or smaller will to interact with our surrounding environment, to share and be co responsible with the challenges that are set in our path as social beings; thus, to participate. In this sense, the territory is not only the stage where development takes place but also actor and resource of citizenship involvement, where collective identification dynamics can be set off, due to that, where the development process itself can be appropriated, as a last stage for the use of participation to build a social and political strategy, and of governance as the political and institutional frame.

This being so, and taking into consideration the touristic development opportunities that the Guadiana navigability can offer, it is also important to understand which factors can limit the

Low Guadiana local actors bigger or smaller participation and which are the better strategies to obtain its efficiency and intensity increase. And, on the other hand, what kind of innovation and creativity skills are required to build that path and what territorial management experiences are advisable to test for that to happen.

The option for an action research methodology is due to the fact that we thought it to be the more suited for the study goals we wished to develop, and to the more qualitative inclination of the data retrieved. The case study was the research boundaries strategy used, besides the documental research, memos and exploratory meetings that have strengthened the initial considerations. A questionnaire, a focus group and semi-conducted interviews were used as data retrieval techniques, and, for the data processing, bivariate and contents analysis were the options.

It became clear, as a result of the present research, that citizen involvement and effective participation, within the local development process, particularly when involving tourism, as a particular, decisive even, role, along with governance good practices, no matter they are from territorial, associative or business entities. The environment that these assumptions allow to be build generates not only creative grounds but also generates project territories, which are essential to strengthen low density areas local development processes.

The utility of organizing the territory in partnerships with a common agenda, with a shared responsibility amongst all local actors involved in a joint strategy as revealed itself decisive, which enhances the role of participation within the process. A trial for a Low Guadiana joint management model is the path that presents itself as desirable for this area development (beside being a national scale innovative approach), mostly due to the obtainable scale growth and resulting windows of opportunity.

Key words: Tourism, Participation, Governance, Local Sustainable development, territory, Low Guadiana

PARTE I – APRESENTAÇÃO E ESTADO DA ARTE

Prefácio à PARTE I

Na primeira parte desta tese, alinham-se por um lado, as grandes linhas de orientação do estudo, e, num segundo momento, apresenta-se a nossa leitura do estado da arte.

O Capítulo 1 problematiza a investigação, referindo-se à contextualização e delimitação do tema e da própria justificação da sua escolha, para além da problemática e pertinência que lhe são inerentes. São também aqui definidos os objetivos e apresentada a estrutura e a organização da tese.

Os Capítulos 2, 3 e 4 constituem a revisão da literatura, respetivamente sobre o Turismo, Desenvolvimento e Sustentabilidade; a Sociedade Civil e Governança; e, por último, a Participação Pública. O Capítulo 5 apresenta o Quadro Concetual de Síntese, incluindo igualmente uma sinopse da revisão da literatura,

O documento que aqui se apresenta resulta do trabalho direto desenvolvido nos últimos cinco anos, mas igualmente produto de trinta anos de apego profissional pela animação interventiva numa perspetiva de desenvolvimento do território e de progresso das comunidades residentes. Por outro lado, a motivação para a sempre árdua tarefa de participar num Doutoramento, neste caso, em Turismo, acrescida pelo fato de ser trabalhador (fora dos circuitos académicos) estudante, é também o resultado de uma tripla razão:

A primeira prende-se com a necessidade de aumentar o conhecimento relativamente a uma área – o turismo –, dado o papel que esta atividade poderá ter no desenvolvimento futuro (próximo) do Baixo Guadiana e, em concreto, que papel é reservado e se reservam para si próprias as comunidades locais nesse processo de desenvolvimento. A academia tem, em nosso entender, uma responsabilidade acrescida: servir o desenvolvimento das regiões onde se insere; e a produção de conhecimento deve favorecer esse mesmo desígnio, e ser aplicada e aplicável ao bem-estar dos indivíduos, ao progresso das sociedades e ao desenvolvimento harmonioso dos territórios. Entendemos esta investigação também como um processo de aprendizagem pessoal, que desejamos útil e frutuosa para nós, para o território e, se for possível para um, mesmo que muito ligeiro, aumento do conhecimento geral relativamente a estas matérias.

A segunda razão relaciona-se com a curiosidade de, após trinta anos de trabalho com as comunidades e, portanto, de uma aprendizagem marcadamente empírica, aliar-lhe a cientificidade que uma investigação sempre acarreta. A par da aludida curiosidade, está a expectativa do resultado do agregar das duas formas, a prática e a científica, o que em muito pode robustecer os processos de desenvolvimento territorial em que estamos embrenhados e a eficácia das ações que desenvolvemos e das decisões que tomamos enquanto representantes de organizações ligadas precisamente às temáticas do desenvolvimento local sustentável.

A terceira razão decorre também da nossa convicção de que os territórios melhor encontrarão as oportunidades de se desenvolver consoante a capacitação dos seus recursos humanos. Ora, precisamente, um dos nossos objetivos, é robustecer o corpo científico das instituições ligadas ao processo de desenvolvimento deste território, motivando investigações, quer sejam resultantes de projetos de trabalho quotidiano, de trabalhos de fim de curso ou de mestrados e doutoramentos. De antemão sabemos ser mais credível propor a outros, particularmente a colaboradores, um esforço adicional, se nós próprios também, de antemão, o fizemos.

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

1.1. PROBLEMÁTICA DA INVESTIGAÇÃO E QUESTÕES DE PARTIDA

A necessária relação de simbiose, necessária entre turismo e desenvolvimento, particularmente nas dimensões sustentáveis e em escalas geográficas de micro regiões, está cada vez mais na ordem do dia dada a necessidade que o primeiro tem de assegurar a sua contínua procura de diversidade e continuidade, e o segundo de transformar em oportunidades os recursos existentes, demonstrando de igual forma o seu papel na satisfação das necessidades humanas, mesmo sendo estas diferentes ao longo dos tempos. A participação das comunidades como oportunidade de contribuir para a perenidade dos recursos e, simultaneamente, como avalizadoras do seu próprio processo de desenvolvimento, é aqui igualmente importante indagar.

É certo que têm vindo a emergir, progressivamente, manifestações de diferentes formas societárias em que os cidadãos assumem um papel central - é, por assim dizer, uma nova sociedade - a dos cidadãos. Uma sociedade ancorada em novos valores, novas mentalidades e novas formas de democracia e participação, onde interagem interesses individuais e coletivos, onde se multiplicam poderes e inter-relações e em que se movem novas perspetivas de organizar e gerir as comunidades e os territórios, assumindo diferentes formas de descentralização, de participação e de parceria, mas igualmente de partilha de responsabilidades e comprometimentos, resultando daí o papel fulcral da participação pública e da sua relação com os novos modelos de governança dos territórios nos processos de desenvolvimento local que se queiram integrados e integradores.

De facto, o envolvimento dos cidadãos é hoje, praticamente em todas as dimensões, mas em particular nas sociais, económicas e políticas, de grande relevância, sendo relativamente unânime (pelo menos do ponto de vista teórico) que, pela participação cidadã, particularmente numa perspetiva pró-ativa, pode residir um mais eficaz, sustentável, justo e filantrópico percurso do desenvolvimento humano. Problematisa-se neste estudo se, de facto, uma sociedade civil forte, expressa numa cidadania ativa e dinâmica, pode ser contributiva e, eventualmente, decisiva, nas tomadas de decisão, cooperando para encontrar novas vias e

estratégias que melhorem a qualidade da gestão pública e a eficácia da sua ação. E se portanto, a participação pública, pode, por via das práticas de governança, influenciar a matriz do modelo de desenvolvimento nos territórios.

Como refere Chetwynd (2001), a participação é “um processo pelo qual as preocupações dos cidadãos, das necessidades e valores são incorporados nas decisões governamentais”, sendo entendida, por um lado, como um princípio básico para a boa governança, e, por outro, como um dos indicadores da democracia, em particular nos processos de democracia participativa, como acentua Boaventura Sousa Santos (2002) quando refere que a democracia redistributiva - qualidade da democracia representativa -, tem de assumir-se como democracia participativa.

Dinâmica, a teoria do desenvolvimento local e regional está em constante construção, a que não é indiferente o seu carácter interdisciplinar, nomeadamente da sua intromissão por parte das ciências económicas, da geografia e a sociologia (Marques, 2000). No entanto é transversal o entendimento de que deverá ter, na participação dos cidadãos/atores, uma condição de durabilidade social (Campagne, 2001). Se concordarmos que o desenvolvimento local depende, como referem Deffontaines e Prod'homme (2001), da forma e ritmo com que uma população se apropria, organiza e transforma um território, estamos a assumir a diversidade de aspetos em que a participação cívica interfere e em que predomina o importante papel concedido aos seus atores. Assim, além da regulação empresarial e da regulação governamental, existe um processo de regulação crescente na base da sociedade, a partir do local onde as pessoas vivem, e portanto participam, (designado de “*participatory governance*”), em que o desenvolvimento se centra mais nas pessoas e no seu ambiente do que na produção e nos lucros (Friedmann, 1992).

Por outro lado, e seguindo a *United Nations Development Program* UNDP (1997), para quem a governança é “o exercício da autoridade económica, política e administrativa para gerir um país em todos os níveis”, em que através de “mecanismos, processos e instituições”... os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercitam os seus direitos legais e as suas obrigações e mediam as suas diferenças”, é fácil o entendimento do carácter bidirecional da relação entre desenvolvimento participativo e boa governança, linhas que igualmente balizam as questões preambulares desta investigação.

Assumimos assim, como problemática de partida, que, em processos e dinâmicas de desenvolvimento turístico, a participação e governança interagem e relacionam-se, já que aquela, focando-se na melhoria da qualidade da participação e autonomia das comunidades locais, é facilitadora do desenvolvimento sustentável, e que, por seu lado, a governança proporciona a base para o desenvolvimento participativo, na medida em que promove o envolvimento e cria um ambiente favorável para os processos participativos. Daí que, à medida que os processos participativos evoluem, a governança também progride para apoiar uma participação mais ampla e mais madura. Nesse sentido, se o desenvolvimento participativo promove a boa governança, esta, de igual modo, fomenta a participação e envolvimento dos cidadãos.

Constitui igualmente problemática desta investigação uma preocupação fundamental que se prende com a importância da participação dos indivíduos e das organizações nas decisões sobre assuntos que lhes dizem respeito, muito em particular em processos de desenvolvimento local. Pretendemos aprofundar no como, no porquê e com que resultados, a participação contribui para as boas práticas de governança; no fundo, até que ponto se constitui como alavanca do desenvolvimento quer nas dimensões económicas quer sociais, mesmo quando o conflito, mesmo que legítimo, faz parte do processo.

Também é fundamento para esta investigação a sustentação de que os processos participativos parecem permitir um mais eficaz desenvolvimento no sentido da sua perenidade e equidade, e uma maior cadência para a inovação e criatividade, bem como imprimir ao desenvolvimento territorial e à maior capacidade de resistência perante as adversidades (Marques 2000). Paralelamente questiona-se a territorialização do desenvolvimento, particularmente nas tomadas de decisão e na construção das políticas públicas e o seu enredo com a participação social já que, quanto maior for a distância entre os atores e o objeto da participação, menor será a propensão para participar.

A capacidade de auto-organização dos territórios, a fertilidade do seu capital social acumulado, a participação interventiva, associada a uma dinâmica cultural, social e política, bem como a ambientes propícios à criatividade, à partilha e a um sentimento de apropriação do processo pelas comunidades locais, constituem fatores essenciais para a índole social,

económica e cultural num processo de desenvolvimento territorial; estabelecendo também, neste domínio, linhas de partida relevantes para este estudo.¹

1.1.1. TURISMO, PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA NO BAIXO GUADIANA

Referidas genericamente as problemáticas que enquadram as questões de partida desta investigação, é útil contextualizá-las no território que serve de plataforma a este estudo de caso: o Baixo Guadiana, já que é esta a dimensão territorial do nosso interesse. Em territórios com as características do Baixo Guadiana, particularmente no que se refere às questões de baixa densidade, de ruralidade, de demografia e de geografia, a que se acrescentam as especificidades administrativas, são ainda mais pertinentes as teses acima referidas no que à participação e governança dizem respeito, bem como (talvez principalmente), à forma e substância que ambas determinam no desenvolvimento do território.

Se atendermos, em termos de intensidade e eficácia de participação, quer à importância da proximidade dos cidadãos aos processos de tomada de decisão e ao seu objeto, quer à capacitação, onde, segundo a FAO (1989) “assenta a participação consciente e ativa dos beneficiários das estratégias em todas as fases do processo de desenvolvimento porque, em última análise, o desenvolvimento (...) não pode acontecer sem mudanças nas atitudes e nos comportamentos das pessoas a quem se destina”, e assumindo que não é possível implementar uma estratégia de desenvolvimento sustentável – que só é eficaz e duradoura quando existe elevada participação pública e uma efetiva governança coletiva e se os indivíduos estiverem na posse de recursos pessoais para o conseguir, é facilmente inteligível a dimensão desta problemática para este território, se tivermos em linha de conta as especificidades que encerra.

Neste seguimento, e neste contexto territorial e social, a participação pública e as práticas de governança locais, assumem peculiar ponderação, como que significando a integração dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, não apenas para legitimar opções tomadas ou dar anuência a ações implementadas, mas antes como partilha de comprometimento

¹ Salienta-se a importância da utilização da noção de território ou desenvolvimento territorial, já que a teoria a propósito dos modelos de desenvolvimento compõe outras expressões como desenvolvimento local, endógeno, integrado, sustentável (Pecqueur (1989) indiciam que o espaço-território desempenha o papel de uma variável explicativa no desenvolvimento, sendo não apenas um suporte, tornando-se num elemento de organização produtiva que interfere nas estratégias dos atores individuais e coletivos. Para este investigador os territórios, assumem o caráter de sistemas produtivos locais (podendo receber também outras denominações como *milieux* ou *atmosferas*) que territorializam o lugar, dando-lhe dimensão humana, cultural e cognitiva (reciprocidade, cooperação, concorrência, disputa, etc) a acrescentar à dimensão económica e material (Schneider, 2004).

participado, em que os cidadãos devem intervir e responsabilizar-se pela coerência das políticas públicas porque partilham as escolhas, assumem os projetos, avaliam os resultados e implementam as correções necessárias, o que se nos afigura determinante para a sustentabilidade de um território como o BG, constituindo por isso, como acima referimos, como questões de partida desta investigação.

Por outro lado, como analisaremos em detalhe, o papel que representa a participação do cidadão e sua contribuição não é unânime, a que acresce o facto de que os modelos tradicionais de encarar o desenvolvimento não resolverem a encruzilhada que as sociedades atuais hoje enfrentam em termos de economia, progresso e bem-estar, tornando-se premente encontrar novas e inovadoras formas de participação que representem mais partilha de poder, mas igualmente maiores responsabilidades dos cidadãos na governança partilhada dos processos de desenvolvimento territoriais. Processos que assumem ainda maior acuidade em micro territórios como é o caso presente; do que resulta igualmente a problemática desta tese.

Assim, no pressuposto de partida de que um novo padrão de desenvolvimento sustentável extrai muita da sua eficácia e sustentabilidade nas boas práticas de participação e governança, e que, em territórios de baixas densidades, esses fatores assumem ainda maior relevância, a oportunidade e utilidade deste estudo é, em nosso entender, um bom contributo para as tomadas de decisão adequadas ao futuro do território. Sobretudo, se sublinharmos que é previsível um processo de desenvolvimento ancorado no turismo, que pode ultrapassar, por deslumbramento, o território e os atores, particularmente os decisores políticos (lembramos a proximidade e alguns resultados obtidos..., do Algarve), mais pertinência se vislumbra nesta problemática, e, portanto, nas indagações iniciais de pesquisa.

No capítulo da metodologia, quando desenvolvermos o subtema “a natureza do estudo” mais adequadamente se clarificará que outra das questões de partida se prende precisamente com o encontrar de perfis que possam apontar um modelo de gestão conjunto, que reforce a participação agregada, e que envolva boas práticas de governança que resultem num maior peso institucional do território. Igualmente, é preciso desenvolver e experimentar que formas criativas, inovadoras e pioneiras permitem fortificar este espaço e estas comunidades, ampliando assim os efeitos positivos do turismo e aumentando a capacidade de apropriação do próprio processo por parte das comunidades locais.

Pretendemos por isso, acrescentar às questões já referidas, indagar como, num processo de desenvolvimento turístico, a participação pública, balizada por práticas de governança local, se manifesta nesse mesmo desenvolvimento, incluindo nessa análise as interferências que entre si se estabelecem, e a relevância que, em conjunto, possuem. E, porque se trata de um território de baixas densidades, identificar que especificidades ocorrem, como é que se pode modelar a sua implementação e gestão, e de que modo podem concorrer para o paradigma do processo de desenvolvimento turístico futuro deste espaço.

1.2. PERTINÊNCIA E JUSTIFICAÇÃO DO TEMA

Enquadrámos, no ponto anterior, a problemática e as questões de partida. Justifiquemos agora a escolha do tema e a pertinência da tese, ainda que de forma resumida, já que no capítulo da metodologia o evidenciaremos de forma detalhada. De facto, a justificação do tema prende-se com a sua pertinência pela atualidade do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e de baixas densidades, pela necessidade e, portanto, eventual aplicação prática dos resultados da investigação, e pela conformidade temática e proximidade física com a atividade do investigador ao longo de todo o seu percurso profissional. O empenho nesse caminho exprime a motivação atual.

Estudos atuais, particularmente sustentados na crise que hoje as economias atravessam e no colapso das teorias que a enquadram, defendemos que a participação dos cidadãos e a imposição de boas práticas de governança se afiguram como um dos caminhos para enfrentar, e, sobretudo prevenir futuras crises, podendo contribuir para construir consensos, para aumentar a ética e a transparência na governabilidade e para legitimar reformas estruturais na forma (e portanto nas mentalidades) e na substância de governar os territórios e gerir as economias, quer à escala do mundo, dos países ou dos locais.

Atualmente, para além do pensar global e agir local, é no local que se centram as atenções, interagindo com muitos outros locais e agir em partilha, em que o território deve ser aprendido como o espaço vital, algo mais do que um *slogan*, num processo que envolva a participação e a implicação dos agentes sociais, num modelo de Investigação e Ação. Tal só é possível através de processos intensos e contínuos de participação de todos os atores. Daí a redobrada importância de investigar as dimensões da participação: como se insurge e a que

níveis se expressa nos locais e nos processos, a sua representatividade e o papel que desempenha nas democracias modernas, os seus impactos nas novas governanças locais e regionais e, sobretudo, que manifestações acrescenta aos processos de desenvolvimento territorial.

É aceite pela maioria dos estudiosos que o desenvolvimento local deverá ter, na participação dos cidadãos/atores, uma condição de durabilidade social (Campagne, 2001). Por isso se justifica que um processo de desenvolvimento local sustentável não se pode efetivar de outra forma que não seja através da participação pública e de boas práticas de governança local. Refere Marques (1999) que é num quadro de multiplicação de poderes e de inter-relações que se movem as novas perspectivas de organizar e gerir os territórios, assumindo diferentes formas de descentralização, de participação, de parceria, resultando daí o papel fulcral da participação pública e da sua relação com os novos modelos de governação dos territórios.

Há nesta investigação também um contributo que se exprime no aprofundamento relativo à incontornável relação entre os modelos de participação pública e as práticas de governança nos processos de desenvolvimento turístico sustentável, avaliando o grau de participação pública que existe no Baixo Guadiana, que redes e práticas de governança o caracterizam e de que forma e em que dimensões quer uma quer outras influenciam o processo de desenvolvimento no território.

Mas, e tendo em conta os pressupostos teóricos enunciados, torna-se evidente simultaneamente a pertinência e a justificação do tema: por um lado, a participação é hoje apontada internacionalmente como um bom referencial para os processos de desenvolvimento dos territórios, particularmente a nível local; e por outro, o território do Baixo Guadiana assume-se hoje, no contexto de um novo paradigma de desenvolvimento, como um excecional campo de investigação, de experimentação e de ação em termos de processo inovador de gestão territorial conjunta, partilhada e participada, numa abordagem territorial que resulte da tensão positiva entre atores e fatores externos e internos, como, aliás defende Barca (2009).

Diversos exemplos comprovam que a capacidade de auto-organização dos territórios e a riqueza do capital social “acumulado” à participação interventiva, associadas a uma dinâmica cultural, social e política, a um ambiente propício à criatividade, à partilha e a um sentimento de apropriação do processo pelas comunidades locais, constituem fatores essenciais para a

consolidação do seu desenvolvimento. Também associado a este posicionamento, uma outra abordagem surge no estudo: o ato de pertencer a um território, o sentimento de identidade e de pertença coletiva, gera motivação nos indivíduos para se envolverem com determinados objetivos coletivos da comunidade. Verificar se estes impulsos estão no território do Baixo Guadiana e de que modo podem estar ao serviço do seu desenvolvimento, são fundamentos fortes para esta investigação.

Como se verá pela revisão da literatura, parecem existir relações diretas entre o nível de desenvolvimento, a participação e o capital social de um território. Argumenta-se que a participação é uma das principais componentes da qualidade da governação e apresenta uma relação bidirecional com o capital social, entendido este como o nível de confiança e reciprocidade que reforça a capacidade de agir coletivamente e conduz a melhores práticas de governança. Deste modo a participação constitui uma importante fonte de capital social, e este, um facilitador da participação, porque incentiva a intervenção nos processos de decisão que interessam à comunidade. É evidente que tal só é atingível se os indivíduos estiverem na posse de recursos pessoais para o conseguir, isto é, se estiverem capacitados para de alguma forma se apropriarem do próprio processo de desenvolvimento.

Assim, diagnosticar, com rigor em que grau estas dimensões estão presentes no território, constitui uma necessidade, uma urgência e uma oportunidade de experimentação imediata da sua utilidade enquanto impulsos para o desenvolvimento, na medida em que se pretende que a investigação aponte metodologias capazes de operacionalizar estratégias participativas, de gestão conjunta e de apropriação pelos residentes, no processo de desenvolvimento turístico no território. Tal diagnóstico permitirá um modelo de gestão e governação que assegure um desenvolvimento sustentável e democrático, dando como adquirido que o conceito de participação está intimamente relacionado com os direitos de cidadania e de democracia.

Outro fator para nós pertinente, e que igualmente suscita o tema, revela-se no facto do turismo se configurar como uma enorme potencialidade para este território, sendo natural que muitos decisores políticos locais e regionais o encarem como o caminho mais adequado (senão o único) para o seu desenvolvimento. Também no turismo se gera o paralelismo entre o desenvolvimento e as políticas de turismo, dado que na própria elaboração destas, muitas vezes aquele é assumido como um processo de decisão política emanada de cima para baixo. Reveste-se, assim, de extraordinária importância, acentuar o papel que os atores locais

deverão ter neste processo, o que só é possível pela participação ativa e consequente das comunidades locais. A investigação sobre a participação dos atores nos processos de decisão no BG manifesta-se como de particular interesse para as políticas de turismo, se atendermos a que o poder, isto é, quem decide, deve governar em interação com os indivíduos e organizações, acabando por influenciar ou mesmo determinar a definição das políticas de turismo que vierem a ser geradas e implementadas para e no território.

Assim, a pertinência e fundamentação do tema, tendo como pano de fundo o que antes se referiu, estão presas, precisamente, quer à atualidade teórica da problemática quer à sua aplicabilidade do ponto de vista da economia atual; pertinência redobrada por se contextualizar numa investigação-ação com oportunidade de se experimentar em tempo útil, num espaço concreto, num processo que pode ser monitorizado e onde a transferibilidade do conhecimento pode ser uma realidade. E aqui reside igualmente razão do tema da tese.

1.3. DELIMITAÇÃO DO TEMA E OBJETIVOS DE PESQUISA

O tema central da dissertação prende-se com a Participação Pública (PP), a Governança Local (GL) e as dinâmicas que ambas imprimem aos processos de Desenvolvimento Territorial (DT) num contexto territorial específico em que o Turismo se assume como uma relevante oportunidade de testar estes pressupostos. Pretende-se, mais precisamente, investigar em que medida, num processo de desenvolvimento turístico, e num território rural de baixas densidades, com características como as que configuram o Baixo Guadiana (BG), a participação pública ativa das comunidades pode influir quer nas práticas de governança quer no próprio processo de desenvolvimento local sustentável (DLS).

Assim, o nosso principal objetivo é investigar se, e em que extensão, a PP valida as práticas de governança e se o produto daí resultante é facilitador do desenvolvimento sustentável e, sendo-o, em que dimensões tal ocorre. No pressuposto de que existe essa relação: Participação Pública → Governança → Desenvolvimento Sustentável, enquadrámos igualmente nesta temática, indagar se o processo inverso também se verifica, isto é, se um contexto de desenvolvimento territorial sustentável potencia boas práticas de governança e texturas de participação pública: Desenvolvimento Sustentável → Governança → Participação Pública.

Deste primeiro objetivo decorre outro essencial: uma vez que se entende que processo de desenvolvimento local sustentável não se pode efetivar de outra forma que não seja através da participação pública e de boas práticas de governança local, averiguar, através de uma metodologia de investigação-ação, se esta asserção é verdadeira e que pertinência assume para o território, para os atores locais do Baixo Guadiana e para o subsetor do turismo é da maior importância.

Essa averiguação é feita através da dissecação das opiniões expressas pelos diversos informantes, o que permite verificar as situações, circunstâncias e resultados que podem ser classificadas como positivos ou como negativos, no processo de desenvolvimento que está em curso neste território. Do seu conjunto, extrai-se uma matriz que, nas conclusões, permitirá, aferir da coerência ou não com as premissas enunciadas.

Como objetivo operacional ambicionamos que esta investigação possa contribuir igualmente para reforçar uma ideia importante do ponto de vista estratégico no quadro destes processos de Desenvolvimento Local Sustentável (DLS): que modelos de intervenção que não apostem claramente na capacitação alargada e estruturante da população dos territórios em causa ou são excessivamente perenes ou são «instalações *top-down*», sujeitas a todas as fragilidades que este tipo de procedimento acarreta – mudanças de políticas públicas, escassez /variabilidade intensa de investimentos, quebra demográfica, envelhecimento dos atores locais que haviam sido escolhidos como interlocutores, etc...

Pretende-se também, de certo modo, como objetivo teórico deste trabalho, contribuir para reforçar a incontornável relação entre o modelo de participação pública e de governança pela comunidade nos processos de desenvolvimento local sustentável, uma vez que uma das grandes valias da investigação qualitativa é a de encontrar, na expressão das diferentes tipologias concretas da ação, as ideias e conceitos que sustentam a sua formulação teórica.

E destaque-se que, num estudo de caso como este, de investigação-ação, acentuadamente de cariz qualitativo, tal confirmação é feita quer pela demonstração positiva de resultados, quer pelo seu contrário, uma certa forma de «autocrítica» que reforça a perceção das debilidades deste modelo, e, conseqüentemente, da necessidade de desenvolvimento das soluções a partir dos modelos teóricos que evoluíram a partir (ou no decurso) dessa mesma pesquisa. A

exposição clara e coerente dessas críticas aos modelos teóricos, nalguns dos seus aspetos, são também objetivos a tentar incluir nesta dissertação.

Enumeramos ainda como objetivos específicos da investigação:

- avaliar a importância que assumem o conhecimento e informação que as comunidades detêm sobre o potencial endógeno do território, quer em termos de participação pública (particularmente nas tomadas de decisão sobre assuntos locais), quer sobre o próprio usufruto social e económico desse potencial;
- avaliar o papel dos recursos imateriais do território nomeadamente a coesão territorial, o capital social, o sentimento de pertença e identificação;
- determinar a importância da capacitação (*empowerment*) dos atores locais (individual e coletivamente considerados), na cultura e robustez da Participação Pública e nas práticas de Governança Local, concluindo assim, por inerência, da importância da capacitação dos recursos humanos num território no seu próprio processo de desenvolvimento;
- identificar as variáveis e mecanismos que facilitam e condicionam a participação pública no território, particularmente as facilitadoras de ambientes criativos e inovadores geradores de dinâmicas locais;
- apontar formas de cooperação e articulação entre os atores locais, particularmente entre as instituições com capacidade de decisão no BG, densificando redes e consensos que possam tornar mais espessos e estimulantes o tecido social, económico e político do território; ou seja, que possam dar pela sua agregação dimensão territorial (e massa crítica) ao processo de desenvolvimento do Baixo Guadiana.

1.4. ORGANIZAÇÃO DA TESE E RESUMO DOS CAPÍTULOS

A tese está dividida em 8 capítulos, divididos em duas partes, acrescidas dos anexos. A Parte I integra os Capítulos 1 a 5, sendo que no Primeiro se problematiza a investigação e se alinham as questões de partida, permitindo indagar a pertinência e justificação do tema, bem como a sua delimitação. São também aqui definidos os objetivos e apresentada a estrutura e a organização da tese.

No Capítulo 2 é feita a revisão da literatura sobre o Turismo, o Desenvolvimento e a Sustentabilidade. Esta é uma investigação sobre o desenvolvimento de um território e que os seus intervenientes apelidam e pretendem que seja sustentável. Rever e atualizar a vastíssima bibliografia sobre a relação que se estabelece entre estas temáticas, quiçá das mais estudadas (desde a publicação do Relatório Brudtland em 1987), torna-se crucial, nomeadamente no que se refere à evolução histórica de conceitos, modelos e práticas. O turismo é a plataforma que serve de contexto e justifica este estudo. Particular relevo é dado à faceta local do desenvolvimento por ser essa a nossa escala de análise. A sustentabilidade, em termos de desenvolvimento, outro conceito já muito escarpado, mas sobre o qual nunca se chega ao fim, não estivesse ele próprio em constante mutação, é abordada neste capítulo particularmente na sua construção institucional, ideologia, dimensões e instrumentos.

Pretende-se, em termos de estado da arte, estabelecer precisamente as relações entre o desenvolvimento, a sustentabilidade e o turismo. Acima justificámos as razões da análise bibliográfica do desenvolvimento e da sustentabilidade. A explicação essencial, e para além do facto de este ser um Doutoramento em turismo, é que esta investigação-ação ocorre sobre um território cujo processo de desenvolvimento está, e pode vir a assentar, substancialmente ancorado no turismo. Note-se que o Baixo Guadiana é estruturado perpendicularmente pelo rio Guadiana, navegável do mar até Mértola o que potencia precisamente a oportunidade que essa vantagem significa para o território.

No 3º Capítulo abordamos a Sociedade Civil e a Governança. Para a sociedade civil interessam-nos sobretudo as dimensões que possam interagir com o nosso propósito: a participação pública. Assim, e para além do (s) conceito (s), enquadrámos historicamente o papel estratégico da sociedade civil e a sua relação com a democracia (designadamente com a democracia representativa e participativa). O indivíduo como ator, e o capital social, são ainda matérias salientadas, dado constituírem temáticas inquiridas na recolha de informação empírica.

No referente à Governança começamos por destrinçar as diferenças conceituais de governação e governança, seguindo precisamente a evolução dos conceitos e das práticas. Interessa-nos em particular evidenciar a dimensão social e participativa da governança bem como as suas boas práticas, dado o pressuposto da importância que representam em termos dos processos de desenvolvimento do território e, sobretudo na sua dimensão local. Aproximar o papel da

governança, relativamente às políticas públicas territorializadas e às tomadas de decisão, constitui também assunto de revisão de literatura neste capítulo.

O Capítulo da Participação Pública, o 4º, é porventura o que constitui o cerne da nossa revisão bibliográfica. Nele revemos a matéria essencial da nossa investigação: a Participação Pública. Apresentam-se os argumentos bibliográficos que apontam a participação como contributiva para o desenvolvimento, particularmente no que se refere às tomadas de decisão nas políticas públicas que a ele se referem. As distintas interpretações, os limites, os perfis e graus da participação são também amplamente aprofundados em termos de revisão bibliográfica, bem como o papel que a Educação exerce no exercício e cultura de cidadania. Para além de uma breve referência ao apelo internacional para a cidadania, é também documentado o tema da participação pública e das suas relações com a governança em Portugal.

Propositadamente estruturamos a revisão bibliográfica sobre as três dimensões fundamentais da investigação neste encadeamento: do desenvolvimento para a governança e desta para a participação pública, o inverso do sentido do objetivo que ambicionamos: compreender se, de facto, a participação e a governança modelam o desenvolvimento de um território.

O 5º e último capítulo, para além de sintetizar a revisão bibliográfica, por forma a reter o essencial para os objetivos da investigação, apresenta o modelo de análise que, em resultado da revisão bibliográfica, nos permitiu construir as ferramentas para o trabalho empírico.

CAPÍTULO 2. TURISMO, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE: UMA TRILOGIA NECESSÁRIA

“Mais do que um simples conceito, o desenvolvimento local é um ideal. Traz consigo a promessa de um modelo alternativo de desenvolvimento, de uma solução para o problema do desenvolvimento desigual, para o crescimento impelido por forças exteriores.

Dentro deste espírito, o termo tanto representa um apelo para agir como um convite para a análise”

Polèse, 1998

“Irão valorizar uma área desértica mais do que um ambiente confortavelmente construído? Irão desfrutar mais das Pirâmides do que da Disneylândia? Irá a viagem virtual substituir férias nas florestas tropicais uma vez que “a tecnologia pode oferecer-nos mais realidade do que pode a natureza?”

(Eco, 1986)

2.1. INTRODUÇÃO

O turismo pode ser usado como forma de estimular o desenvolvimento nos territórios cujas amenidades possam constituir espaço para essa oportunidade, sobretudo aqueles que tenham tradições culturais arraigadas e desenvolvam esforços de conservação do património cultural e ambiental e que promovam o equilíbrio sustentável entre exploração (ou usufruto) e preservação dos recursos. No entanto, esta atividade pode igualmente contribuir para o reforço de outras dimensões sociais nomeadamente no campo social, cultural e ambiental. Como reflete Amaro

“no princípio do século XX, o conceito de sustentabilidade tem já três dimensões, é tridimensional, porque contempla a visibilidade económica das organizações e da sociedade, porque contempla a coesão social introduzida pela Conferência de Joanesburgo - e mantém a dimensão da preservação ambiental. Ou seja, recupera a economia, acrescenta o social e mantém o ambiental” (Animar, 2007: 34).

São as economias à escala nacional que em cada país mais beneficiam da atividade turística (Cunha, 2008). Os seus efeitos fazem-se sentir no emprego, na balança de pagamentos, nos rendimentos; tem efeitos sociais e ambientais; não nos devemos, no entanto olvidar que os mesmos efeitos podem ser igualmente perniciosos.

Também a nível local é cada vez mais recorrente associar o desenvolvimento local ao turismo, multiplicando-se os exemplos de territórios que desenvolvem processos de desenvolvimento local em que o turismo assume uma quota-parte importante, até pela flexibilidade e versatilidade que lhe é reconhecida, o que lhe permite adaptar-se às especificidades de cada território, para além de ser uma atividade económica de carácter transversal. São, aliás, estas características que o tornam uma oportunidade excelente para os territórios. Como refere o editorial da conhecida revista Delnet:

“Mais do que qualquer outra atividade económica [o turismo], combina dinamicamente recursos endógenos e exógenos, que corretamente vertebrados, propõem todo um catálogo de benefícios sociais, económicos, ambientais e culturais. Contudo, temos que ser conscientes que esta atividade, se for mal planificada e se esquece a intervenção dos atores locais em todas as fases do processo, pode envolver determinados riscos e por conseguinte, provocar efeitos nocivos e irrevogáveis para o desenvolvimento territorial” (Delnet, 2004: 3).

E, mais detalhadamente, a mesma revista refere ainda a importância de que se reveste a atividade turística para os lugares, não só do ponto de vista económico, mas igualmente cultural, social e de identidade local, ao considerar que:

“O valor estratégico do turismo enquanto motor para o desenvolvimento dos territórios, e como tem sido observado pelos agentes locais e por muitos investigadores de todo o mundo, reveste-se de particular acuidade, sobretudo na relação de sustentabilidade e harmonia entre ambos. A nível local, a mais-valia que o turismo representa, é igualmente substancial e diversa, particularmente na geração de riqueza, na criação de emprego e de empresas e, por via disso, na fixação de pessoas, aspeto de extrema relevância em territórios de baixas densidades como o que integra esta dissertação. Mas outros efeitos são igualmente importantes como “ o reforçar os valores próprios de um lugar, reafirmar a cultura local, abrir a sociedade local às influências do exterior, munir um território de valores agregados, etc.” (Delnet, 2004: 8).

Para além da importância mais materialista, estes últimos aspetos, que se prendem sobretudo com os impactos psicossociais que os turistas provocam nos residentes, pela relação que estabelecem com os territórios, não são de somenos importância. No dizer de Carminda

Cavaco “os turistas apropriam-se dos lugares, pelas representações e valores, fruto de um outro olhar, pelas práticas e usos dos espaços e pela aquisição de área urbana “de tal forma que “a criação de lugares de turismo exprime todo o poder de criação e de inovação da sociedade” e “ são os turistas que inventam um novo sentido para as paisagens e os lugares, que escapa aos residentes, e novas vocações e funções” (Cavaco, 2006: 300-301).

Referimos aqui estes aspetos porque entendemos que em territórios rurais, com défice de capacidade reprodutiva e criativa, propícia à participação (hoje fala-se cada vez mais da criatividade como elemento fundamental para o progresso dos territórios, podendo quase apontar-se um eixo criativo ao desenvolvimento), a capacidade imaginativa, diferenciadora, pode revelar-se fundamental. Sem pretender aprofundar muito, até porque nos faltam elementos mensuráveis desse pressuposto, não deixaremos de dizer que em alguns processos (micro) de desenvolvimento local que contactamos de perto, estes aspetos se nos afiguram relevantes (nomeadamente em Mértola e Tondela e, mais recentemente, Almodôvar, para referir apenas alguns meros exemplos).

2.2. TURISMO: ESSE FENÓMENO

“O turismo implica deslocação, uma relação com outro tempo e outro eu, contacto, permanência e até familiaridade e apropriação de outro lugar: o lugar turístico é um espaço organizado, codificado, que participa da sociedade de consumo”²

Carmina Cavaco

A origem da palavra é conhecida: é uma generalização derivada do Grand Tour, a grande volta, ou viagem, que os jovens aristocratas ingleses se habituaram a fazer pela Europa continental, desde segunda metade do século XVIII, com objetivos fundamentalmente educativos, no sentido da aprendizagem, da formação cultural e cívica e que podiam durar largos meses ou mesmo anos. Assim, inicialmente, o *tourist* é o «fazedor do tour». Através da França, e da obra *Mémoires d'un Touriste*, de Stendhal, o termo terá começado a ser cada vez mais utilizado até ao seu uso genérico atual. Mas a origem do termo, englobava, de qualquer modo, o conceito de uma viagem feita sem fins lucrativos, por distração, por repouso,

² Cavaco, Carmina (1999) O Turismo Rural nas Políticas de Desenvolvimento do Turismo em Portugal, Desenvolvimento Rural: Desafio e Utopia, Centro de Estudos Geográficos – Universidade de Lisboa, pag. 299.

curiosidade, para empregar o tempo de lazer hoje cada vez mais generalizado, sendo, contudo, naquela altura, uma atividade reservada às elites endinheiradas (Cunha, 1997).

Particularmente, este conceito original considerava que aqueles que se deslocavam por razões de negócios ou por razões de saúde (para termas e para o litoral das praias com iodo, ou para as montanhas de ar puro, destinos com que comumente se combatia a tuberculose) não deveriam ser considerados turistas. No entanto, como por vezes ainda hoje acontece, a infraestrutura que servia a uns também era usada pelos outros, pelo que, apesar de a motivação individual não ser a mesma, os impactos sociais e económicos no local da estadia eram os mesmos ou muito semelhantes, salvaguardada a escala temporal. Logo aqui começaram as dificuldades na definição de turista, que foi sendo moldada, ao longo dos tempos, também em função da ciência ou atividade que a ele se referia.

O esforço de conseguir um enquadramento para o termo era importante, principalmente pela necessidade comparar indicadores, e como forma de objetivar o planeamento. Assim, logo em 1937, a Comissão Económica da Sociedade das Nações considerou que turistas seriam todas as pessoas que viajassem por uma duração de 24 horas, ou mais, para um outro país que não o da sua residência. Esta definição cedo se revelou pouco precisa, e longe de cumprir os objetivos desejados, particularmente de algum rigor nos números. Após o final do segundo grande conflito mundial, em 1945, as Nações Unidas (que substituiu a Liga das Nações), acrescentaram a esta definição: “uma duração máxima de estadia de 6 meses”. Um pequeno ajustamento, mas que pouco parece ter conseguido em termos consenso e padronização dos indicadores, o grande objetivo desta discussão.

O mesmo sucedeu com o esforço da União Internacional dos Organismos Oficiais de Turismo (União que veio a dar origem na moderna OMT – Organização Mundial do Turismo) realizado em 1950, mas de que resultou apenas a inclusão dos estudantes excursionistas. No entanto, abria-se campo à discussão da duração da estadia e, assim, em 1963, a Conferência das Nações Unidas sobre o Turismo e as Viagens Internacionais adotou, para fins estatísticos, a definição de visitante, sendo este considerado toda a pessoa que se desloca a um país, diferente daquele onde tem a sua residência habitual, desde que aí não exerça uma profissão remunerada³.

³ A Conferência das Nações Unidas sobre Turismo Internacional (Roma, 1963), patrocinada pela *International Union of Official Travel Organizations* (IUOTO), actualmente a Organização Mundial de Turismo (OMT), recomendou a adopção de uma nova palavra, *visitante*,

Esta definição desdobra-se em *turistas* e *excursionistas*, sendo aqueles, os visitantes que permanecem pelo menos 24 horas no país visitado e cujos motivos da viagem podem ser agrupados em lazer e negócios, razões familiares, missões, reuniões; e *excursionistas*, os visitantes temporários que permaneçam menos de 24 horas no país visitado. Como é regularmente referido, estas definições das Nações Unidas revelaram-se incompletas pois apenas contemplam o turismo internacional.

Como referimos, as significações de turista sofreram subseqüentes aperfeiçoamentos, mas o que é importante realçar desta Conferência é que as definições aqui avançadas criaram pela primeira vez uma base uniforme para a recolha e uniformização dos dados sobre turismo. No entanto, nem todos os países adotaram estas definições e, mesmo entre aqueles que o fizeram, a diversidade de métodos de recolha utilizados era diversa, o que continuou a manter alguma problemática em torno da incomparabilidade das estatísticas do turismo. Uma vez que não foi considerada unânime esta fórmula, a discussão académica continuou nos tempos atuais, em torno da precisão do termo, do que ele efetivamente pode significar e como se pode usar, e com que fiabilidade, em termos da avaliação dos impactos, em particular os económicos e sociais e, mais recentemente, ambientais e de governação.

Com o progressivo aumento dos números, tornou-se necessário alargar esta problemática para o campo do turismo nacional, até aí ignorado. A Organização Mundial de Turismo, em 1983, introduz esse conceito: o visitante nacional são todas as pessoas, independentemente da sua nacionalidade, que residam num país e que se desloquem, desde que não seja com o objetivo de aí exercer uma atividade remunerada, e, por sua vez, os turistas nacionais são os visitantes com uma permanência no local visitado, pelo menos de 24 horas mas não superior a um ano e cujos motivos de viagem podem ser agrupados em prazer, férias, desportos ou negócios, visita a parentes e amigos, missão, reunião, conferência, saúde, estudos, religião. Os *excursionistas* nacionais continuam a ser visitantes que permanecem, no local visitado, menos de 24 horas.

Na atualidade, a Organização Mundial do Turismo (OMT) usa as definições de visitante, turista e *excursionista*. Esta divisão enquadra-se nas definições atualmente usadas para

definido como "qualquer pessoa que visite um país que não o de residência habitual, por um período inferior a 12 meses e por qualquer razão que não uma actividade remunerada". Todas estas referências são retiradas dos Web-sites das próprias organizações, que se encontram indicados na web-grafia.

designar o tempo que dedicamos a atividades fora dos compromissos profissionais e domésticos.

No que respeita à definição do conceito em si mesmo, existem, claro, abordagens concetuais mais sofisticadas ou mais específicas, ligadas à própria particularidade do campo científico ou outro que a define, como, por exemplo, a da Associação Internacional dos Peritos Científicos do Turismo, que apresenta o turismo como sendo o conjunto de relações e fenómenos originados pela deslocação e permanência de pessoas fora do seu local habitual de residência, desde que tais deslocações e permanências não sejam utilizadas para o exercício de uma atividade lucrativa principal.

Mesmo a OMT e, por sua vez, as Nações Unidas, têm vindo a adequar o articulado conceptual deste termo, até pela necessidade de acompanhar a intensificação da circulação das pessoas e a variedade das suas viagens, em que tantas vezes o propósito é distinto do de uma viagem turística, mas em que existem momentos que se podem considerar como turismo. Hoje, por exemplo, por questões de saúde, misturam-se as viagens com fins médicos e de turismo. Por isso em 1991, por exemplo, aperfeiçoou a terminologia, salientando que “o turismo compreende as atividades desenvolvidas pelas pessoas ao longo de viagens e estadas em locais situados fora do seu enquadramento habitual, por um período consecutivo que não ultrapasse um ano, para fins recreativos, de negócios, ou outros.”⁴ (OMT, 1991: 18)

Vejamos, além do mais, alguns elementos que se relacionam com o conceito-base. Na definição moderna do que é o termo turista, levam-se em linha de conta, normalmente, quatro fatores: a deslocação, a residência, a duração da permanência e a remuneração. Igualmente, os turistas são subdivididos em diferentes classificações. Por exemplo, relativamente à sua origem, podemos encontrar as seguintes classificações:

- turismo doméstico ou interno – que resulta das deslocações dos residentes de um país, quer tenham a nacionalidade ou não desse país, viajando apenas dentro do próprio país;
- turismo recetor (*inbound tourism*) – abrange as visitas a um país por não residentes;
- turismo emissor (*outbound tourism*) – resulta das visitas de residentes de um país a outro ou outros países;

⁴ A tentativa de aperfeiçoamento destas definições, feitas pela OMT, e outros organismos e/ou consultores tem sido constante nos tempos mais recentes, numa perspectiva de enquadrar todos os movimentos e impactos económicos que a globalização e as viagens constantes, por todos os motivos, têm acarretado.

- turismo interior – abrange o turismo realizado dentro das fronteiras de um país e compreende o turismo doméstico e o recetor;
- turismo nacional – refere-se aos movimentos dos residentes de um dado país e compreende o turismo doméstico e emissor;
- turismo internacional – abrange unicamente as deslocações que obrigam atravessar uma fronteira, consiste no turismo recetor adicionado do emissor (Cunha, 1997).

De verdadeira relevância para os nossos objetivos, é o facto de que o turismo é uma atividade com grande relevo económico (ultrapassa já os 15% do valor da economia mundial global, somando as atividades diretas e os impactos indiretos) e é, por isso, muito importante que, igualmente, existam classificações que considerem esse aspeto na sua estruturação⁵, uma vez que não é possível ignorar que se as entradas de visitantes estrangeiros contribuem para o ativo da balança de pagamentos de um país, na medida em que provocam a entrada de divisas, por sua vez as saídas de residentes têm, nesse país, um efeito passivo sobre a balança por provocarem a saída de divisas (turismo externo ativo e turismo externo passivo). Assim se estabeleceram as designações de Turismo de importação – turismo de residentes praticado no estrangeiro (*outgoing*) e de Turismo de exportação – turismo de residentes no estrangeiro, praticado no país visitado (*incoming*).

Na mesma perspetiva económica se enquadra a duração da permanência, classificando os visitantes em turistas de passagem, aqueles que se deslocam apenas pelo período de tempo necessário para se alcançar uma outra localidade ou país, objeto final da viagem, e os de permanência, os que concretizam a sua estadia numa qualquer localidade ou num país, sendo esse o efetivo objeto da viagem, que pode ter um período de tempo variável de estada mas que, obrigatoriamente, exige, pelo menos uma pernoita.

Sobre esta questão do conceito de turismo e da sua evolução, Batista refere ainda que “os conceitos e as definições de significado, natureza, conteúdo e âmbitos de incidência do turismo têm sido tratados por vários autores, por vezes com perspetivas nem sempre agradáveis ou positivas” referindo-se-lhe com expressões que traduzem bem a complexidade

⁵ Douglas Frechtling, consultor da OMT, no seu relatório de 1992 refere que das 184 nações do mundo, 166 apresentam anualmente dados turísticos à OMT e desses 166 países, 4 não possuem uma medida do número de visitantes, 13 não têm uma medida actualizada das receitas do turismo internacional e 46 não estimam as despesas do mesmo. Mais de metade (84) não possuem medida das partidas internacionais e dois terços (113) não contabilizam as noites passadas em todo o tipo de alojamento. Mais tarde publicado como *World Travel and Tourism Review, Indicators, Trends and Issues, Volume 2 1992* (co-editor), C.A.B. International, Oxford, UK, 1992.

e latitude do conceito de turismo, ou melhor dizendo, dos conceitos de turismo (Baptista, 1997: 42), como se exemplifica:

“Cruzada sagrada ou peregrinação pela autenticidade (...), mais do que um fenómeno de hábito ou um conjunto heterogêneo de atividades económicas, ele evolui com a melhoria das condições de vida e de trabalho (...), como experiência sociocultural complexa não pode ser compreendido a não ser em relação a outras unidades do conjunto da sociedade humana: família, economia, estrutura de classes, construções ideológicas, ambiente físico e, de forma mais importante, a semiótica da produção capitalista” (Baptista, 1997: 42-43),

A duração da permanência depende da motivação e objetivos do objetivo da viagem, a que juntam as condições existentes, as características do local visitado (envolvente natural, capacidade criativa, gastronomia, questões de saúde e segurança, entre outros), constituindo dados relevantes em termos de planeamento estratégico dos destinos. Existem ainda outros fatores, como os meios de deslocação, o modelo de viagem (livre, dirigida, mista), ou a forma de organização da viagem, destacando-se principalmente as categorias de individual ou em grupos organizados. Não nos parece, no entanto, importante estar a escarpelizar ao detalhe toda a minúcia da análise estatística que envolve esta atividade, já que tal não se nos afigura relevante para esta dissertação, pretendemos tão-somente retrospectivar o tema do turismo enquanto fenómeno sociológico.

2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS⁶ PARA O TURISMO

Uma política pública surge a partir de uma relação de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. Segundo Tapia (*apud* Pereira, 1999: 8), na origem das políticas públicas "encontra-se o ideal construído por Stuart Mill de como melhorar a ação do governo para que ele aumente o bem-estar dos indivíduos". É este aspeto em particular, que nos conduz a introduzimos aqui este item das políticas públicas do turismo, e por considerarmos que é, por vezes, a forma de conceção das políticas que encerra o seu maior ou menor impacto, sobretudo quando se tratam de políticas direta ou indiretamente relacionadas

⁶ Podem definir-se políticas públicas como conjunto de acções executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade (Dias, 2003). Também é possível conceituar políticas públicas como um conjunto de regras e acções que são elaboradas e executadas pelo Governo, imbuídas numa ideologia para o benefício da colectividade, da população.

Segundo Dye, política pública “é tudo o que o governo decide fazer ou não”. Essa definição explicita que as políticas são escolhas deliberadas de cursos de acção, adoptadas pelos que estão no poder, entre alternativas, e reflectem as decisões e não decisões, acções e inacções do governo”(Dye, 1992: 2).

Portanto, dessas explanações conclui-se que políticas públicas são atitudes que compreendem as decisões e acções tomadas por órgãos públicos: municipal, regional ou nacional, em diversas áreas e que causam influência directa na vida dos cidadãos.

com o desenvolvimento dos territórios.

Sobretudo os aspetos da proximidade da decisão relativamente ao fenómeno e a participação dos cidadãos são essenciais neste contexto e, no caso das políticas públicas no turismo, a sua relevância para o desenvolvimento dos territórios, a salvaguarda, sustentabilidade e ordenamento do território.

Não detalharemos aqui as razões e circunstâncias em que surgiram as políticas públicas no turismo. No entanto, referiremos que têm as suas raízes no processo de consolidação do *welfare state* (Pereira, 1999). O estado social, como o costumamos designar (*welfare state*, é uma experiência descrita como um processo que alarga a intervenção do Estado para atender a causas colocadas pela sociedade. O seu processo de consolidação é, na verdade, também um processo de institucionalização de áreas de intervenção pública, como na saúde, habitação, saneamento, transportes, comunicação, entre outras, ocorrido no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Por outras palavras, o Estado passa a preocupar-se com as prestações sociais coletivas, ou desperta para outras obrigações, outros campos que a sociedade julga como a ele pertencentes.

Também sobre a conceção de políticas públicas de turismo, deixamos apenas duas, entre as inúmeras que a literatura apresenta, por se nos afigurarem pertinentes. A primeira, de Cruz (2001), para quem uma política de turismo é um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias e/ou de ações deliberadas, no âmbito do poder público, com a finalidade de alcançar um objetivo geral e dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território. Há que observar, contudo, no dizer da investigadora, que toda a política é impregnada por uma intencionalidade e ideologia, e que toda a política sectorial vai, a pretexto disso, revelar uma maneira de perceber, pensar e de se colocar diante do mundo. Outra, de Beni (2006), em que “política pública de turismo” é sobretudo:

“Uma espinha dorsal do “formular” (planeamento), do “pensar” (plano), do “fazer” (projetos, programas), do “executar” (preservação, conservação, utilização e redignificação dos patrimónios natural e cultural e sua sustentabilidade), do “reprogramar” (estratégia) e do “fomentar” (investimentos e vendas) o desenvolvimento turístico de um país ou de uma região e dos seus produtos finais” (Beni, 2006: 64).

Sobretudo entendem-se por políticas públicas do turismo o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o

Turismo no país; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planeamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal. Ela deverá nortear-se por três grandes condicionamentos - o cultural, o social e o económico - por mais simples ou ambiciosos que sejam os programas, os projetos e as atividades a desenvolver; por menores ou maiores que sejam as áreas geográficas em que devam ocorrer; quaisquer que sejam suas motivações principais ou os setores económicos aos quais possam interessar (Beni, 2001: 100).

Outra responsabilidade das políticas públicas para o turismo é assegurar que esta atividade beneficia toda a sociedade e não apenas alguns interesses particulares, o que justifica o referido por Bursztyn para quem as políticas públicas, desenvolvidas ao abrigo de ideias neoliberais, tendem a priorizar a formação de produtos turísticos voltados para o grande mercado, procurando uma maior eficiência e consequentemente, gerando o maior lucro possível. Pereira, apoiado em Abdel-Wahab refere que “ a principal vantagem do envolvimento do Estado seja evitar o desenvolvimento desenfreado, motivado unicamente pelo lucro por parte das empresas, o que pode ser prejudicial para o futuro do turismo no país como um todo” (Pereira, 1999: 10). Em suma, e apenas tendo como exemplo o turismo, por ser a área que nos interessa neste trabalho, as políticas públicas de turismo estabelecem metas e diretrizes que orientam o desenvolvimento sócio espacial da atividade, tanto no que tange à esfera pública como no que se refere à iniciativa privada (Cruz, 2002).

Para o desenvolvimento dessas atividades turísticas, através de suas políticas públicas, o Estado, de acordo com a Organização Mundial do Turismo, deve assumir duas funções básicas (OMT, 2001): executar as preferências da sociedade utilizando os instrumentos de regulação económica, os investimentos e a arrecadação fiscal; e maximizar os benefícios sociais do turismo, facilitando uma maior e melhor informação, formação, gestão, aumento da produtividade do setor público e a provisão de bens públicos, que vão desde a ordem pública até a proteção do meio ambiente.

Também no turismo se gera o paralelismo entre o planeamento e as políticas de turismo, dado que, na própria elaboração destas, aquele se assume como um processo político e, portanto, vai interferir nos diferentes interesses e valores e na sua graduação, para os diversos grupos. Ritchie e Crouch entendem por políticas de turismo:

“Um conjunto de regulações, regras, orientações, diretrizes e objetivos de desenvolvimento/promoção e estratégias que fornecem uma estrutura na qual as decisões coletivas e individuais afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias que ocorrem num destino....O propósito da política de turismo é o de criar um ambiente que forneça o máximo de benefícios para os *stakeholders* da região e minimizar os impactos negativos:” (Ritchie e Crouch, 2003).

Asseguram estes autores que o essencial das políticas de turismo consiste em tentar criar um clima propício à colaboração entre os vários *stakeholders*, que seja apoiando, facilitando e enunciando mesmo as várias funções que aqueles desempenham, nomeadamente:

“Definir regras do jogo – os termos segundo as quais os operadores turísticos devem funcionar, estabelecer atividades e comportamentos que são aceitáveis, fornecer uma direção com orientações para todos os *stakeholders*, seja facilitando o consenso em redor de uma visão específica, estratégia e objetivos para um dado destino, fornecendo uma estrutura para a discussão pública e privada sobre o papel do sector turístico e as suas contribuições para a economia e para a sociedade no geral, permitindo que o turismo se relacione mais efetivamente com outros sectores da economia” (Ritchie e Crouch, 2003).

No entanto, será sempre necessário levar em linha de conta que a política ou as políticas de turismo deverão ser sempre dinâmicas dada a própria natureza multidisciplinar do turismo, o qual só funciona em pleno se cooperar, em rede, com muitos outros sectores da sociedade e da economia. Por outro lado, na persecução de uma estrutura conceptual para o estudo de políticas públicas do turismo, estas deverão conter alguns princípios básicos: ser estruturadas ao nível macro, médio e micro e ao longo do tempo e do espaço, considerar que os contextos históricos fornecem informações importantes, reconhecer que os estudos de caso constituem oportunidades de aprofundamento de políticas específicas e no entendimento de que ideologia e valores fornecem explicações importantes (Dredge e Jenkins, 2006).

Em particular, territórios em que o processo de desenvolvimento se queira assente em princípios e práticas sustentáveis, a definição e gestão participada de políticas locais exige a atuação compartilhada entre o setor público e privado, da sociedade civil, em particular das organizações não-governamentais e dos próprios cidadãos individualmente considerados, e, como bem referem os autores acima citados; a percepção de que “um destino competitivo, atrativo e funcional não existe por acaso. Requer um ambiente bem planeado onde as formas apropriadas de desenvolvimento turístico são encorajadas e facilitadas” (Ritchie e Crouch, 2003).

Num processo de desenvolvimento integrador e participativo, a formulação e implementação de políticas públicas adequadas poderá proporcionar o ambiente ideal a esse desenvolvimento, aqui entendido como a construção de uma estratégia que avalie diferentes interesses e percursos, facilitando e propondo a tomada de decisões políticas. Sendo o turismo uma atividade complexa, composta por inúmeros elementos e sectores, um dos maiores desafios do poder público é propor as políticas públicas e as estratégias para seu desenvolvimento, visando a setorialidade.

A transformação económica dos territórios, particularmente nos de baixa densidade e onde os recursos, existindo, não se assumem só por si como elementos alavancadores (precisando de políticas adequadas a esse efeito), está muito sujeita ao efeito das políticas públicas. Particularmente em algumas atividades económicas, essa necessidade e esse efeito é determinante enquanto meio, quer para as estruturar quer para as potenciar. O turismo é uma dessas atividades e constitui-se hoje como um importante pilar da economia mundial, mas mostrando igualmente uma grande flexibilidade de adaptação às diferentes economias locais e aos contextos regionais e internacionais numa perspetiva de satisfação constante da procura, evidenciando a capacidade de articular recursos endógenos e exógenos que, com um atempado planeamento e integração, permitem a fruição aos visitantes e o benefício dos residentes.

No caso do turismo, por exemplo, muitos territórios encaram-no como um dos caminhos mais adequados (senão o único) para o seu desenvolvimento. Em particular, espaços cuja localização geográfica ou a existência de recursos patrimoniais e ambientais se afiguram como diferenciadores, mas que igualmente são marcados por fragilidades duradouras e/ou impeditivas de atividades agrícolas ou industriais, olham o turismo como a oportunidade que, mesmo que vinda de fora, poderá incrementar o crescimento económico e, portanto, aumentar a qualidade de vida. Neste contexto, é natural que residentes, empresas, políticos e outros *stakeholders* e decisores encarem o turismo como uma estratégia privilegiada para o desenvolvimento de um determinado território e conduzam as suas decisões em consonância com esses objetivos, esperando simultaneamente que ocorram decisões políticas que contribuam para esse desiderato.

No entanto, nada garante que a atividade turística produza, de facto, esse efeito. Sobretudo a prazo, não é linear que sejam apenas positivos os impactos, particularmente em termos de

sustentabilidade ambiental e equidade económica e social. A sua inegável capacidade de catapultar economias locais e regionais é igualmente acompanhada do risco de lhes provocar efeitos nefastos e eventualmente irreversíveis, se o processo for mal planificado, erradamente conduzido ou deficitariamente participado, ou se, por outro lado, a sua especificidade não der azo a políticas públicas adequadas. Assim, assumem particular relevância as políticas públicas que possam enquadrar, regular e potenciar o turismo, fazendo surtir efeitos positivos, transformando em oportunidades os recursos endógenos, conciliando os diferentes e legítimos interesses, em particular das comunidades locais, das empresas, do Estado e dos turistas.

Em exercícios de planeamento, a conceção de políticas públicas adequadas e de estratégias locais concertadas, partilhadas e ascendentes pode contribuir decisivamente para um maior ou menor ritmo de progresso. Na sua obra *Tourism, Planning and Policy*, Dredge e Jenkins (2006) referem a abordagem às políticas públicas como instrumentos quer de decisão, em função de uma graduação de interesses implicando escolhas e tomadas de decisão, quer de “ligação” de interesses e valorações diversas entre os vários *stakeholders*. Em termos de conceção e implementação de políticas do turismo, trata-se sempre de dirimir interesses, mediar ideias e articular valores. Para tanto, é fundamental estudar, compreender, interpretar e avaliar pessoas, comunidades e territórios. Por outro lado, referem os mesmos autores que:

“Examinar a forma como os políticos, departamentos do governo e autoridades, burocratas e grupos de interesse interpretam e agem no seu papel e responsabilidade, pode ilustrar relações complexas de causa-efeito e aumentar o conhecimento da subtilidade do processo de criação de políticas de turismo. Planeamento e criação de políticas são limitados pelos sistemas políticos” (Dredge e Jenkins: 48, 2006).

Se atendermos a que políticas públicas são uma determinação, uma vontade efetiva de atingir um objetivo predeterminado, uma ação de decisão consciente e planeada visando solucionar problemas que atingem a sociedade, em suma um sistema de decisões governamentais que visam ações corretivas ou preventivas a modificar ou manter a realidade de um, vários ou todos os sectores da vida social (Amaral, 2004), então claramente se adivinha a importância que assumem as políticas públicas, sobretudo a forma como são (ou não) direcionadas para as reais necessidades dos territórios ou setores que pretendem atingir (Amaral, 2004).

As políticas públicas têm como objetivo dar resposta às solicitações que emanam da sociedade, principalmente dos setores mais vulneráveis, emergentes, específicos ou onde se

verifique uma necessidade suplementar de medidas complementares. Estas necessidades devem encontrar eco junto dos poderes constituídos (ou daqueles que o almejam), que dessa percepção e da resposta que lhe derem podem retirar muito da sua base social de apoio. Claro que nas sociedades contemporâneas, abertas e com importantes formas de comunicação pública, podem ser constituídos, paralelamente às formas institucionais de organização política, grupos de pressão, assentes na sociedade civil, cuja mobilização pode afetar a agenda política, bem como as políticas públicas que daí resultem. É o que muitas vezes acontece, por exemplo, nas políticas ambientais e sociais.

É neste contexto que, hoje, assumem maior importância a participação, as práticas de governança local ou a aproximação dos processos de decisão relativamente aos cidadãos. Dessa forma se pode também afirmar que, em alguns casos, a construção de políticas públicas – quer como movimento gerador das mesmas, quer em termos de medidas concretas destinadas a essa finalidade – visa ampliar e tornar efetivos determinados direitos dos cidadãos, cuja visão, seja através de Organizações Não-Governamentais ou outras formas de associação, particularmente da sociedade civil, passa a ser gradualmente incorporada na definição das políticas públicas. Embora, normalmente, as políticas públicas tenham uma tendência maioritária para refletirem a agenda dos detentores do poder (geralmente a agenda dos partidos políticos legitimados), pelo que tendem a contemplar interesses de determinados segmentos sociais, tanto mais expressivos quanto seja a capacidade representativa e mobilizadora destes, junto da sociedade civil.

2.3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO COMO COMPONENTES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

É sabido que, nas sociedades contemporâneas, o turismo assume um papel cada vez mais decisivo, enquanto componente económica, não só para as nações mais desenvolvidas da Europa, cuja infraestrutura tem tirado benefícios da dimensão e qualidade do seu património histórico, como para os países menos desenvolvidos, em geral os do hemisfério sul (mas não só) onde a componente natural era (é) um recurso muitas vezes intacto e, portanto, de enorme valor enquanto produto vendável para os tempos de lazer. As políticas públicas de turismo, levadas a efeito por muitas dessas nações, têm tido em vista tirar partido deste setor, enquanto peça fundamental, e até às vezes quase exclusiva, para o seu desenvolvimento económico

global. Estas políticas têm sido desenvolvidas procurando destacar os critérios (públicos e privados) de atuação. Este controlo, no caso da União Europeia, é feito a partir de um conjunto de medidas, quer legislativas, quer promocionais.

Na atualidade, tendencialmente, privilegiam-se políticas que visam a sustentabilidade dos destinos, ou seja, dos recursos patrimoniais que servem de matéria-prima a estas estratégias. Mas além dessa ideologia do desenvolvimento (que, de alguma forma, segue as conclusões do Relatório Brundtland), os critérios debruçam-se sobre as atuais tendências desta área de investimentos, sobre as ferramentas e métodos para a sua eficiente gestão, sobre as flutuações nas preferências dos consumidores, sendo que estes critérios depois se revertem para as legislações e os programas nacionais, constituindo-se então como base para as políticas públicas que vão ser promovidas.

Em termos de desenvolvimento económico sustentável, é nítida, no setor do turismo, a preocupação com a salvaguarda ambiental (e não só o natural), tendo as políticas públicas atuais, em termos de economia global contemporânea, sempre uma base repartida em dois objetivos distintos: a promoção das qualidades dos destinos e a estruturação do comportamento do seu setor nacional ligado a esta atividade (regulação). Estas políticas públicas levam já em consideração as alterações sócio económicas ligadas ao lazer, cujo tempo de dedicação tem vindo gradualmente a aumentar, assim como o progressivo crescimento dos rendimentos disponibilizados para esta atividade por parte dos cidadãos.

E são cada vez mais estruturadas, em regimes de partilha ou transferência de poderes de gestão do setor, diminuindo progressivamente o papel dos governos em termos de ação direta e crescendo o papel da iniciativa privada e das comunidades locais (de acolhimento, particularmente). Ao governo central vai ficando entregue o papel de regulador e de financiador de iniciativas, que passam não apenas pelas diretamente associadas a este setor, mas também, por exemplo, as de promoção de atividades culturais e outras que funcionam como atrativos complementares ao recurso primordial, como salienta Hall:

“Apesar dos governos só ocasionalmente decretarem legislação primariamente destinada ao desenvolvimento do turismo, também irão desenvolver, através de políticas de decisão mais abrangentes, os parâmetros económicos e reguladores, onde a indústria do turismo opera (Hall, 1994:6)

Estas situações enquadram-se num cenário ideológico em que a ideia central é a de que, por princípio, o turismo é uma atividade positiva. E portanto, as políticas públicas que são instituídas para assegurar o seu funcionamento visam geralmente também o seu crescimento e expansão (aumentando também a diversidade dos produtos complementares), usando este setor como uma alavanca fundamental para fazer face a problemas de emprego e de capacidade financeira, para equilibrar a balança financeira através das divisas obtidas, entre outros aspetos. Como refere Hall sustentando-se em Smith:

“Agências governamentais a todos os níveis, do internacional para as pequenas cidades, desenvolveram um papel progressivamente mais ativo na utilização do turismo como um instrumento de desenvolvimento (...). Atualmente as agências governamentais promovem o turismo como uma panaceia para o desemprego em áreas economicamente deprimidas.” (Hall, 1994: 28-29).

Esta visão de gerir este setor como uma componente da economia global (a nível nacional) e dentro de parâmetros de sustentabilidade dos recursos, nem sempre foi seguida (lembremos, por exemplo, do caso do Algarve). Nos anos 60, quando o setor começou a ser alvo de maior investimento e como consequência do “estado de bem-estar” cujos cidadãos (falamos sobretudo da Europa), começaram a ter, nesta década, capacidade financeira para atividades de lazer, além das regalias sociais no que respeita ao horário laboral (com a introdução de férias pagas, fim de semana de dois dias inteiros), houve uma tendência para a massificação, que se foi generalizando. Os proventos económicos daí resultantes pareciam compensar, e justificar, o seu crescimento. Daí que, nos anos 80, o turismo foi, em muitos casos, uma atividade em «roda-livre», em que os benefícios (económicos) imediatos se sobrepuseram às cautelas necessárias para garantir a preservação dos recursos que sustentavam estas políticas. Mesmo a nível governamental, as políticas públicas visavam apenas aumentar o número de visitantes e a capacidade de acolhimento.

O planeamento a longo prazo e a regulamentação mais exigente no que se refere a impactos ambientais e capacidades de carga, não foram instituídos senão mais tarde. Os investigadores desta temática, disso já davam, então, conta. Getz escreveu que:

“Dekadt lamentou não conhecer nenhum país que tenha considerado o uso de abordagens alternativas do turismo com o propósito de selecionar a que garantia maximizar os benefícios sociais dos anfitriões. Ele recomendou controlo comunitário e planos que vêm mais à frente, por oposição ao típico planeamento remediado. Baud-Bovy forneceu várias razões para que os planos de desenvolvimento turístico

não tenham sido implementados. Ele disse que a falta de integração do turismo no mundo da economia é a razão principal, juntamente com uma atenção inadequada aos impactos sócio económicos qualitativos e à inabilidade dos planos se adaptarem às mudanças de condições.” (Getz, 1986: 21).

Por seu lado, Hall, baseado em Lafant, refere que:

“Os estados são conduzidos a desempenhar um papel cada vez mais ativo nesta conexão, não apenas porque têm a tarefa de definir a política de turismo à luz dos objetivos nacionais, mas também porque assumem um papel cada vez mais significativo na promoção, coordenação e planeamento e fornecem sustentação financeira. A indústria do turismo e o estado não se deveriam perspetivar em desacordo um com o outro. De fato, é difícil desenhar uma linha divisória entre o sector privado e o sector público. Ocorre uma recíproca interpenetração (Lafant, 1980: 25).” (Hall, 1994: 22)

Debaixo do quadro destas políticas, o papel do Governo mudou consideravelmente no que respeita à gestão e promoção do turismo. O modelo tradicional de administração desta atividade – que promovia o turismo como um bem público, através de um conjunto de políticas e instrumentos, alterou-se para um modelo de gestão empresarial, com grande ênfase na eficácia, no retorno do investimento, dando primazia ao papel do mercado enquanto regulador. Igualmente nas relações com os stakeholders houve uma significativa modificação, passando a atividade a deixar de ser regulada de cima para baixo, com os agentes que gerem junto do público o negócio a terem uma palavra ativa cada vez mais substantiva, inclusive na definição das citadas políticas. De uma promoção de viagens para os tempos de lazer passou-se a uma organização consentânea com a ideia de indústria que hoje assenta com total justiça na atividade turística, o que para Hall se traduz em que:

“A condição parcialmente industrializada do turismo significa que este, tal como o ambiente, deve ser encarado como um meta-problema que apresenta quer um planeamento altamente interligado quer políticas com «confusões» (Ackoff, 1974), que cortam a direito através de campos de especialização e as fronteiras administrativas e, aparentemente, criam ligações com aparentemente quase tudo. O Turismo é, portanto, apenas «uma instância precisa dos problemas centrais da sociedade» (Hall, 1992: 249), de criar um sentido do todo que possa então ser planeado e programado.” (Hall, 2000: 145).

A questão do planeamento turístico e particularmente nos tempos mais recentes, da sua gestão sustentável, assenta, em termos da pesquisa teórica, nas ideias gerais de gestão sustentada dos recursos (como os do clima, os naturais, os alimentares, os energéticos, etc.). “Gunn (1988)

afirmava que o planeamento turístico continuado deve ser integrado com todo o restante planeamento do desenvolvimento e que pode ser modelado como um sistema interativo.” (Jamal e Getz, 1995: 186).

Outros autores, como Halle McArthur, destacam igualmente as formas de gestão colaborativa:

“As abordagens integradas relacionadas com o planeamento turístico não são nem *top-down*, onde os objetivos a cada nível da organização [ou área espacial] são determinados com base nos objetivos do nível elevado seguinte, nem *bottom-up*, onde os objetivos das unidades individuais são agregados em conjunto. Em vez disso, o planeamento do turismo integrado pode ser considerado como uma abordagem *interativa* ou *colaborativa* que requer a participação e interação entre os vários níveis da organização ou entidade de governação e entre as organizações responsáveis e os stakeholders no processo de planeamento, de modo a concretizar parcerias horizontais e verticais dentro do processo de planeamento (Hall & McArthur, 1998).” (Hall, 2000: 146)

Esta é a visão contemporânea que é desenvolvida a partir de uma abordagem multidireccional. Neste pressuposto, a questão económica cruza-se com a sustentabilidade e, portanto, os modelos de gestão são mais rigorosos e cuidadosos. No entanto, essas políticas originalmente eram apenas motivadas pelo argumento económico: «não matar a galinha dos ovos de ouro». Foi meramente o medo da destruição total do recurso, e portanto, do recurso económico que ele representava, que levou a privilegiar uma abordagem diferente. A este propósito, Getz acentua que:

“Têm havido muitas vozes que apelam para que o planeamento turístico seja mais sensível a questões não económicas, afastando-o do seu enfoque tradicional e estreito no que se refere ao desenvolvimento. Vários autores defenderam abordagens “suaves”, “alternativas”, “comunitárias” e “ecológicas” para o planeamento turístico. O que tem estado ausente é um modelo integrativo que demonstre como o planeamento e a teoria devem inter-relacionar-se, em vez de modelos puramente orientados para o desenvolvimento.” (Getz, 1986: 31).

A questão do papel da governação na definição das políticas públicas, do turismo ou outras, é muito bem enunciada por Hall, uma vez que a sua apreciação coloca de imediato o problema da agenda política na linha da frente. De facto, as forças políticas que ocupam, por eleição, a função governativa, podem ter uma intenção geral de progresso do país, mas essa intenção não deixa de corresponder a um ideário programático, muitas vezes até anunciado com

clareza nos momentos anteriores ao processo eleitoral, durante as campanhas, ou até noutros momentos de reflexão estratégica. Portanto, como este autor afirma:

“O Estado não é simplesmente o reflexo dos interesses da sociedade em que está inserido, apesar de claramente certos interesses irem exercer mais poder do que outros ao influenciar a natureza do Estado. O Estado persegue os seus próprios interesses e valores e nalguns momentos irá impor estes valores preferenciais mesmo quando eles estiverem em contraste com outros que existem no seio da sociedade. O Estado é uma estrutura social poderosa, resiliente, pragmática e reflexiva, capaz de ação permanentemente intencional em muitas áreas de atividade social das quais o turismo é apenas uma.” (Davis et al., 1993, p.18).” (Hall, 1994: 21).

A bibliografia consultada refere, genericamente, que os serviços públicos desta área foram reestruturados. Os autores anglo-saxónicos foram os primeiros a refletir sobre esta questão, na sequência, lógica, de terem sido estas nações as primeiras a avançar com a desintegração de inúmeras políticas públicas, por privatização, por partilha ou por eliminação. Milward refere, com alguma ironia, o «ocamento» (esvaziamento) do estado social de muitas das suas competências:

“O papel do estado foi transformado de um controlo hierárquico para um em que a governação está dispersa entre um número de distintas organizações não-governamentais. Isto levou, portanto, e daí por diante, a um crescente ênfase num modelo de governação através de estruturas em rede, como novo processo de governo.” (Milward, 1996: 194).

Ao considerar a abrangência da atividade turística, identificam-se políticas públicas que atuam diretamente na atividade (como é o caso das políticas nacionais) ou indiretamente (nas questões referentes à saúde, segurança, transporte, etc.). Na visão de Wilkinson (1997), a política de turismo é afetada por forças políticas, sociais e económicas para, além das políticas agrícolas e industriais. Segundo Hall (2001), as políticas públicas para o turismo estão relacionadas a todas as decisões dos governos com relação ao sector, seja mediante ações ou pela falta destas.

Assim, é importante ressaltar que cabe ao setor público criar políticas que reduzam os impactos negativos e maximizem os impactos positivos proporcionados pelo turismo. O turismo deve gerar benefícios ao maior número de pessoas possíveis ao contrário de defender somente os direitos de grupos isolados, como é o caso do setor privado. A professora Rita de Cássia Cruz faz a seguinte consideração nesse sentido:

“Na ausência do setor público e da política por ele adotada, o desenvolvimento turístico se dá à revelia dos interesses difusos, ou seja, permite que iniciativas e interesses individuais possam se sobressair, desencadeando inevitavelmente em desequilíbrio nos destinos turísticos” (Cruz, 2001 in WWF, 2004: 22).

As críticas feitas a partir de início dos anos 80 tinham a ver precisamente com este especto: as políticas públicas eram desenhadas sem coordenar os diferentes interesses em presença, ou fazendo-o de forma incorreta. Em grande medida, tratava-se de uma questão de vontade política, de garantir a supremacia dos organismos públicos na definição das políticas, privilegiando um modelo de forças *top-down*⁷. No fundo, nas políticas públicas do turismo está a verificar-se o mesmo fenómeno que se pode encontrar nos restantes domínios das atividades públicas: uma alteração profunda de paradigma, no nosso país mais lentamente devido ao peso tradicional da máquina administrativa, mas mesmo assim em curso; de alguma forma, poder-se-á afirmar que a governação partilhada está em progresso.

De uma forma geral, e como ilustra Vernon, entre outros autores:

“A abordagem tradicional, centralizada e gerencialista, “de cima para baixo” do setor público, no turismo, assume responsabilidades pela provisão de infraestruturas, controle do planeamento, marketing e promoção, e desenvolvimento proactivo para o bem público. Isto foi parcialmente substituído por uma forma de governação mais encorajadora, descentralizada e inclusiva, em que as comunidades locais e as empresas sejam encorajadas a tomarem uma maior responsabilidade pela gestão (Hall 2000). As razões para esta mudança incluem as críticas neoliberais à atividade do estado, os cortes na despesa pública, e, em certa medida, o desencanto do público com as políticas governamentais (Bramwell e Lane 2000; Long 1994).” (Vernon *et al*, 2005: 327)

⁷ “Como os governos utilizam tais poderes, como eles desenvolvem e implementam políticas, e avaliam os seus impactos, irá depender de muitos factores incluindo a sua política cultural; questões socioeconómicas; perspectiva ambiental; os detentores de poder político e económico; e, é claro, a sua percepção da indústria turística na sua economia ou sociedade. Para além disso, tais políticas serão influenciadas pelas filosofias políticas e preferências ideológicas do governo do dia e do ministro responsável, juntamente com o ambiente político que os rodeia. A formulação de políticas públicas também é influenciada pelas características económicas; sociais, ambientais e culturais da sociedade assim como das estruturas formais e informais do governo e sociedade, e outras características do sistema político.” (Kerr, 2003: 28)

2.4. A ESPECIFICIDADE DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

O progressivo e aparentemente imparável processo de globalização, provocou alterações substanciais nos mercados, assumindo estes, um papel cada vez mais dominante. No entanto, em simultâneo, as tecnologias de informação e um maior e melhor acesso aos recursos tem permitido uma larga diversidade de escolha o que conduz a uma maior atenção às especificidades de cada país, região e território, e portanto, das economias locais. É esta capacidade de adaptação do desenvolvimento à construção de políticas de promoção local, que parece assumir-se como decisiva para o alcançar do sucesso sustentável.

“O principal desafio a enfrentar pelos profissionais do desenvolvimento económico local, é agora tirar o máximo proveito dos recursos locais de forma a aumentar o retorno económico dos mercados globais. Isto tem de ser feito de uma forma que seja simultaneamente compatível com as políticas nacionais e as realidades locais, e que permita a gestão sustentável dos recursos locais” (Revista @local.glob, Nº 5, 2008: 2).

Do ponto de vista económico, mas também social e cultural, esta é uma questão tanto mais importante se considerarmos que a globalização parece, paradoxalmente, conduzir a um forte sentimento de identidade com os territórios, com a singularidade do local, o que encontra justificação “porque se o mundo se assemelha cada vez mais, as pessoas têm uma forte necessidade de realçar as suas diferenças” (Revista @local.glob, Nº 5, 2008: 2).

É evidente que o fato de cada território criar as suas próprias oportunidades e soluções não significa que as problemáticas dos diferentes territórios não possam ser semelhantes e que a trajetória de um não possa servir de experiência para outros, salvaguardadas que estejam as especificidades locais, nomeadamente as circunstâncias sociais, económicas e institucionais, garantindo a flexibilidade de atuações no processo de desenvolvimento.

A ideia do desenvolvimento foi largamente associada ao crescimento económico das sociedades europeias após a Revolução Industrial. Tudo se expandia: a tecnologia, a produção, os mercados, o consumo. Com a destruição massiva provocada pela 2ª Guerra Mundial, o principal objetivo passou a ser como reconstruir economicamente, de forma eficaz e com o mínimo de meios. A solução passou então pela convicção de que se fossem explorados intensamente os recursos mais rentáveis, todos beneficiariam porque o desenvolvimento alastraria progressivamente a todo o território, gerando benefícios à sua

volta, ou seja, dever-se-ia investir sobretudo em zonas com grandes potencialidades, conduzindo assim à teoria do crescimento polarizado.

Claro que os Estados tinham de decidir quais os espaços prioritários a desenvolver o que claramente criou desigualdades territoriais fortíssimas, a par de aglomerados e polos geradores de massificação e consequente erosão de recursos, o que veio a conduzir ao surgimento de zonas dominantes ricas e zonas periféricas pobres, tanto a nível dos países como de zonas mais vastas, como o chamado terceiro mundo, em particular África e uma boa parte da Ásia.

Para além de excluir pessoas e territórios, este modelo de crescimento económico funcionalista revelava-se redutor para as identidades regionais, pela padronização do consumo de massas; e por outro lado, o racionalismo assente exclusivamente no crescimento económico conduzia a críticas ecológicas motivadas por preocupações sociais e de sustentabilidade. Em simultâneo, este paradigma é alvo de apreciações negativas, do ponto de vista político e de governação, que defendem uma maior participação e valorização da cidadania, da necessidade de aproximar os processos de participação dos cidadãos nas tomadas de decisão, em suma, o desencadear dos mecanismos do que viria a chamar-se mais tarde a democracia participativa (tema que abordaremos adiante).

O Desenvolvimento Local (DL) resulta assim da crítica ao insucesso económico, social, ambiental e político do modelo tradicional de desenvolvimento, pretendendo que este não se esgote na resposta à produção e à transformação tecnológica. Como refere Polèse “a ideia apareceu como reação aos modelos tradicionais de análise (modelo de base económica, polos de desenvolvimento...) e às políticas regionais baseadas nos incentivos à implantação de empresas” (Polèse, 1998: 217). É preciso integrar os indicadores de pobreza, de desemprego, de desigualdades de rendimento, de perda de biodiversidade, de participação democrática, num modelo alternativo que influencia o desenvolvimento local mas não se esgota nele.

Como é referido a este propósito na publicação “Desenvolver, Desenvolvendo”, editada pela ESDIME (Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste):

“O desenvolvimento local surge, assim como um processo centrado numa ideia de desenvolvimento que é, em última instância, o aumento global do bem-estar das

peçoas, e através da sua participação e exercício duma cidadania ativa, a qual só se pode fazer de baixo para cima, ou seja, só se pode fazer a partir de onde, para cada comunidade, as coisas acontecem”, (entendendo-se este como) “o esforço de desenvolvimento que tem uma visão integrada dos problemas de uma determinada zona, procurando a melhoria das condições de vida da população e que procura, para cumprir esses objetivos, uma saída que assenta na valorização dos recursos localmente disponíveis, no reforço das capacidades das pessoas que aí residem, na capacidade de atrair ao local novas pessoas, nas relações de cooperação entre agentes na criação de estratégias de ação que permitam a participação das populações e a criação de redes inter locais, por forma a promover estratégias concertadas de desenvolvimento entre pessoas e territórios com interesses convergentes”(ESDIME, 1997: 100).

Também Bernard Vachon acrescenta sobre esta recente forma de promover a economia e o bem-estar, que são três os princípios fundamentais em que se apoia a estratégia do desenvolvimento local. Refere o autor que este:

“Não depende unicamente da função nem do valor económico das atividades ou da organização social dos indivíduos; nem revela somente grandes sistemas macroeconómicos nem de instituições centralizadas. Está igualmente ligado a micro – iniciativas; a pessoa constitui a força motriz do desenvolvimento” (Vachon, 1993: 74).

Para além de desenvolvimento local, este “modelo alternativo”, é também caracterizado por diferentes autores referindo-se a ele como desenvolvimento endógeno, numa abordagem “*bottom-up*”, desenvolvimento a partir de baixo, ou ainda de desenvolvimento comunitário, dada a existência de iniciativas populares denotando-se em todas elas o comum facto de residir no local e de nele se iniciar e basear o processo de desenvolvimento. Esta forma de considerar o desenvolvimento surge articulada com o conceito de autonomia, como justifica a seguinte reflexão de Polèse:

“O desenvolvimento local vem acompanhado, idealmente, por uma redução da dependência da região face aos governos e aos agentes económicos do exterior. É um desenvolvimento autónomo, liberto (pelo menos em parte) dos constrangimentos e injustiças do sistema” (Polèse, 1998: 218).

Já para Henriques (1990) a dimensão local do desenvolvimento é vista como:

“Um processo de diversificação e de enriquecimento das atividades económicas e sociais sobre um território a partir da mobilização e da coordenação dos seus recursos e das suas sinergias. Será o produto dos esforços da sua população e pressuporá a existência de um projeto de desenvolvimento integrando as suas componentes económicas, sociais e culturais” (Henriques, 1990).

Estas e outras descrições do desenvolvimento local, ele próprio uma conceptualização do desenvolvimento, ilustram bem o que anteriormente afirmámos da complexidade conceptual e da enormidade de abordagens que envolve o desenvolvimento, razão pela qual é considerado um dos temas mais estudados pela sociologia.

O conhecimento e valorização dos recursos locais, a promoção de iniciativas individuais e coletivas, o investimento na reanimação das capacidades locais, a parceria com agentes do exterior, a promoção e estímulo à cooperação, a participação e a procura de soluções, são elementos fundamentais no desenvolvimento local.

”A questão fundamental do desenvolvimento local não é a origem dos agentes mas a do seccionamento das suas estratégias, que devem ser orientadas para o reforço da diferenciação local e para a promoção de estratégias concertadas de promoção dessa diferenciação” ” (Polèse, 1998: 218).

A integração do território enquanto espaço privilegiado do processo de desenvolvimento e o envolvimento dos habitantes locais nesse processo é outra das peculiaridades essenciais do DL., como refere Andrés Pose⁸:

“A primeira característica que distingue o desenvolvimento económico local face às abordagens tradicionais de desenvolvimento é que ele incide sobre um território em vez de um sector. Os processos de desenvolvimento económico local são geridos localmente e são participativos, os agentes e intervenientes locais desempenham um papel de liderança na conceção e execução da estratégia de desenvolvimento a ser seguida (...) o que dá poder a todos os atores locais, limitando assim os comportamentos oportunistas” (Pose, 2008: 22).

O DL concebe o território de forma integrada e a sua estratégia pretende assimilar a totalidade dos recursos e potencia precisamente a diversidade de soluções, a variedade de projetos e as diferentes alternativas para cada especificidade, sendo esta multi diversidade de apostas o que lhe dá a oportunidade de novos mercados, de novas produções e o revigora constantemente, tornando-o num processo que, embora lento nos resultados, é mais firme e, porventura, mais durável e menos exposto às variações da economia. Citando Pose:

“Os processos de desenvolvimento económico local oferecem uma abordagem integrada do desenvolvimento, em vez de uma solução única para todos os problemas.

⁸ Andrés Rodríguez Pose é professor de Geografia Económica e Director do Departamento de Geografia e Meio Ambiente. Tem trabalhado como consultor de estratégias de desenvolvimento económico para o Banco Mundial, para o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional, e para a Organização Internacional do Trabalho, entre outras agências nacionais e multinacionais.

O seu principal objetivo é mobilizar o potencial económico local, trazendo inovação para todas as suas dimensões de crescimento (...). Por causa da sua abordagem local, determinada pela demanda, inclusiva e intersectorial, o desenvolvimento económico local pode ser aplicado a praticamente qualquer território” (Pose, 2008: 22).

Outro aspeto importante do DL prende-se com a observação, o estudo e a sua própria aplicação revelarem um constante acumular de inovações teóricas que, embora vindas dos meios académicos, são suportadas pela prática dos agentes, profissionais e organizações locais. Como afirma Pose, o DL é o:

“*Corpus* do qual os académicos têm extraído as suas teorias sobre o desenvolvimento económico local. O mundo académico, por sua vez, tem interagido de perto com os profissionais, a fim de aperfeiçoar os métodos e estratégias de desenvolvimento económico local e, em última instância, proporcionar melhores resultados” (Pose, 2008: 24).

Já Mário Polèse vai mais longe, salientando o carácter ideológico do processo:

“Mais do que um simples conceito, o desenvolvimento local é um ideal. Traz consigo a promessa de um modelo alternativo de desenvolvimento, de uma solução para o problema do desenvolvimento desigual, para o crescimento impelido por forças exteriores. Dentro deste espírito, o termo tanto representa um apelo para agir como um convite para a análise” (Polèse, 1998: 217).

Apesar da aparente bondade do desenvolvimento local, são evidentes e já referenciados por vários autores, obstáculos ou pelo menos, desafios, à sua concretização, alguns generalizáveis, outros específicos. Não nos alongaremos nesta temática, referindo apenas que os principais estorvos podem aglutinar-se em 3 fatores estratégicos e que a bibliografia sintetiza em: 1) falta de capital, resultante de organizações financeiras inadequadas; 2) dificuldades de informação em função da marginalidade territorial em que quase sempre se desenvolvem estes processos; 3) incapacidade de gerar iniciativas e protagonistas, a que não será estranha alguma cultura de dependência bem com a rarefação demográfica que normalmente caracteriza esses territórios.

Este último aspeto é, aliás, nos dias de hoje, um dos maiores entraves ao desenvolvimento local por exemplo em Portugal. A baixa densidade populacional (a que se juntam outras baixas densidades) de uma parte substancial do território português, provoca uma debilidade,

quer quantitativa quer qualitativa, de recursos humanos o que regrida a mobilização e o estímulo na procura de oportunidades. Neste contexto referem Lawrence e Hadingham que:

“Os desafios que o desenvolvimento económico local enfrenta ao tentar afirmar-se no âmbito da administração local tendem a confluír em cinco grandes temas inter-relacionados: as disposições organizativas, as relações inter governamentais, a análise económica, a intervenção dos atores não-governamentais e o desenvolvimento da capacidade económica local” (Lawrence e Hadingham, 2008:43).

Melhor do que uma síntese nossa sobre a natureza do desenvolvimento local, o excerto de Barbosa de Melo, citado por Costa, expressa bem que:

“A ideia fundamental do desenvolvimento local e das políticas que têm por objetivo promovê-lo é, assim, a de que mesmo num mundo onde os espaços económicos e os territórios estão muito interligados e são muito interdependentes há alguma margem de manobra para um pequeno território desencadear e fortalecer processos de melhoria das condições de vida dos seus habitantes. É nessa margem de manobra própria que funciona o motor endógeno do crescimento” (Costa, 2009: 501).

2.4.1. O DESENVOLVIMENTO LOCAL EM PORTUGAL

O emergir de iniciativas de desenvolvimento em Portugal tem a sua génese por volta da década de 60 no século passado, embora muito ligado ao conceito de Desenvolvimento Comunitário.⁹ Foi relevante o trabalho pioneiro concebido pela Professora Manuela Silva no âmbito do Ministério da Saúde, onde, com equipas locais, desenvolveu experiências de desenvolvimento comunitário. Refere José Carlos Albino, que “entre os antepassados do recente desenvolvimento local, são particularmente relevantes a conceção e as experiências de desenvolvimento comunitário levadas a efeito nos anos 60” e que, “aconteceram neste caldo várias intervenções que virão dos anos 60, e que só desabrocharam nos anos 70”, mas que “nesta procura dos antecedentes, do fio da história surgem-nos em primeiro lugar as iniciativas comunitárias (de comunidade local) que foram realizadas em vários pontos do país

⁹ “En 1956 un grupo de expertos de Naciones Unidas sistematiza las diferentes experiencias y produce un documento básico, Desarrollo de la comunidad y servicios conexos, consagrado totalmente a explicar el significado y la aplicación de esta técnica social. Algunos han considerado a este documento como la carta magna del desarrollo de la comunidad. En el documento se propuso una definición que por muchos años ha sido clásica y que dice así: “La expresión desarrollo de la comunidad se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar estas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional”. Esta ha sido la primera definición oficial del desarrollo de la comunidad propuesta por Naciones Unidas, repetida en otros documentos internacionales y ampliamente difundida y utilizada entre los especialistas de este campo” (Ander-Egg, 1990: 51).

rural... na base da aposta na educação, reflexão e animação”, acrescentando ainda que “é esta a história do desenvolvimento local, que rompe pelos anos 80” (Albino, 2004).

Também a este respeito escreve Amaro:

“Foram processos de mudança, tendencialmente deste género que, a partir dos anos 80 se multiplicaram em Portugal, contribuindo para o aparecimento de dinâmicas e iniciativas, com origem na sociedade civil e/ou nos serviços públicos desconcentrados (escolas, centros de saúde, serviços locais de Segurança Social, centros de emprego, etc.) e/ou nas autarquias locais, em articulação com as comunidades locais, tendo como objetivo principal a resposta a problemas e necessidades fundamentais daquelas. A bem dizer, estes processos de mudança e de respostas locais tinham já tido um antecedente histórico importante nas experiências de Desenvolvimento Comunitário que, a partir de meados dos anos 60, e com base em referências e propostas provenientes de técnicos e equipas de terreno (nos países do Terceiro Mundo) da O.N.U., desencantados com os “kits” de desenvolvimento de que eram portadores, a partir dos modelos europeus e norte-americanos de desenvolvimento, assente no crescimento económico, na industrialização e na urbanização, alguns técnicos e serviços de Ação Social procuraram concretizar em Portugal” (Amaro, 2004: 80).

Por outro lado, à semelhança de outros países, esta nova forma de encarar o crescimento não apenas do ponto de vista meramente económico, redutor das especificidades locais e da coesão nacional, é também uma reação aos modelos tradicionais de crescimento económico e às políticas regionais muito focadas nos incentivos à implantação de empresas, centrados em “modelos de base económica” e polos de desenvolvimento (Polèse, 1998). De um modelo funcionalista, dominante sobretudo durante o Estado Novo, em que os interesses nacionais se sobrepunham arbitrariamente às regiões (Amaro, 1991), Portugal dava os primeiros passos em termos de desenvolvimento, alinhado com o novo paradigma territorialista em que o território, os locais e as comunidades, assumiam um outro protagonismo.

É no entanto, após o 25 de Abril de 1974 que o desenvolvimento local assume em Portugal verdadeira expressão e se inicia todo um movimento e práticas locais que nos permitem identificar como enquadradas no DL. Emergem variadíssimas organizações da sociedade civil, em particular associações ligadas à defesa do património e cooperativas agrícolas e de consumo, bem como de habitação económica. Refere a este propósito Albino que:

“É impossível não referenciar o 25 de Abril de 1974 já que foi a partir daí em que muitas experiências e projetos assumiram a participação intrinsecamente motivada dos

interessados na resolução das suas necessidades, processos que iam germinando iniciativas de combate ao analfabetismo reinante, usando a metodologia pragmática de Paulo Freire. Isto gerou uma participação local muito alargada, particularmente das pessoas menos jovens das comunidades rurais e urbanas que, generalizadamente, queriam aprender e ter acesso à informação” (Albino, 2004:12).

Embora ainda pouco investigada esta fase do DL em Portugal, é notória, no entanto, a importância que assumiu, no seu contexto, o crescente acesso à informação e ao conhecimento - embora, sobretudo em zonas do interior, tal não fosse fácil - para o progressivo consolidar do DL, nomeadamente no envolvimento e autonomia dos atores locais na resolução dos problemas e na procura de caminhos para o progresso dos seus territórios. Refere ainda o mesmo autor que:

“Toda esta malha de intervenções e projetos salientavam, pelo menos, três aspetos que vieram a ser essenciais na conceptualização do DL, 1) a participação e emancipação social, 2º) a incidência privilegiada do local de vivência, e 3º) a preocupação de contribuir para a melhoria geral das condições de vida das comunidades locais” (Albino, 2004:12).

A década de 80 (do século XX) é profícua no surgimento de organizações da sociedade civil impulsionadas por algumas medidas e políticas de apoio, em particular as Iniciativas Locais de Emprego (ILE), a Formação de Agentes de Desenvolvimento, o Programa de Conservação do Património Cultural, o Programa de apoio às Estruturas de Emprego e Formação, e, em particular, o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural),¹⁰ que tinham como principal objetivo “demonstrar a importância de um apoio direto às iniciativas coletivas de desenvolvimento tomadas pelas iniciativas locais” (Leader Magazine 1, 1992). Este terá sido o programa que mais terá contribuído para a territorialização e proximidade de decisão dos processos de desenvolvimento local e para a participação da sociedade civil em parceria com as estruturas do poder político. Franco Milano, Diretor Adjunto da Direção Geral VI (DGVI) refere que

¹⁰ “... a criação da Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural – enquanto Subvenção Global), em 1991, respondeu a um conjunto de propostas e reivindicações que, ao nível Europeu, os dirigentes das primeiras intervenções de Desenvolvimento Local/Rural/Integrado vinham a fazer chegar aos Quadros e Políticos da U.E. e que levou, nomeadamente, a DG VI a elaborar o documento “Que Futuro para o Mundo Rural”. ...Ao apoiar projectos (*business plan*) resultantes da iniciativa dos «grupos de acção local» para zonas rurais restritas com uma forte identidade (micro-regiões, vales, *pays*, núcleos populacionais, etc.), esta iniciativa abrangeu as regiões de objectivo 1 (com atrasos de desenvolvimento) e 5b (zonas rurais em dificuldade) tendo permitido o apoio técnico às iniciativas locais, a formação e ajuda à contratação, a ajuda à criação e ao desenvolvimento de empresas e o desenvolvimento rural com base em experiências endógenas (desde a promoção do turismo em espaço rural, ao artesanato, gastronomia, produtos regionais e ambiente local). Na verdade, com a década de 90, ao surgir a concepção de que “*small is beautiful*”, a União Europeia encontrou duas fortes motivações para investir na transformação do espaço rural, nomeadamente:

- a ambição de desenvolvimento de algumas comunidades rurais e o entusiasmo dos «GAL», bem como a sua capacidade de mobilização das populações locais;
- a originalidade de algumas propostas reveladoras de um verdadeiro empenhamento, só possível quando se domina perfeitamente as especificidades locais e se respeita os anseios das populações” (Marques, 2000: 86, 87).

esta intervenção comunitária do desenvolvimento “assenta na existência de uma parceria efetiva entre as autoridades comunitárias, nacionais, regionais e locais” e que “permite uma participação efetiva das populações nas decisões que lhe dizem respeito” (Milano, 1995).

É também na década de 80, denotando uma expressa vontade de participação, que surgem inúmeras Associações de Desenvolvimento Local (ADL), bem como, logo a seguir, no princípio dos anos 90, as Associações de Defesa do Ambiente (ADA) que espalhadas um pouco por todo o país, em particular nas zonas rurais ou mais deprimidas, mas igualmente onde, pelas mais diversas circunstâncias, especificidades e motivações, as oportunidades emergiam.

O próprio surgimento de universidades e institutos em várias regiões do país, a par de outros fatores de modernização da sociedade portuguesa, foram, em nosso entender, decisivos para o alavancar deste novo movimento de iniciativas de desenvolvimento de base local. Embora salvaguardando que também aqui é necessário aprofundar os estudos, é-nos evidente que o papel desempenhado pela academia nomeadamente por algumas universidades e departamentos - como a Universidade de Trás os Montes e Alto Douro (UTAD), o Instituto Superior da Ciências do Trabalho e da Empresa- ISCTE/Secção de Economia, a Universidade do Algarve, a Universidade da Beira Interior, a Universidade de Évora, a Faculdade de Letras de Lisboa, o Instituto Superior de Serviço Social (ISSS), alguns Institutos Politécnicos, Escolas Superiores de Educação e de Formação Profissional – , foi fundamental na qualificação e capacitação de recursos humanos, nomeadamente de agentes de desenvolvimento local, de animadores socioculturais, na criação de licenciaturas e mestrados nestas áreas, na problematização de conceitos e práticas, no incentivo à investigação e criação de metodologias ou na conceção de instrumentos pedagógicos.

Refira-se, no entanto, que muito deste desempenho resultou mais do interesse de investigadores e professores a título individual, do que de uma orientação clara do ensino superior para o desenvolvimento local. Neste contexto também aqui deixamos algumas referências de protagonistas que, entre outros, contribuíram- e muitos ainda contribuem-quer por publicações e artigos, quer pelo desenvolvimento de projetos no terreno, para o caminho trilhado pelo DL: Alberto Melo, Artur Cristóvão, Cláudio Torres, José M. Henriques, José Portela, Roque Amaro, Rui D’Espiney, entre outros.

Como noutros países, também em Portugal, na sua fase embrionária, o Desenvolvimento Local não foi um tema que se analisasse, mas antes, um processo que se constatava e se

disseminava. Vários projetos locais, iniciados das mais variadas formas e ainda sem qualquer estruturação metodológica, foram dando corpo a esse modo de ver o desenvolvimento local e global.

Foi esse primeiro movimento associativo local, de que são referência a Cooperativa Mais Além (1976), a Fundação Fernão Mendes Pinto (1977), a Associação de Defesa do Património de Mértola - ADPM (1980), a ACERT (1980), o Projeto Cooperativa Alternativa – Instituto das Comunidades Educativas – Lisboa e Vale do Tejo (1980- 1992), o Movimento de Sociedade Rural (1983), a Cooperativa Solidários (1985), a In Loco (1985), a Esdime (1987), a Cooperativa Trote Gerês (1987), a ADIM (1988), a INDE (1998), a ALCANCE (1990), o ICE (1992), entre outras, que conduziu mesmo à criação de uma rede nacional, a Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local e Meio Rural (ANIMAR)¹¹, fundada em Aljustrel a 17 de Setembro de 1993 (Guia da OIDL, 2003), que tem vindo a assumir desde então um papel relevante, seja na implementação do conceito de desenvolvimento local em Portugal e na difusão de práticas e metodologias, ou na implementação de redes nacionais e internacionais ligadas ao desenvolvimento local e regional.

Entretanto outras estruturas foram surgindo quer de âmbito regional (como a IDEIA ALENTEJO (1993)) ou, já com uma faceta público-privada, as Agências de Desenvolvimento Regional como a ADRAL no Alentejo (1998), a Globalgarve (1995), ou mesmo outras de cariz nacional como a ANIMAR (1993) ou a Federação Minha Terra (2000). Estas organizações vinham dar outro fôlego ao DL, já que juntavam o saber e as práticas de várias experiências que se estavam a implementar por todo o país, assim como reforçavam o conhecimento e o trabalho em rede com outros países onde, desde bem mais cedo, este novo paradigma vinha já a ser aplicado. Algumas destas estruturas associativas passaram a ser reconhecidas como parceiros sociais do Estado e a ter assento em órgãos consultivos e mesmo de decisão, sobretudo regionais, papel esse que ainda se mantém, prova que o DL assumiu e assume forte expressão em Portugal.

¹¹ “A ANIMAR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local constituiu-se em Setembro de 1993 como rede nacional para o Desenvolvimento Rural e Local por um vasto conjunto de intervenientes colectivos/individuais e estudiosos da problemática. É uma entidade privada sem fins lucrativos, com dimensão nacional, constituída por mais de uma centena de associados coletivos e individuais (colaboradores de associações, centros de investigação, docentes universitários, etc.).

A REDE ANIMAR tem por principais objectivos:

- a representação institucional;
- o apoio e a divulgação do movimento associativo de Desenvolvimento Local;
- potenciar a eficácia da sua intervenção;
- reforçar o seu reconhecimento público e institucional” (Revista Vez e Voz N.º 4, II Série, 2009: 87)

A entrada de Portugal na agora União Europeia (EU) e a consequente disponibilização de recursos financiadores de projetos, proporcionou um impulso óbvio em todo este processo, nomeadamente por alguns programas que incentivou, nomeadamente o já referido Programa LEADER, o Programa JADE da responsabilidade do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com o objetivo de formar agentes de desenvolvimento, os intercâmbios e troca de experiências com entidades congêneres noutros países, as oportunidades de contacto com organismos internacionais como a ONU, a FAO ou a UNESCO, iniciativas que proporcionaram aprendizagens importantes para quem começava, em Portugal, a tomar os primeiros contactos com a desafiante aventura que se afigurava ser o desenvolvimento local.

Papel importante tiveram igualmente as autarquias locais quer no impulso, quer na criação de ADL, ou ainda na implementação de projetos concretos de desenvolvimento, disponibilizando recursos materiais e mesmo técnicos qualificados, apoiando iniciativas e assumindo mesmo o desenvolvimento do seu território numa lógica de desenvolvimento local. Disso foram exemplos, para citar só alguns mais próximos, Câmaras como Serpa, Mértola, ou, um pouco mais distantes, Évora e Castelo de Vide. Isso mesmo parece sustentar José M. Henriques quando refere relativamente ao papel dos municípios no desenvolvimento, que:

“O conjunto de referências teórico-conceptuais que (...) se incluem no paradigma territorialista, parece mostrar-se mais adequado a uma reflexão sobre as potencialidades da intervenção municipal na promoção do desenvolvimento. E, com efeito à luz da corrente territorialista, a experiência portuguesa mostra-se extremamente interessante, rica de exemplos demonstrativos da possibilidade da intervenção municipal na promoção de um estilo de desenvolvimento alternativo às conceções e estratégias dominantes” (Henriques, 1990: 13).

Alguns organismos do Estado Central tiveram igualmente alguma participação neste imenso fervilhar que efetivamente acontecia de norte a sul do país em termos de dinâmicas locais, se bem que mais por natural articulação de financiamentos e projetos, do que por estratégia nacional de desenvolvimento local ou rural. No entanto, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), as Comissões de Desenvolvimento Regional (CCDR), o Ministério da Agricultura e o Ministério do Ambiente assumiram, por vezes, um papel consonante com o processo de DL em curso.

Entendendo o desenvolvimento local como um fenómeno social que procura proporcionar a satisfação das necessidades humanas e de progresso dos territórios, não será de estranhar que este movimento associativo e cooperativo traduza a afirmação do processo de desenvolvimento local e regional em Portugal, e o seu estudo aprofundado, que não cabe no âmbito da nossa investigação, revelará porventura o percurso das mudanças e da evolução económica e social, centralizada nos últimos 40 anos, sobretudo das regiões mais deprimidas e rurais do país.

Em síntese, o DL, no caso português, é produto de experiências e experimentações locais, onde as políticas, muitas vezes se obrigaram a acompanhar as iniciativas territoriais, que iam, por assim dizer, abrindo caminho, à teoria. No dizer de Amaro, citado por Albino “o desenvolvimento local é anterior (a 1993) e resultou de dinâmicas de base e não de programas governamentais” (Albino, 2004), e contribuiu para a descoberta de metodologias participativas e do envolvimento das comunidades no desenvolvimento dos territórios.

2.5. O TURISMO COMO ESPAÇO PARA O DESENVOLVIMENTO

É recorrente dizer-se que o turismo é uma das principais atividades económicas atuais, generalizada a todo o mundo, ultrapassando barreiras políticas, sociais, culturais e mesmo económicas, uma vez que é possível, atualmente, encontrar programas de viagens e de lazer para todas as classes sociais, das mais endinheiradas às menos, e para todos os gostos.

A curiosidade por conhecer costumes diferentes, experiências concretas, vividas nos próprios locais, que alargam o conhecimento, mesmo numa sociedade de larga difusão de informação através dos média - ou talvez por isso mesmo -, tem feito do turismo um fenómeno de massas, cada vez mais democratizado, pelo menos para a maioria dos destinos de alguma proximidade. Essa condição tornou a atividade o maior (ou segundo maior, segundo alguns autores que dão primazia aos hidrocarbonetos) setor económico da atividade humana, com enormes fluxos de pessoas e de valor económico. Como refere Cunha:

“O turismo de massas será, por oposição ao anterior (de minorias), o realizado pelas pessoas de menor nível de rendimentos, viajando, na sua maioria, em grupos, sendo escassos os seus gastos, a sua permanência de curta duração, ocupando em regra, os

estabelecimentos hoteleiros de menor categoria e os meios complementares de alojamento” (Cunha, 1997: 17).

Claro que a atividade turística, enquanto setor económico, não deve confundir-se, como por vezes acontece, com o viajar apenas. Isso, como já referimos anteriormente, sempre fizeram as elites e os guerreiros e, no entanto, mesmo quando a sua finalidade era o conhecimento de outros lugares e costumes – e não a sua conquista – não podem considerar-se como turistas¹².

A primeira etapa do turismo enquanto setor económico pode localizar-se na segunda metade do século passado, e foi-se gradualmente tornando num dos setores-chave da economia de um grande número de países, justificando, em maior ou menor grau, numerosas atividades, entre as quais a construção civil e obras públicas, os transportes, a agropecuária e os serviços. Paralelamente, os efeitos diretos nos campos social e cultural são indiscutíveis, tal como no domínio das relações internacionais e dos mercados externos. (Cunha, 1997).

O turismo teve, até aos anos de 1925-30, uma importância geográfica e económica limitada. Era ainda um luxo das classes mais abastadas, que, no Inverno, se deslocavam para localidades de clima mais temperado e dias soalheiros (Côte d’Azur e locais na costa italiana, Flórida, Califórnia, ou para estâncias termais como Vichy, Marienbad, Hanogate, Royal Leamington Spa, Bath, entre outras.

A partir de 1930 este fenómeno não mais deixou de crescer e vários são os fatores que influenciaram esse desenvolvimento: o aumento da circulação automóvel e a extensão das férias pagas, a evolução dos salários reais anuais, a tendência para um certo nivelamento económico (pela atenuação das grandes disparidades entre categorias profissionais), a redução dos horários de trabalho, a expansão das regalias sociais, a qualidade de vida em termos genéricos, os subsídios de reforma mais generalizados, tudo isso foram factores que influenciaram essa expansão. Mas igualmente a monotonia das profissões atuais, pois a

¹² Veja-se o modo como é escrito este texto da Enciclopédia on line. Apesar de o reproduzirmos pelas referências históricas aqui sintetizadas, não podemos deixar de chamar a atenção para o ângulo ideológico de considerar estes aspectos aqui descritos como turismo: “O turismo não é um fenómeno novo, muitas civilizações anteriores ao século XIX o conheceram: residências secundárias nos subúrbios de Atenas; entre os Romanos, as termas reuniam as classes privilegiadas, como as de Pompeia, S. Rafael, Hyères ou Miróbriga. Tal como hoje, estas formas de vida, que afectaram apenas uma pequena elite, desenvolveram-se num mundo enriquecido e politicamente estável: correspondem ao supérfluo que a mais pequena crise põe em jogo. As invasões bárbaras e a queda do Império Romano votaram à estagnação as aglomerações de recreio dos Romanos. O movimento reaparece na Idade Média, mas com feição e motivos diferentes: o culto dos lugares sagrados, as peregrinações e as romarias, as termas como locais de cura. Meca, Jerusalém, Roma, Santiago de Compostela e Braga são grandes locais de visita. Os descobrimentos alargaram consideravelmente os horizontes. Generalizou-se o interesse e a paixão por regiões diferentes e populações exóticas. Formam-se grandes impérios coloniais, organiza-se o comércio e, apoiada pela circulação e acumulação de dinheiro, de matérias-primas e pela criação de novos mercados, começa, desde os meados do século XVIII, a Revolução Industrial, seguida de importante movimento de proletarianização e de crescimento urbano” (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Turismo>)

civilização contemporânea, uma civilização urbana cada vez mais stressada e claustrofóbica, vive cada vez mais com a necessidade de encher-se de ar puro, de ver verdadeiras árvores, de tocar a terra, de poder retomar por um tempo os ritmos da natureza, o que frequentemente é referenciado como o regressar às origens.

Contudo, estas condições favoráveis não alcançaram todos os países, e, dentro de cada país existem grandes disparidades sociais. Igualmente, também os valores e referências pessoais, meios económicos e técnicos, disponibilidade de tempo livre e tendências da moda são os factores que comandam as escolhas turísticas.

Mas como o enquadramento da presente investigação é distinto de uma mera história do turismo, e aborda um contexto cronológico mais contemporâneo e geograficamente mais restrito, dando clara primazia a uma zona específica de Portugal. Assim, e apenas como pretexto para objetivar a nossa tese, vamos apenas abordar mais em detalhe estes dois referentes.

O turismo torna-se um fenómeno de massas depois de encerrado, em 1945, o nefasto capítulo das grandes guerras europeias e transcontinentais. Um efeito de «boom» faz o turismo internacional crescer para números nunca antes sequer imaginados, em consequência da paz, do aumento da riqueza das famílias, do seu bem-estar, e do modelo de «bem-estar social» (*welfare state*) que, entre outras regalias, também consagrou uma semana de trabalho mais leve e períodos de férias pagas (e gradualmente alargadas até se chegar às 3 a 5 semanas atuais, para um grande número de cidadãos (sobretudo no mundo ocidental e alguns dos países em desenvolvimento ou de franco crescimento)). O fenómeno do turismo, enquanto atividade de lazer, traduzido em dinamismo económico, acompanha o alargamento e a robustez económica da classe média, residindo nesse aumento exponencial a origem de todos os seus movimentos, quer de expansão ou de retração, ou mesmo de diversificação, atingindo hoje segmentos inimagináveis como, por exemplo, o *birdwatching*, os SPAs de fruta ou chocolate ou mesmo o turismo de voluntariado em causas sociais.

O turismo, considerado durante muito tempo como uma atividade marginal, assume, a partir dos anos 50 do século passado, uma importância cada vez maior, a ponto de ter provocado em muitas regiões, nomeadamente na Europa Mediterrânica, consequências económicas e sociais com uma dimensão até aí raramente atingidas. Mas os impactos maiores virão a verificar-se

nas duas décadas seguintes. O sul da Europa converte-se rapidamente no espaço de ócio das populações oriundas da Europa industrializada; o espaço deixa de ser, progressivamente, em muitas regiões europeias, não tanto um fator de produção, tornando-se num objeto de consumo, com impactos positivos e negativos, e que foram marcando, decisivamente, a fisionomia das regiões, em particular das áreas costeiras.

No entanto, e para além do inegável crescimento e notoriedade, por todo o lado, quase sempre, esta pressão conduziu a desequilíbrios no ordenamento, cujas consequências não estão ainda completamente debeladas apesar dos esforços feitos desde o início dos anos 90, e da cada vez maior presença ideológica do conceito de sustentabilidade e de gestão participada e integrada dos sítios.

Pese embora a inevitabilidade da questão, e a controvérsia dos impactos ou a necessidade constante de monitorização, parece indubitável que, para além dos benefícios físicos e mentais, o turismo gera desenvolvimento, tratando-se, no entanto, como refere Cravidão, de:

“Uma atividade que depende largamente das conjunturas económicas o que introduz um carácter de vulnerabilidade que não pode deixar de ser sempre considerado. Daí a circunstância do sector do turismo interferir e depender de outros sub sectores, como a construção civil, comércio, transportes, etc., o que conduz a que qualquer oscilação operada se reflita, de imediato, em importantes sectores da atividade económica. O seu efeito multiplicador pode, assim, funcionar como importante acelerador de desenvolvimento mas pode também permitir que situações de crise se expandam mais rapidamente a outros sectores produtivos” (Cravidão, 1989, 32).

Um outro aspeto importante prende-se com o modo como esta atividade se integra com os outros setores no contexto das economias nacionais, particularmente naquilo que diz respeito à importância que possui ao nível governamental.

Este aspeto, como veremos adiante, alterou-se muito nos últimos anos, particularmente em consequência das teorias do desenvolvimento participativo, da economia sustentável e dos processos relacionados com a Agenda 21.

Outra referência que dificulta o progresso na gestão deste sector relaciona-se com o modo como são aferidos os dados que lhe dizem respeito, podendo existir um espectro mais ou menos variado de os coligir e interpretar. “Apesar da sua crescente importância para muitos

países, quer económica quer socialmente, alguns governos falharam na apreciação da dimensão, força e crescimento do turismo e, por isso, muitas vezes [a sua dinamização] ” não está na agenda política (Sofield, 2003:24). Por isso, também não existe o suficiente financiamento e investimento em termos de investigação relacionada com a atividade, o que limita, em muito, o planeamento estratégico nesta área.

O fenómeno turístico é também, muitas vezes, considerado universal. No entanto, isso é uma perspetiva limitada e se é evidente pelo conhecimento do mundo, que o turismo tem limitações geográficas e de classe, seguramente as possui também de natureza política. Refere o mesmo autor que:

“Se é verdade que viajar é considerado um direito e na realidade «uma liberdade» gozada por muitos cidadãos de muitos países, as formas democráticas [de governo] não são um pré-requisito para o envolvimento do governo no desenvolvimento turístico. Basta lembrar os variados recursos e esforços dirigidos para o desenvolvimento turístico que eram realizados pelas antigas nações socialistas [da Europa Oriental]” (Sofield, 2003: 25).

Esforço esse feito para conseguir atrair as divisas da Europa Ocidental. Portanto, nem sequer esse conceito de «direito a viajar» se podia considerar, até há pouco, como uma visão europocêntrica¹³.

Como refere Vera et al.:

“Os fatores chave do turismo contemporâneo são diversos e aparecem interrelacionados. Destacamos os seguintes: a conquista do tempo de ócio e turismo; a conquista do espaço (redução de distâncias e superação de fronteiras); o aumento de rendas e a capacidade do gasto turístico, e, finalmente, a conversão da vocação e a viagem turística de necessidade básica” (Vera et al., 1997:14).

A atividade turística assume, na sociedade contemporânea, uma importância económica fundamental. Tanto a nível local ou regional, como à escala nacional e, mesmo, mundial, o turismo desempenha um importante papel enquanto gerador de riqueza e enquanto fenómeno capaz de contribuir até para o desenvolvimento de economias deprimidas, em territórios por vezes quase inóspitos, nomeadamente através do aproveitamento de recursos endógenos, que pode ser unicamente um simples elemento.

¹³ Existe, aliás, um número especial, de 1990, da Revista *Annals of Tourism Research*, dedicado a este tema, o turismo nas economias de planeamento central.

Não admira, assim, que a importância económica das atividades turísticas imponha que o território seja cada vez mais utilizado, e mesmo consumido, pondo em causa não só os valores patrimoniais, tanto da natureza, como da cultura, como mesmo o desenvolvimento harmónico de populações e territórios. De fato, o turismo gerador de riquezas significativas, mas consumidor insaciável de recursos naturais vários, pode ter impactos fortemente negativos sobre o ambiente, colocando seriamente em risco o ordenamento do território das regiões implicadas, sobretudo se pensarmos nos fluxos turísticos mais massificados, como os que afluem às regiões costeiras e os que cada vez mais atingem os espaços de montanhas. É por isso um poderoso fator de mudança com incidências múltiplas em todas as comunidades, dependendo os seus efeitos, por um lado, do grau de autonomia, originalidade e sedimentação das culturas visitadas, bem como do tipo de oferta; e, por outro, das características das populações visitantes.

A prosperidade do turismo na atualidade está também ligada ao desenvolvimento socioeconómico e cultural das sociedades, dependendo do regime de férias e do repouso criativo, bem como da liberdade de viajar, num quadro de fruição do ócio e dos tempos livres, caracteristicamente moderno. O turismo é, assim, um cobiçado bem de consumo universal, que hoje começa a adquirir estatuto de primeira necessidade. Por exemplo, apesar da grave crise que presentemente afeta vários países, o turismo continua a ser uma atividade para a qual as famílias reservam disponibilidade financeira, embora mais regrada.

Longe vai o tempo das termas e estâncias balneares onde famílias mais ou menos abastadas se deslocavam, de armas e bagagens, durante os meses de verão. A partir dos anos 50 esta situação alterou-se radicalmente. O desenvolvimento económico acelerado dos países do Norte da Europa, o direito a férias pagas para todos os trabalhadores, o abaixamento do custo das viagens, a generalização da ideia das vantagens da diversificação do recreio para a saúde do indivíduo, aumentou de forma explosiva a procura turística. Não sair, não fazer férias, enfim, não fazer turismo, é hoje sinónimo de arcaísmo, de desajuste e de pobreza, perante os padrões de comportamento típicos das sociedades modernas. Sendo, como quando começou, é agora, de novo, um padrão social, distintivo, não o ter viajado, mas por onde se viajou.

Assim, concluiu-se que o caminho da afirmação do turismo como uma das atividades económicas mais lucrativas foi longo e cheio de percalços, sendo somente, nos últimos 30 anos, que deu o grande salto da sua generalização. Relacionado com esse fenómeno está a

profusa produção científica no âmbito do turismo, que acompanha de perto, quantitativa e qualitativamente, aquele crescimento. Os estudos e obras editadas estão diretamente relacionadas com os indicadores do fenómeno turístico, e sofrem as suas influências, acompanhando as suas modas, problemas e preocupações, nomeadamente nos tempos mais recentes, as preocupações ambientais e de sustentabilidade da própria atividade.

Em Portugal, por exemplo, apesar de constituir um fenómeno relativamente recente enquanto atividade económica organizada, apresenta uma já considerável diversificação e segmentação, ainda que continue a assentar fortemente no chamado turismo balnear litoral ou turismo de sol e praia. Este é, de facto, o sector mais massificado, aquele que mais nacionais faz deslocar dentro do país e que maior número de estrangeiros atrai, sendo, portanto, o sector de mercado turístico de maior significado económico e de maior relevância geográfica, quer pela importância de que se reveste na mobilidade da população, quer pelo papel que desempenha na transformação dos espaços e da paisagem, quer ainda pelos impactos ambientais e sociais que gera.

Para além do turismo de sol e praia, outros setores relativamente importantes parecem ser o termalismo, outrora de grande importância económica e geográfica, que atualmente parece estar a ressurgir (ainda que com motivações e características diferentes das que assumiu no passado), e o turismo religioso, nomeadamente para Fátima, que parece continuar a crescer em volume e significado. Além destas, outras formas de turismo, como o turismo em espaço rural, o turismo cultural ou o turismo de eventos, começaram sobretudo a partir dos anos 80, timidamente a despontar, e podem vir a ganhar, num futuro próximo, uma relevância económica e geográfica que ultrapasse o nível local e regional.

Nos últimos 20 anos, o turismo passou a ser uma atividade económica fortemente participante na formação do PIB. Por outro lado, tornou-se no mais poderoso, original e multifacetado instrumento de animação dos lugares e das populações ao longo do país.

A par com a saturação da principal região turística do país – o Algarve –, geram-se novas formas de procura turística que aproveitam também a tendência para o aumento do número de períodos de férias, ainda que com a diminuição da sua duração (daí o slogan “faça férias repartidas”) e o aumento das operações de curta distância e de tráfego interno, de forma a cativar os potenciais turistas nacionais (“vá para fora cá dentro”).

Entre esses novos rumos das práticas turísticas estão o turismo cultural, o turismo de eventos ou de negócios, o turismo de saúde e repouso, o turismo itinerante e o conjunto de ações que se conhecem sob a designação de Turismo em Espaço Rural e outras diretamente relacionadas: turismo natureza, turismo aventura, turismo cinegético, entre outras formas.

2.6. TURISMO E SUSTENTABILIDADE

Este é um tópico recente, e pode dizer-se que a produção teórica significativa, girando em torno destes elementos se iniciou na sequência do Relatório «O Nosso Futuro Comum», que já referimos aqui anteriormente. Refere Butler que:

“As profundas e rápidas modificações que tiveram lugar no mundo nas últimas duas décadas tiveram também o seu reflexo nas modificações no turismo. A reorganização global da política e da economia resultou numa expansão do turismo, quer em termos espaciais quer em termos de uma significativa expansão do mercado turístico. Apesar de estas mudanças terem sido rápidas e, em muitos casos, imprevistas, elas não tiveram um efeito revolucionário no turismo; em vez disso, elas proporcionaram um crescimento evolutivo desta área” (Butler, 1999: 7).

Atualmente, é considerável o número de estudos relacionados com esta área, existindo até revistas especializadas, como o *Journal of Sustainable Tourism* e os *Annals of Tourism Research*, onde há uma grande difusão de estudos de caso, sobre localizações e serviços concretos, muito relevantes, pois fornecem a base de dados da qual se podem depois tirar conclusões reais – e não meramente dedutivas). Apoiando-se em estudos de vários investigadores, Saarinen constata que:

“Durante os anos 90, o tema da sustentabilidade gerou uma via que começou a dirigir a economia e a estrutura política para o largo contexto atual no qual se encontra o sistema turístico, a indústria e o seu desenvolvimento (Bramwell e Lane, 1993; Mowforth e Munt, 1998).

A principal preocupação académica sobre os seus efeitos negativos [do turismo] recua pelo menos até aos anos 60, no mínimo, para a tradição da investigação relativa à capacidade de carga.

Duas décadas depois, esta ideia formou a base para uma aproximação e uma gestão dos aspectos negativos, mas depois de um período de entusiasmo desde o final dos anos 60 até ao início dos anos 80, chegou-se à conclusão de que a capacidade de carga podia ser problemática, quer em teoria quer na prática (O'Reilly, 1986; Wall, 1982). No início dos anos 90, este assunto foi largamente substituído nos discursos da

investigação e desenvolvimento pela ideia de turismo sustentável” (Saarinen, 2006: 1121-1122).

Na atualidade, fruto das alterações conceituais e de mentalidade que resultaram na introdução do referencial da sustentabilidade, a actividade turística sofreu igualmente adaptações. Estas, que cruzam em simultâneo a compreensão da eventual perenidade dos locais (procurando, de imediato, evitar comportamentos depredadores) com a alteração comportamental dos visitantes (muitos deles já com consciência dos impactos negativos que uma passagem descuidada por um lugar pode acarretar), vão no sentido de valorizar as qualidades intrínsecas do lugar, destacando a autenticidade/genuinidade dos elementos constitutivos da oferta, daí também a cada vez maior participação do turismo como actividade fundamental do desenvolvimento local.

É evidente que esta actividade turística deve, igualmente, ser capaz de assegurar o equilíbrio ambiental, neste caso incluindo não só o respeito e a melhoria dos biótopos¹⁴ originais, como, também, a qualidade ambiental das infraestruturas de acolhimento, procurando evitar todo o tipo de poluições. Neste campo específico o avanço é ainda lento, em muitos locais - resorts, localidades pré-existentes, etc. -, fruto de quatro décadas de expansão quantitativa do número de camas sem qualquer outra preocupação que não a maximização do lucro¹⁵. Vejamos mais em detalhe alguns destes aspectos:

a) – A qualidade

A questão da qualidade de um território ou de um sítio tornou-se relevante porque, em primeiro lugar, a globalização dos mercados, produtos e processos gerou uma menor capacidade de defesa face à concorrência externa; por outro lado, a publicidade dos locais, tirando partido de todas as formas de comunicação existentes hoje em dia, geraram essa necessidade de permanente atenção aos fatores diferenciadores, e, em especial, àqueles que são verdadeiramente diferenciadores do ambiente em que os visitantes vivem no seu quotidiano, na generalidade, ambientes urbanos com pouca qualidade, ou mesmo falta dela.

¹⁴ Em Ecologia, um biótopo ou ecótopo é uma região que apresenta regularidade nas condições ambientais e nas populações animais e vegetais. Corresponde à menor parcela de um habitat que é possível discernir geograficamente (Adaptado de <http://pt.wikipedia.org/wiki/Bi%C3%B3topo>).

¹⁵ Como afirma Saarinen (2006:1124-1125): “As limitações do turismo sustentável não são apenas práticas na sua natureza mas também éticas (Holden, 2003; Macbeth, 2005). No desenvolvimento sustentável, os assuntos de escala e de nexo global-local desempenham um papel importante (Duffy, 2002; Milne 1998), mas no turismo sustentável o foco da análise tem sido principalmente o local, o nível do destino. Por isso, o turismo concentrou-se, na prática, em contribuir para o desenvolvimento sustentável principalmente à escala local, mas é preciso notar que pode falhar na tentativa de maximizar os benefícios e de minimizar os impactos locais negativos (Wall, 1997; Burns, 2004)”.

Em virtude deste aspeto, houve uma mudança de perspetiva de análise por parte do turista-pagador, em que já não está em causa meramente o preço mas sim a relação qualidade/preço; o consumidor é hoje em dia mais consciente, seletivo e exigente – agora são os produtos que têm de adaptar aos gostos e preferências dos consumidores, no que diz respeito à qualidade. E o turista cada vez mais, por sua vez, se vai habituando a que nessa qualidade está incluída, não só a qualidade do serviço prestado, como também a autenticidade e, mais recentemente a sustentabilidade, passando a aceitar melhor a manutenção de condições mais próximas dos valores e produtos originais desse local mesmo que isso implique algumas restrições ao seu uso. No paradigma atual, a qualidade já não se limita ao produto em si. Estende-se a todo o processo desde a concepção até à assistência após venda, até ao próprio local onde é produzido, tal como num produto tradicional em que a genuinidade no final exige o mesmo nível de autenticidade em todo o processo de fabrico.

Assim, as preferências dos consumidores de turismo têm vindo a virar-se para as «férias ativas» com interesses sociológicos, antropológicos e culturais. Daí que o repouso e o retemperar de forças necessário após um ano de trabalho surjam, agora, não como a inatividade repetida dia após dia de longas horas de um espreguiçar ao sol num areal à beira mar (sun and sea), mas antes como uma moderada atividade de curiosidade por ver o que há de belo na natureza e de conhecer e refletir sobre a forma de viver de outros grupos da população, outras culturas, com todas as genuínas facetas que integram a sua vida, desde a culinária ao artesanato, desde as feiras aos grupos de ação cultural, das romarias aos trabalhos agrícolas, etc.

No entanto, o turismo sustentável não é um modelo fechado, assentando antes em estratégias abertas e flexíveis adaptadas às singularidades territoriais e económicas do espaço recetor, o que, como refere um estudo do Grupo de Estudos e Ordenamento do Território (GEOTA), e que tem trabalhado bastante as questões do turismo sustentável em Portugal, inclui:

“Todas as formas de desenvolvimento e planeamento das atividades turísticas que respeitem e preservem a longo prazo os recursos naturais, culturais e sociais e contribuam de forma positiva e equitativa para o desenvolvimento económico e para o conforto das pessoas que vivem, trabalham e permanecem em determinadas regiões.” (GEOTA, 2006: 40)

Mas esta moderna apetência pelo que se poderá chamar de regresso às origens e ao contacto com a natureza necessita da existência de estruturas de acolhimento e apoio. Para isso se tem defendido uma política de concretização de um turismo de qualidade, com uma atuação determinada sobre o enquadramento da oferta, desde o rigor no ordenamento e na preservação do ambiente e cultura até à qualidade das praias e das infraestruturas, à modernização e diversificação da oferta de alojamento e de restauração, bem como dos produtos turísticos, sobre o aumento e melhoria de empreendimentos de animação e sobre a melhoria da gestão das unidades turísticas. Implicando ainda a correção e requalificação das áreas e empreendimentos turísticos descaracterizados e em declínio, bem como a recuperação do património histórico, público e privado, com fins de alojamento e animação turística.

E é esta substancial alteração da procura que tem provocado também um outro tipo de oportunidades aos territórios, em particular aos territórios rurais, de menores densidades, como o que serve de objeto à nossa investigação. Nestes, este novo paradigma da procura é aproveitado como mais um fator de desenvolvimento local. No entanto, não fosse o turismo um fenómeno sociológico e uma atividade consumidora de recursos por excelência, cedo se instalou a controvérsia em redor dos seus impactos e das relações custos/ benefícios, já que, tal como antes o haviam feito os países em desenvolvimento, muitos destes territórios imitaram, ou pretenderam fazer-lo, esses exemplos, implementando modelos de turismo que conheciam em áreas litorais, com nefastas consequências em termos de perda de especificidade dos seus recursos e de identidade da sua história.

Mas felizmente, muitos também foram (e são) também os lugares que resistiram (outros não tiveram oportunidade) a essa tentação. De qualquer das formas, é aqui que entra a cumplicidade do turismo com o desenvolvimento regional e local, aspetos importantes para a nossa investigação.

b) - O desenvolvimento regional

A crise económica dos primeiros anos da década de 70 colocou técnicos, políticos e a opinião pública em geral perante a realidade da escassez dos recursos, das desigualdades sociais, dos desequilíbrios territoriais na distribuição da riqueza e do perigo da dependência externa face aos fatores de produção e centros de decisão. Este novo quadro contribuiu naturalmente para a formação de uma nova cultura política, marcada pela apologia do descentralismo e envolvimento das populações, pelo reforço da consciência ecológica e regional e da

preocupação social, como mais detalhadamente abordámos anteriormente, surgindo assim, um modelo de desenvolvimento endógeno, estimulado pela necessidade de resolver os problemas das regiões em crise face à falência dos esquemas de produção e do regime de acumulação do período de crescimento do pós-guerra e ao descrédito nas teses difusionistas do desenvolvimento.

Neste novo conceito, as relações entre o turismo e o desenvolvimento passariam a ser encaradas de forma consideravelmente distinta. O setor deixaria de ser entendido e utilizado apenas como instrumento de crescimento da economia nacional para passar a ser visto como fator de desenvolvimento regional.

No plano teórico, o turismo parecia encerrar qualidades suscetíveis de gerar dinâmicas de desenvolvimento endógeno, designadamente nas regiões de acolhimento. O turismo fazia uso de recursos locais, em muitos casos subaproveitados, com fracas potencialidades de utilização económica, ou mesmo renováveis, pelo que permitia uma exploração mais eficaz das potencialidades da região. Paralelamente, constituía um fator de diversificação da estrutura económica da região, multiplicando as oportunidades de emprego e aumentando, conseqüentemente, o produto e o nível de vida das populações locais. O turismo poderia ainda produzir importantes efeitos multiplicadores na economia regional, promovendo a dinamização e modernização do tecido económico em que se inseria, com reflexos no domínio cultural e garantindo os limiares mínimos necessários à criação de infraestruturas e equipamentos.

No entanto, em alguns locais e regiões, o turismo assumia características de densidade, sustentado largamente pela procura externa e gerido por operadores turísticos internacionais, escapava ao controlo das autoridades locais, diminuindo a capacidade dos agentes autóctones orientarem o seu próprio processo de desenvolvimento e fomentando relações de dependência externa. Além disso, a política do «desenvolver primeiro e cuidar do ambiente depois», conjugado com o turismo de massas, produziu fortes pressões em pontos sensíveis do território, com graves prejuízos ambientais que comprometiam, inclusivamente, a própria continuidade da actividade turística.

Ao turismo reconheciam-se ainda efeitos negativos no domínio da vida social e da cultura. Nalguns casos, inclusive, o turismo reforçava as diferenças étnico-sociais pela exclusão das infraestruturas e dos equipamentos de apoio à actividade turística.

Com vista a tornar o turismo um instrumento de efetivo desenvolvimento regional, segundo P. A. FEIO *et al* (1991), no início dos anos 80 começou a desenhar-se um modelo turístico «alternativo», «integrado» ou «sustentado». Propunha-se, então, o desenvolvimento turístico baseado na mobilização efetiva dos diferentes recursos locais (mão-de-obra, capital, gestão, ambiente, etc.), sustentado por fortes articulações com os diversos domínios da vida regional (da agricultura à construção civil, dos sectores dos transportes à formação, da arquitetura ao artesanato, etc.) e em harmonia com os valores culturais e o ambiente das regiões de acolhimento.

Passou a haver em muitos países uma genuína preocupação “pela proteção a longo termo das áreas ambientais sensíveis. Esta preocupação estendeu-se à preservação das regiões naturais e das estruturas construídas que são importantes para a manutenção da integridade ecológica e cultural dos países” (Ritchie, 1998: 293)

Atualmente, começam a despontar novas preocupações e orientações estratégicas no campo do desenvolvimento regional, no que concerne ao turismo, falando-se já em «turismo e biodiversidade» (animal, vegetal, etc.).

Em Portugal, por exemplo, as políticas que vão sendo seguidas, no âmbito do desenvolvimento regional, designadamente os Programas Operacionais de Desenvolvimento Regional, no que concerne ao turismo, funcionam como programas de apoio ao financiamento e à criação de infraestruturas, fornecendo ainda elementos relevantes para a compreensão do entendimento que vem sendo feito das relações entre o turismo e desenvolvimento territorial, bem como no modo como aquela actividade vem participando nas políticas regionais e locais em diferentes contextos territoriais.

No contexto do turismo, muitas vezes, o interesse do investidor é rentabilizar ao máximo o seu investimento, enquanto o interesse das autarquias é (deve ser também) uma preocupação de ordenamento, de não-agressão da paisagem, de enquadramento urbanístico. Nas décadas de 70 e 80 do século passado, no denominado período da «galinha dos ovos de ouro» do turismo português, com o enriquecimento fácil, esta perspetiva terá causado sérias implicações no ordenamento e passou a ser necessário que os municípios indicassem aos investidores onde podiam e deviam construir e não os municípios “a correr” atrás dos investidores, infraestruturando, *a posteriori*, as áreas já construídas. A iniciativa municipal é imprescindível, pois é o único organismo que tem iniciativa e poder de coordenação e

planeamento. O investimento turístico, em busca de lucro fácil, e muitas vezes determinado por modas passageiras, não pode comprometer irremediavelmente a própria qualidade turística (paisagística, patrimonial, climática) do território.

O Algarve (citamos novamente este exemplo por ser o território que bem próximo ilustra o que queremos afirmar e porque enquadra o território do nosso estudo de caso), é um exemplo paradigmático e, altura houve, em que foi um autêntico «quebra-cabeças»: falta de locais de recreio alternativos à praia e ao hotel, problemas de saneamento, água, congestionamento do trânsito, esgotos que desagüam das praias, deterioração dos pavimentos rodoviários, etc. O vazio de planeamento, as pressões especulativas, a falta de planos de desenvolvimento credíveis e duradouros, atropelos urbanísticos, ambientais e até sociais, em nome do turismo, tudo isto agravou a situação precária do Algarve: “Salazar queria que o Algarve fosse algo de luxo, um local onde só haveria hotéis e estâncias, e por isso no seu tempo chegou-se a dar indemnizações aos industriais para encerrarem as suas empresas. Foram crimes praticados em nome do turismo”. (Martins Gracias, citado em J. M. Fernandes, 1982)

c) - O ambiente

Se, por um lado a prática do turismo se prende com um ambiente de qualidade, por outro, a actividade turística e, sobretudo, a falta de ordenamento e de uma gestão racional dos espaços, leva frequentemente à degradação das condições ambientais, que pode atingir níveis que inclusivamente venham a pôr em causa a permanência desta actividade. Há, no entanto, a ter em atenção que por vezes são as próprias necessidades do turismo, em termos ambientais, que levam a políticas de conservação da natureza e da qualidade do ambiente, que mais não visam que a manutenção ou mesmo a criação das condições propícias à prática de uma actividade de grande rendibilidade económica. A criação e manutenção de muitos Parques Naturais, por exemplo em África, são disso testemunho.

A sazonalidade é outra característica que acaba por interferir com o ambiente, sobretudo pela demasiada carga sobre os recursos em determinados espaços de tempo, mesmo que sejam curtos, dentro do ano. A bipolarização do fluxo turístico estrangeiro, sendo os mercados espanhol e inglês os principais fornecedores de turistas, (que representam mais de 50% dos que visitam o país; em parte devido às suas condições climáticas) são bem esclarecedores dessa sazonalidade e de uma forte assimetria espacial. Estas circunstâncias provocam, quer grandes oscilações nas taxas de ocupação, quer relativamente ao investimento, que procura

áreas onde os fluxos têm maior pressão. Além disso, o litoral, ligado ao turismo balnear, é a região com maior capacidade atrativa, o que pode aumentar as repercussões negativas em relação ao impacto ambiental do fenómeno turístico.

Em termos de difusão espacial, o padrão que caracteriza a distribuição da actividade turística no nosso país devia obrigar a um maior desenvolvimento das políticas de planeamento e ordenamento do território, quer porque a distribuição deste fenómeno é particularmente assimétrica, quer porque pode vir a acentuar as disparidades que tradicionalmente têm caracterizado o desenvolvimento do país.

Podem ser várias as razões da atratividade de uma região para o turismo, mas quase todas elas estão ligadas ao ambiente. A paisagem natural ou humanizada, os monumentos históricos, a cultura, o clima ameno, o golfe, a ausência de poluição, a gastronomia e a caça são alguns dos motivos que atraem os visitantes. No entanto, a praia continua a ser o que mais atrai os turistas.

As questões que vimos abordando datam dos primórdios do desenvolvimento do turismo de massas, nas décadas de 60 e 70, em resultado de um período de grande expansão dos consumidores / clientes de destinos turísticos, provocado por um aumento dos rendimentos da classe média. A herança desse período de expansão resultou em muitos edifícios ocupando qualquer espaço considerado frutífero de um ponto de vista turístico, modelo que não se tiveram em conta os efeitos negativos ambientais e paisagísticos a longo termo, sendo quase sempre difícil reconverter estas áreas turísticas, mesmo pensando nas necessidades ambientais, especialmente quando se analisa o custo económico dessas iniciativas.

No entanto, esse é um problema cujas soluções são cada vez mais motivo de reflexão, no sentido da reconversão, e ponderando-se também, do ponto de vista do desenvolvimento e da gestão dos recursos, alternativas sustentáveis. Bianchi é um dos autores que estudou este tópico e as suas conclusões apontam para que:

“Muita da ênfase nos debates sobre turismo sustentável e políticas associadas envolvem considerações sobre o mérito relativo de “soluções” tais como, rejuvenescimento do destino através da atualização dos *resorts*, inovação e diversificação do produto, em conjunção com a introdução de restrições ao planeamento nas formas mais agressivas de urbanização relacionada com o turismo, e investimento publico em projetos de renovação de infraestruturas (cf. Agarwal, 2002; Marchena Gómez, 1995: 29-30). Na prática, tais “vantagens” na política e

planeamento da sustentabilidade são frequentemente manifestos na “atualização” de infraestrutura turística existentes, precipitando assim “a extensão e aprofundamento das relações de produção capitalista no litoral (Selwyn, 2000: 2), assim como a expansão do turismo “alternativo” e “cultural” no interior rural e em aldeias mais pequenas.” (Bianchi, 2004: 497).

Estes aspectos do desenvolvimento turístico sustentável têm, aliás, nos anos mais recentes, e ao nível local, adquirido capital importância para o progresso das condições materiais de benefício para as populações locais, uma vez que se implantam e viabilizam infraestruturas e recursos que de outra forma não se considerariam justificáveis numa perspetiva de viabilidade económica, dado que, usualmente, as apreciações que justificam ou não esses recursos, são calculadas por rácios e indicadores *per capita*. A bibliografia anglo-saxónica, referindo-se a este conjunto de recursos partilhados, apelida-os regularmente de «commons» - comuns. E, igualmente, coloca com grande objetividade a argumentação para a sua expansão enquanto processos de gestão de um dado território, incluindo o incentivo da participação cívica ativa da população residente, uma das facetas que, sem dúvida, mais pode contribuir para estimular a sua continuidade nesses mesmos territórios, aspeto que será mais detalhadamente abordado nesta tese.

A este respeito refere Briassoulis que:

“As políticas para a gestão do “*tourism commons*” deveriam almejar promover o desenvolvimento sustentável dos destinos e das suas regiões mais amplas; para ser holístico, para usar as definições mais abrangentes do “*tourism commons*”; para equilibrar os interesses de múltiplos usos e usuários; reconhecer e acomodar a variabilidade espacial e temporal dos “*commons*”; e encorajar uma ampla participação e autonomia local na tomada de decisões. Para atingir estes objetivos, princípios específicos e interligados deveriam guiar a concepção das políticas. Uma abordagem integrada para a formulação de políticas deveria tratar a totalidade de áreas hospedeiras e das suas regiões mais amplas e adotar um enquadramento espacial (Collins, 1999) como uma base para a integração: sectorial, institucional, administrativa, temporal, entre os componentes dos “*commons*”, e entre a economia, ambiente e sociedade.”¹⁶ (Briassoulis, 2002: 1080)

¹⁶ BRIASSOULIS, Helen, Sustainable Tourism and the question of the commons, *Annals of Tourism Research*, Vol. 29, nº.4, 2002, p. 1080. Esta autora refere ainda, com pertinência, para esta questão, dois outros «detalhes»: Para o turismo em particular, Healy (1994) identificou ambas as paisagens de turismo natural e altamente desenvolvidas – ou o que Jafari (1982) apelidou de “contexto de elementos do turismo” (Background tourism elements – BTE) como uma importante classe de recursos aos quais o conceito de «recursos de usufruto comum» (CPR's) seja aplicado. Healy define as paisagens turísticas com abertura conceptual suficiente para incluir uma variedade de elementos naturais e construídos e implicitamente refere-se ao seu conteúdo e dinâmica sócio-cultural (...) A decorrente discussão adopta uma visão holística do turismo e recursos e procura conceptualizar os termos mais comuns do turismo (**tourism commons**) numa forma mais vasta e compreensiva como uma base potencialmente mais útil para o planeamento e gestão do turismo sustentável.”. Briassoulis, Helen, Sustainable Tourism and the question of the commons, *Annals of Tourism Research*, Vol. 29, nº.4, 2002, pp. 1066-1067.

O desenvolvimento sustentável deve, assim, proceder a uma abordagem holística, integrando as questões do desenvolvimento e do ambiente numa visão social ampla e conjunta, bem como relevar a importância de salvaguardar a longo prazo a continuidade do ecossistema global. A equidade deve ser outro dos pilares, já que, só será justo e equitativo se proporcionar oportunidades de acesso para o uso dos recursos a todos os membros de todas as sociedades, tanto no presente como no futuro. Decisões locais para necessidades locais, níveis sustentáveis de população, destruição mínima dos recursos naturais não renováveis, emissões poluentes dentro das capacidades de assimilação do ambiente, são igualmente exigências para o desenvolvimento sustentável.

O turismo sustentável, como parte integrante do desenvolvimento sustentável, deverá procurar trilhar esses mesmos requisitos, nomeadamente integrando projetos de sustentabilidade em estratégias de desenvolvimento local, em particular em áreas que apresentem baixos recursos, implicando, portanto, seguir um conjunto de procedimentos, respeitar o equilíbrio social, cultural e natural desses destinos ou locais turísticos, planejar intervenções turísticas, salientando e partilhando os seus efeitos positivos e negativos por todos os agentes que estão diretamente e indiretamente envolvidos no processo, promover a aplicação destas metodologias, tecnologias e ações organizativas e de gestão que denotem o menor impacto possível no meio ambiente, definir intervenções turísticas e estratégias que explorem fontes científicas baseadas na colaboração e cooperação de todos os agentes responsáveis pelo turismo e meio ambiente, entre outros.

Como é evidente, e à semelhança do que sucede com outras atividades com impacto económico-social, os objetivos do turismo sustentável também passam pela melhoria da qualidade de vida daqueles que com ele estão envolvidos, particularmente que vivam nos locais onde estas atividades se desenvolvem. Esta actividade, à semelhança do que sucede com o turismo clássico, aumenta as oportunidades económicas da população, crescendo-lhe, no entanto, a preservação do património natural e cultural. É essa a essência do conceito sustentabilidade – um usufruto que não põe em causa os recursos existentes. Assim, o conjunto de condições pré-existent assim, a sofrer alguma transformação, apenas deverá ver melhorados os seus indicadores e elementos. Dentro deste modelo, existe um duplo benefício. E se é verdade que, muitas vezes os ganhos económicos não são de grande dimensão, ao invés, são duradouros, permitindo a construções de condições de subsistência e de vivência mais estáveis.

Se bem que todas as dimensões da vida humana possam contribuir para a adoção de um novo paradigma social relevante para uma vivência sustentável, que inclua políticas nacionais e internacionais e sistemas económicos dedicados a um equilibrado desenvolvimento e uso dos recursos e sistemas tecnológicos, que possa continuamente procurar novas soluções para problemas ambientais, o turismo, pela sua dimensão mundial e até pelos números que movimenta, quer de pessoas quer financeiros, e pelo fenómeno que representa, é talvez o sector melhor colocado para impulsionar alianças estratégicas e globais que facilitem e impulsionem políticas integradas de desenvolvimento sustentável a nível local, nacional e internacional. Precisamente por esse facto, aprofundaremos com mais detalhe o conceito e a operacionalização do turismo sustentável.

O Turismo é um fenómeno mundial, cada vez com mais relevo em termos económicos, sociais e ambientais. No entanto, e apesar da sua expansão e crescimento trazer os benefícios que as populações ambicionam, o desenvolvimento desta atividade pode acarretar um vasto conjunto de problemas que urge acautelar e minimizar, desde os impactos ambientais negativos, o risco da perda da identidade local e outras ameaças ao meio envolvente.

O impacto da Conferência da Terra, em 1992, as cada vez mais detalhadas diretivas e recomendações relacionadas com a temática ambiental (com destaque para as produzidas no quadro da União Europeia), as reuniões e debates realizados em torno da concretização dos cadernos de encargos da Agenda 21 e a cada vez maior atenção da comunicação social às questões da boa gestão dos recursos, tem levado, nas últimas duas ou três décadas, a uma cada vez maior consciência ambiental dos governos e das instituições, permitindo que o Desenvolvimento Sustentável esteja em foco na maior parte dos debates técnicos e das agendas políticas na área do turismo. No entanto, existem ainda fortes dificuldades de ação, como sejam a elevada complexidade de funcionamento das atividades turísticas, os múltiplos agentes que nelas interferem, os inúmeros e distintos interesses envolvidos, os ainda poucos conhecimentos estratégicos para a aplicação prática de um desenvolvimento sustentável.

Particularmente nos simpósios internacionais, sempre as conclusões, desde então, passaram a identificar o sector turístico como uma das indústrias que poderia dar uma contribuição

positiva para a sustentabilidade¹⁷, uma vez que os incentivos económicos que o turismo pode atrair e/ou concretizar podem permitir proteger recursos que, de outra forma, poderiam não ter «valor de mercado» (pense-se, em Portugal por exemplo, no programa das Aldeias Históricas¹⁸, que, sem uma vertente de reutilização turística, se ficariam, na sua grande maioria, pela desertificação humana inevitável, condenadas à degradação física total)¹⁹. O sector turístico consegue trazer a determinados lugares os postos de trabalho que, em outras atividades, dificilmente seriam gerados. Implica a construção de infraestruturas que permitem a melhoria das condições de vida aos residentes, jamais concretizada sem a vontade de qualificar as condições de acolhimento dos visitantes.

Nesta abordagem do turismo e da sustentabilidade é também relevante, para lá da alteração do paradigma do desenvolvimento, a modificação conceptual no que respeita ao modo de proceder à sua avaliação. Numa análise diacrónica dos relatórios internacionais dos indicadores desta actividade a nível mundial, torna-se claro que o modelo de crescimento socioeconómico original desta atividade, tal como nas áreas da produção industrial de artefactos, baseava a sua apreciação no número, nos indicadores quantitativos. Turistas eram meros números, era indiferente qual o aspeto em análise, até porque sendo esta actividade económica recente (no seu modelo massificado), parecia que a capacidade de carga dos sítios levaria muito tempo a ser esgotada. A prática demonstrou que não era bem assim, uma vez

¹⁷ O conceito do turismo sustentável surgiu em paralelo com o conceito do desenvolvimento sustentável (Bramwell & Lane, 2005; Goodall & Stabler, 1997; Hunter & Green, 1995). Ainda que turismo sustentável e desenvolvimento sustentável sejam termos bastante abrangentes que têm incontáveis definições gerais, o debate académico e institucional criado à volta das interpretações destas construções levou ao consenso em relação a alguns princípios fundamentais. Deste modo, estratégias para o desenvolvimento do turismo sustentável deveriam ser guiadas por um processo de planificação integrado baseado em objectivos económicos, socio-culturais e ambientais, no uso da capacidade de suporte ou de outras técnicas para quantificar as limitações dos recursos turísticos, e um transparente e participativo processo de tomada de decisões (Ayuso, 2007:144). Contudo, a responsabilidade das diferentes organizações e indivíduos no modelo de turismo sustentável ainda está por ser definida. Enquanto o sector industrial cristalizou a sua preocupação pelo desenvolvimento sustentável em eco-eficiência e iniciativas de responsabilidade social corporativa, o sector turístico ainda mal começou a discutir qual deveria ser o papel das suas empresas para contribuir para o desenvolvimento sustentável da sociedade.

¹⁸ O *Programa de Aldeias Históricas*, formulado pelo governo português em 1991, foi executado no II Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999) e aprofundado durante o quadro seguinte (2000-2006). Algumas localidades ostentam o estatuto de vila e uma é cidade: Almeida, Castelo Mendo, Castelo Novo, Castelo Rodrigo, Idanha-a-Velha, Linhares da Beira, Marialva, Monsanto, Piódão, Sortelha, Belmonte e Trancoso (estas duas acrescentadas ao Programa em 2003). Todas se situam na Beira Interior (Parte da antiga Beira Alta e Beira Baixa). São antiquíssimos núcleos urbanos com fundação anterior à nação portuguesa, de grande importância histórica. Erguem-se normalmente em terras altas, pois constituíam núcleos de defesa das populações que nelas se estabeleceram, ainda antes do domínio romano. Destacam-se pela arquitectura militar, pois a maioria encontra-se rodeada de muralhas e desenvolve-se junto de um castelo. Este programa de reabilitação urbana e monumental teve um grande impacto na promoção turística da região.

¹⁹ Qualquer autor “pode considerar o marketing de destino como uma forma específica de “Marketing of Places” (Kotler et al., 1995). De acordo com Ashworth e Voogdt (1991), “cidades e regiões existiram sempre dentro de mercados deste ou daquele tipo: eles competem por recursos, actividades e residentes com outros locais...A intervenção para influenciar esta operação não é apenas possível e desejável, é também largamente inevitável”. Referindo-se à abordagem de planeamento tradicional aplicada a lugares, enfatizam que o novo papel do “marketing como uma nova filosofia de gestão local ligadas a mudanças económicas e sociais. Estes autores defendem a especificidade de “place marketing”, que eles definem como “um processo pelo qual as actividades locais estão relacionadas tanto quanto possível às exigências dos consumidores alvo. A intenção é maximizar a eficiência social e o funcionamento económico da área em causa, em conformidade com quaisquer objectivos globais que tenham sido estabelecidos”. O conceito assim definido integra a perspectiva de marketing social anteriormente apresentada, implicando objectivos diferentes, meios para medir o sucesso e prazos de referência (foco a longo prazo), quando comparada com o convencional marketing do produto. Correspondentemente, o “place marketing” implica mais do que uma simples transferência de estratégias e técnicas de um conjunto de produtos para outros.” Kastenholz, Elisabeth, “Management on Demand” as a tool in sustainable tourism destination development, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 12, nº.5, 2004, p. 389.

que o crescimento tem sido exponencial, e portanto, em poucas décadas passou-se dá para a discussão da forma de limitar o número de visitantes, de conseguir a sua melhor distribuição ao longo do ano, de evitar a rutura dos sistemas de infraestrutura desta actividade, ou seja, de garantir a sustentabilidade e a qualidade dos destinos.

Na última década, o conceito de desenvolvimento turístico sustentável tem vindo a receber cada vez maior atenção por parte dos investigadores destas temáticas²⁰. Igualmente os seus pressupostos têm vindo a ser cada vez mais postos em prática. E é hoje generalizadamente aceite pelos organismos internacionais, como a World Tourism Organisation - WTO (Organização Mundial do Turismo, que é uma agência das Nações Unidas) e a International Federation of Tourism Organisations – IFTO (Federação Internacional das Organizações Turísticas), como um objetivo desejável de ser atingido em resultados do planeamento de atividades deste sector.

O conceito de sustentabilidade continua ainda a ser alvo de um intenso debate, uma vez que continua a não caber numa interpretação uniforme²¹. Em muitos quadrantes coloca-se em causa, igualmente, se ele é um fim em si mesmo ou apenas um meio para o desenvolvimento (económico, subentenda-se). Os conceitos diretos e indiretos não apresentam ainda suficiente clareza, e as definições – como sempre sucede – são imensas, com pequenas variações às vezes, mas que podem ser conceptualmente significativas.

Richard Sharpley, que tem dado grande atenção a esta temática, identifica bem estes aspectos, que, de alguma maneira, podemos considerar parte da «ideologia do conceito». Refere o autor que:

²⁰ Por exemplo, no nosso espaço continental, foi elaborada uma Carta Europeia de Turismo Sustentável, documento que teve origem num estudo sobre o Turismo nas Áreas Protegidas realizado pela Federação EUROPARC, que culminou com a publicação do relatório “Loving Them to Death” em 1993, no qual se defende uma forma menos intensiva de turismo que compatibilize e integre os aspectos ambientais, culturais e sociais com o desenvolvimento económico nestes espaços. Com o objectivo de pôr em prática as conclusões do referido relatório a Federação dos Parques Regionais de França constituiu um grupo com representantes europeus de áreas protegidas, operadores turísticos e ONGAs, que redigiu a Carta, indo assim, ao encontro das prioridades mundiais expressas nas recomendações da Agenda 21 (adoptada na Convenção do Rio em 1992) e do 6º programa de acção comunitária para o desenvolvimento sustentável na União Europeia.

²¹ “O já bem estabelecido conceito de turismo sustentável enfatiza a forma de desenvolvimento turístico que é particularmente sensível ao bem a longo prazo do ambiente natural e sociocultural, enquanto ainda trás benefícios financeiros para a comunidade anfitriã. O foco do debate da sustentabilidade é que o turismo deve ser planeado e gerido de forma a que os recursos naturais e culturais não sejam empobrecidos ou degradados, mas mantidos como recursos viáveis numa base permanente para uso futuro. Bramwell e Lane (1999:2) identificaram quatro princípios críticos para o conceito de sustentabilidade: (1) planeamento holístico e formulação estratégica; (2) preservação dos processos ecológicos essenciais; (3) protecção do património humano e da biodiversidade; e (4) desenvolvimento em que a produtividade possa ser sustentada a longo prazo para as gerações futuras”. DOORNE, Stephen, Sustainable Tourism Management (Book review), *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 9, nº.1, 2001, p.85.

“A sustentabilidade no turismo tem sido certamente o chavão da última década e promete encontrar contínua divisa nos anos que se seguem. Tal é a extensão pela qual a sustentabilidade tem sido utilizada para suportar o largo espectro de agendas de desenvolvimento que um título propondo “gestão de turismo sustentável” convida ao ceticismo.

(...) A conceptualização da gestão do turismo sustentável repousa sobre a participação e controlo ao nível local, um objetivo que é o reino de um sonho utópico quando contextualizado pela globalização. (...) As causas do turismo insustentável, nomeadamente as desigualdades de poder, riqueza e desenvolvimento como caracterizadas pela ordem da “globalização” recebem pouca atenção direta apesar da sensibilização que o Relatório Brundtland faz deste contexto mais amplo.” (Sharpley, 2000: 1).

As definições de sustentabilidade no turismo podem ser agrupadas em diferentes categorias e Sharpley²², por exemplo, reagrupa-as em dois grupos distintos: as que são turismo-centricas, considerando os aspectos da sustentabilidade numa perspetiva económica, e aquelas que consideram o turismo, um elemento constitutivo dessa mesma sustentabilidade. Mesmo alguns desses autores preferem por enquanto considerar o conceito de sustentabilidade como o «paradigma adaptativo», apreciando mesmo essa flexibilidade. No entanto, essa falta de clareza conceptual parece aumentar as dificuldades à sua integração em planeamento estratégico. Como referem Hardy e Betton:

“Isto é assim porque o turismo sustentável, à medida que o aplicamos, é capaz de lidar com os impactos a curto e longo prazo envolvendo as necessidades e requisitos de todos os envolvidos: é tanto proactivo como holístico. Além disto, é um turismo em que os intervenientes têm um sentido de titularidade e o desejo que se configure como de alta qualidade. Inversamente, “turismo mantenível” – quando o *status quo* é gerido para acompanhar tendências e impactos a curto prazo – é um turismo em que os interesses dos intervenientes são presumidos em vez de cuidadosamente investigados.” (Hardy e Beeton, 2001: 168).

Uma das principais questões teóricas relativamente a este assunto prende-se com a assunção, pela grande maioria dos autores, de que as componentes do paradigma do turismo sustentável se encaixam no conceito original de desenvolvimento sustentável, devendo ser uma extensão do mesmo²³. Sharpley, ao levantar esta questão, clarifica que não pretende defender que o turismo sustentável deva ter um quadro teórico de suporte integralmente autónomo das

²² Sharpley, Richard – Tourism and Sustainable Development, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol.8, nº. 1, 2000, p.1 e seguintes

²³ “No turismo, existe uma multitude de definições para sustentabilidade e desenvolvimento sustentável (Butler, 1999b, Page & Dowling, 2002). A Organização Mundial de Turismo (WTO, 2001) prefere a subsequente definição de desenvolvimento sustentável: Desenvolvimento de turismo sustentável satisfaz as necessidades dos presentes turistas e das regiões anfitriãs enquanto protege e reforça oportunidades para o futuro. É perspectivado como orientando a gestão de todos os recursos de tal forma que as necessidades económicas, sociais e estéticas possam ser preenchidas enquanto mantêm uma integridade cultural, processos ecológicos essenciais, diversidade biológica e sistemas de suporte à vida.” Liu, Zhenhua, Sustainable Tourism Development: a critique, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 11, nº.6, 2003, p. 460.

questões do desenvolvimento sustentável, sem deixar no entanto de pôr em causa que se aceite a integral transposição desses princípios para a área do turismo sem antes procurar analisar com detalhe a sua aplicabilidade. Como o autor mesmo afirma: “em resultado disso, um número de questões fundamentais que respeitam ao potencial papel do turismo no processo geral de desenvolvimento, enquanto ao desenvolvimento do conceito de turismo sustentável em si mesmo, ficam por responder” (Sharpley, 2000: 2).

Quer um quer outro destes conceitos têm gerado grande diversidade de definições. A amplitude da sua aplicação leva a que, no caso do desenvolvimento sustentável, só por si, conte, segundo alguns autores, mais de 70 definições. Para além da extensão com que é empregue, salientamos também o facto de o conceito ser usado em muitas áreas de atividade distintas o que claramente faz aumentar a forma como é encarada, aceite e definida a sua conceptualização.

Por outro lado, por se tratar de um conceito ambíguo na sua origem (o que é ser sustentável?) faz com que a sua aplicação a diferentes domínios conduza a sintaxes diferenciadas, de acordo com aquilo que cada um considera ser o mais adequado, ou o mais próximo disso, ao seu campo de atuação, como se deduz da leitura de algumas destas definições.

2.6.1. MEDIAÇÃO VIRTUOSA ENTRE TURISMO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

A crescente apetência das sociedades para práticas ecológicas, sobretudo a partir da década de 80 e 90 do anterior século, ditaram uma cada vez maior influência da formação intelectual, moral e mesmo física dos indivíduos, facto que progressivamente terá contribuído quer para a consciencialização de se enveredar por processos de desenvolvimento sustentável, sobretudo em territórios frágeis (ou mais apetecidos). Por outro lado, as mesmas razões contribuem para uma atitude mais virada para a preservação ambiental, conduzindo a uma aproximação do turismo sustentável ao desenvolvimento local (obviamente sustentável), atitude que parte dos seguintes pressupostos, no dizer de Batouxas:

“1º: o turismo pode surgir, não apenas como um facto espontâneo de carácter setorial mas, como resultado de um trabalho social, de uma lógica coletiva ou de uma

preocupação política intencional; 2º: o turismo pode ser um instrumento para proteger e recuperar o meio ambiente, mediante um processo de desenvolvimento integrado e dinâmico e de partilha de responsabilidades; e 3º a proteção não tem um valor absoluto em si mesmo, sendo possível também em função dos interesses humanos” (Batouxas, 2001: 2).

A Carta Mundial para o Turismo Sustentável, elaborada pela Conferência Mundial sobre Turismo que se realizou em Lanzarote no ano de 1995, enuncia princípios e objetivos amplamente relacionados com o desenvolvimento local, nomeadamente o reconhecimento de fatores locais, como o ambiente e a cultura, serem fatores importantes na definição de estratégias turísticas, tal como o são, o envolvimento corresponsável dos atores locais e a participação das comunidades locais na satisfação do turista. Também a Conferência Mundial de Turismo Sustentável sustenta que os governos de todo o mundo, a nível nacional e local promovam planos de ação tendentes a um desenvolvimento sustentável e nos quais o turismo possa rever-se.

Já em 1998, num documento mais especificamente dirigido para as Áreas Protegidas, a Associação Europeia de Áreas Protegidas redigiu a Carta Europeia de Turismo Sustentável ²⁴, com o grande objetivo de motivar a implementação em áreas protegidas, por parte dos agentes turísticos, de práticas de turismo sustentável. Estas são descritas por Batouxas como sendo:

“Qualquer forma de desenvolvimento, equipamento ou atividade turística que respeite e preserve a longo prazo os recursos naturais, culturais e sociais e que contribua de maneira positiva e equitativa para o desenvolvimento económico e qualidade de vida dos que trabalham e visitam os espaços protegidos” (Batouxas, 2001:3).

Repare-se que o objetivo principal da Carta assenta no desenvolvimento sustentável do local, de modo a permitir responder às necessidades económicas, sociais e ambientais das gerações presentes sem comprometer as das gerações futuras, e, por outro lado, no facto relevante da constituição de uma parceria entre a Área Protegida com todos aqueles que têm um papel preponderante no desenvolvimento do turismo nos territórios envolvidos, com o objetivo

²⁴ A Carta Europeia de Turismo Sustentável teve origem num estudo sobre o Turismo nas Áreas Protegidas realizado pela Federação EUROPARC, que culminou com a publicação do relatório “Loving Them to Death” em 1993, no qual se defende uma forma menos intensiva de turismo que compatibilize e integre os aspectos ambientais, culturais e sociais com o desenvolvimento económico nestes espaços. Com o objectivo de pôr em prática as conclusões do referido relatório a Federação dos Parques Regionais de França constituiu um grupo com representantes europeus de áreas protegidas, operadores turísticos e ONGAs, que redigiu a Carta, indo assim, ao encontro das prioridades mundiais expressas nas recomendações da Agenda 21 (adoptada na Convenção do Rio em 1992) e do 6º programa de acções comunitárias para o desenvolvimento sustentável.

essencial de nela integrar os princípios do desenvolvimento sustentável. A parceria compromete-se, igualmente, na delineação de uma estratégia participada para o turismo que é estabelecida entre a Área Protegida e os vários parceiros aderentes, (por exemplo empresas turísticas e operadores turísticos), na qual se desenvolvem atividades, alojamentos e produtos turísticos que sejam social, económica e ecologicamente sustentáveis e que conjuntamente contribuam para um desenvolvimento económico da região (ICNB, 2005).

A Carta acima referida, em suma, representa uma estratégia com quatro objetivos fundamentais: Conservação e valorização do património; Desenvolvimento social e económico; Preservação e melhoria da qualidade de vida dos habitantes locais; e Gestão dos fluxos de visitantes e aumento da qualidade da oferta turística. Uma clara aposição entre o turismo e o desenvolvimento sustentável, em que os signatários eram as Áreas Protegidas, as empresas e operadores turísticos.

Estes são exemplos não só da possibilidade de conciliar o desenvolvimento local com o turismo sustentável, como do facto de que o turismo pode constituir uma forte alavanca para o desenvolvimento local.²⁵

As políticas públicas (como, por exemplo, em Portugal, o Programa Nacional Turismo de Natureza, o Programa das Aldeias Históricas, ou, a um nível mais local, o Projeto Integrado de Mértola, ou o projeto Guaditer para o Baixo Guadiana), a par de uma efetiva participação dos stakeholders e de uma boa governação, são os ingredientes indispensáveis, sem serem os únicos, que podem provocar e ampliar esta fundamental justaposição entre o turismo sustentável e o tão almejado desenvolvimento local.

Assim, é aceite que, a partir das dimensões económica, social e ambiental, o turismo pode contribuir para os processos de desenvolvimento local e permitir, nomeadamente, como refere Toselli:

“Melhorar a economia das comunidades através das despesas efetuadas pelos turistas, aumentar o emprego direto e indireto da população que reside no território, produzir uma melhor distribuição dos rendimentos, reinvestir em novas obras, infraestruturas ou serviços para utilização pública local, reativar outras atividades económicas relacionadas, conter fenómenos migratórios, produzir uma revalorização dos recursos naturais (por exemplo, adotar medidas de conservação e proteção de determinadas áreas naturais, evitar a extinção de espécies em perigo, realizar campanhas de sensibilização para cuidar do meio ambiente, tanto para os turistas como para os residentes, etc.)” (Toselli: 2007: 62).

²⁵ www.juntadeandalucia.es/.../admin/uploads/docs/20101102111400-1.pdf

Para a dimensão cultural, o mesmo autor refere como positivo, o facto de:

“Promover o interesse dos habitantes pela cultura, assim como para a proteção do património, contribuir para o desenvolvimento de pequenas localidades ou comunidades rurais pela oportunidade de desenvolvimento e diversificação das suas economias, incentivar de produtos locais, gerar recursos para a conservação de locais de património cultural, permitir diversificar a oferta de destinos de turismo tradicional, e sensibilizar os turistas para cuidarem do património e respeitarem a cultura das comunidades visitadas” (Toselli: 2007: 62).

Ao invés, dentro de uma argumentação de sentido oposto, na qual o turismo pode ser prejudicial para os territórios se não forem acautelados diversos aspetos, o autor elenca que pelas mesmas dimensões económica, social e ambiental, o turismo não contribuirá para os processos de desenvolvimento local se:

“Provocar um aumento de preços para a comunidade residente, gerar dependência do capital investidor estrangeiro, serem ínfimos os benefícios serem económicos para a comunidade residente, oferecerem empregos de baixa qualificação para a população residente e possuírem mão-de-obra especializada proveniente de outros centros, não oferecerem oportunidades de capacitação e formação, produzirem uma distribuição desigual dos benefícios, implicar uma falta real de participação na tomada de decisões [aspeto central na nossa investigação] ou na capacidade para iniciar novos projetos por parte da comunidade residente, se exceder a capacidade de carga, entendida nas suas mais diversas acepções: ecológica, económica, psicológica, social, cultural, etc., se começar a aparecer «guetos» de grande luxo aos quais a população não pode aceder, se proporcionarem atividades ilegais” (Toselli: 2007: 63).

Apesar de não aprofundarmos aqui este aspeto, é de referir também que o turismo assume, hoje, um importante papel no combate à pobreza, particularmente em países e continentes onde esta é ainda violenta e impeditiva do próprio desenvolvimento, particularmente em alguns países de África. A esse propósito fala-se cada vez mais num turismo responsável e solidário (o comércio justo já é aceite em muitas sociedades europeias) e que pode estar na base de um próximo paradigma do desenvolvimento, sobretudo para os países do sul. A própria OMT, juntamente com a fundação ST- EP criaram o Programa “ET – EP Turismo Sostenible para la Eliminacion de la Pobreza”²⁶ com o objetivo de exortar os governos, em todas as suas formas, bem como agências, contribuintes, ONGs e outros interessados para que “ se unam en un esfuerzo concertado com el fin de utilizar los beneficios sócio-económicas

²⁶ www.un.org.ec/pages/interna_agencias.php?txtCodiInfo

que se obtienen del turismo para combatir de forma activa la pobreza en el mundo” (Frangialli²⁷, 1999:2)

O turismo, em particular o sustentável, pode ser um agente positivo para contribuir para os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (que já anteriormente identificámos). Neste contexto, refere Dhu Young-Shim, Presidente da Junta de Diretores da Fundação atrás referida, que:

“Os pobres não deveriam comprometer a sua cultura e o seu meio ambiente para sair da pobreza e disfrutar de uns ingressos dignos. Mediante iniciativas turísticas responsables desde el punto de vista económico, social y ecológico, las poblaciones de las comunidades más pobres pueden mejorar sus oportunidades de empleo y de educación” (Programa ST-EP, 1999: 3).

Em suma, a bibliografia é rica em salientar a importância que o turismo sustentável representa para o desenvolvimento local. Para a nossa tese, este é um aspecto relevante, a que se junta a dimensão política, particularmente as práticas relacionadas com a governação local e a participação das comunidades nas tomadas de decisão das políticas públicas para, precisamente, concretizarem os processos de desenvolvimento em que o turismo sustentável pode desempenhar um papel de excelência no desenvolvimento de um território. Como refere, ainda, o autor já aqui citado, é fundamental que:

“Exista na comunidade uma visão e um sentir compartilhado para se constituir como destino turístico, passível de se transformar num processo de planeamento estratégico integral, o qual deve ser facilitado pela administração pública local e sustentado pela participação dos próprios atores locais” (Toselli: 2007: 63).

O capítulo seguinte iniciará o nosso estudo sobre novas formas de governança e por fim, de facto, a participação pública.

²⁷ Secretário Geral da OMT.

CAPÍTULO 3. SOCIEDADE CIVIL E GOVERNANÇA

3.1. INTRODUÇÃO

Analizada que foi, no ponto anterior, a importância do turismo para o desenvolvimento dos locais, interessa-nos agora, partindo da importância da sociedade civil, chegar ao papel da governança e das suas práticas, concluindo da sua maior ou menor influência, o que nos levará a um melhor entendimento da participação pública e o seu papel no desenvolvimento dos territórios.

Procuraremos dar conta do conceito de governança que engloba os atores e a sua capacidade de exercício de participação na ação de gestão política. Para tanto encontraremos suporte nos distintos investigadores, nos quais, sobretudo tentaremos encontrar alicerces para a nossa tese que defende como sendo mais provável um mais harmonioso desenvolvimento em territórios onde são exercidas boas práticas e estratégias de governança partilhada.

Será abordada igualmente a governança, no quadro da Comunidade Europeia, particularmente na formatação e aplicação dos programas comunitários perspetivando a importância que os vários organismos internacionais (Nações Unidas - Declaração do Milénio das Nações Unidas 2000 - Consenso de Monterrey (2002), OCDE 1995), entre outros, atribuem a este tema, inclusive como forma de combate à pobreza e à exclusão social, o que reforça a nossa defesa de que, a par da participação e do desenvolvimento, a boa governança é de reconhecida importância no progresso das sociedades (IPAD, Boa Governança, Participação e Democracia - Documento de Estratégia, 2009: 20).

Abordaremos ainda o entendimento da literatura acerca do capital territorial como recurso endógeno dos territórios, onde é expectável que, em processos de desenvolvimento enquadrados num crescente envolvimento das instituições locais e regionais e na mudança dos sistemas económicos e sociais e nas novas formas de governança que se colocam, bem como a participação dos indivíduos e das autoridades locais, aqueles constituam a matriz fundamental de qualquer estratégia de desenvolvimento.

Salienta-se a importância da dimensão local (seja urbana ou rural) como importante fórum de inovação política nos últimos anos e onde mais têm sido ensaiados alguns modos de governação e mesmo de governança, que combinam o pragmatismo das intervenções, a eficiência dos recursos e a eficácia das decisões (políticas) locais com um maior pluralismo e equidade.

Antes, porém, e porque enquadra muito do âmago dos objetivos desta tese, faremos uma breve referência sobre o papel da sociedade civil para a governança e, por conseguinte, para a democracia, bem como do reforço que constitui o Capital Social para a própria sociedade civil, o indivíduo e o papel que este, como ator social por excelência, desempenha neste contexto, constitui igualmente objeto de análise.

3.2. SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA

A democracia, entendida como processo de construção social coletiva e obra sempre inacabada, expandiu-se e fortaleceu-se significativamente no mundo ao longo do último quartel do século passado, facto a que não é alheia a ação de uma sociedade civil vibrante e participativa, a que os novos meios de comunicação alargada (internet, e, mais recentemente, as redes sociais e a banda larga) vieram dar uma expressão concreta e de poder cívico com um enorme potencial. A este propósito, Coleman define a democracia contemporânea:

“Como “um encontro entre estranhos” na medida em que o relacionamento entre cidadãos e instituições políticas se caracteriza pela distância, opacidade, desconfiança e falta de respeito. Os políticos estão convencidos que a população não se sabe exprimir; a população está convencida que os políticos não sabem ouvir. A persistência desta crise de legitimidade das instituições políticas abre caminho para regressões autoritárias e populistas que podem vir a constituir-se numa ameaça ao próprio processo democrático” (Coleman, 2009: 13)

Na sua multiplicidade e diversidade, as iniciativas de ONG, movimentos sociais, fundações e institutos, ampliadas por inúmeras redes, fóruns, alianças e coalizões, adiantam-se a problemas emergentes, dão voz a novos atores, testam soluções inovadoras, pressionam governos e influenciam a opinião pública, obrigam à tomada de posições, reformulam políticas, pelo que, salienta a OCDE:

“No que diz respeito à democracia, a sociedade civil desempenha uma dupla função pluralista, através das suas variadas componentes, e uma função educativa e de defesa de direitos, à medida que os grupos aprendem a articular as suas aspirações, a desenhar os seus projetos, a negociar e a «pedinchar», e a formar alianças. É reconhecido que a sociedade civil não é homogénea nem necessariamente consensual. Para concretizar objetivos de democratização, as associações devem ser encorajadas a estabelecer alianças baseadas em compromissos («construção de coligações») e a aprender a negociar com o estado e com os financiadores de modo a proteger os interesses dos seus associados” (Final Report of the ad hoc WG OCDE, 1997, I: 7).

Este crescente protagonismo da sociedade civil é expressão da capacidade de, em democracia, os cidadãos agirem por si mesmo. A lógica da sociedade civil é a da liberdade, autonomia e diversidade. As iniciativas são tão variadas quanto as questões sociais e a energia de quem se mobiliza em torno delas. Em termos de desenvolvimento local, esta diversidade é bem o reflexo dessa riqueza de experiências e experimentações, da capacitação e da aprendizagem dos atores de um território. Mas igualmente a defesa dos direitos humanos, a proteção da natureza ou a conservação das espécies ilustram a dimensão e profundidade do papel da sociedade civil nas sociedades democráticas.

Os movimentos organizados da sociedade civil têm contribuído não apenas na definição dos rumos das políticas locais, mas também nos debates que ocorrem no cenário internacional. Como exemplos, podemos citar os protestos antiglobalização económica, os encontros anuais do Fórum Social Mundial e a maciça participação nas conferências mundiais promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meios das chamadas "Conferências Paralelas".

Por outro lado, esta emergência de uma cultura cívica de participação, argumentação e compreensão crítica aponta no sentido da reinvenção da política e do fortalecimento da democracia no quotidiano, pelo que, ainda para a OCDE:

“A importância da sociedade civil para a governação democrática reside principalmente na distinção entre o estado e as associações independentes de natureza voluntária e independente. Uma densa rede de associações pode desempenhar um papel de relevo na monitorização das fronteiras da esfera pública de modo a impedir ou a desafiar quaisquer tentativas de autoritarismo” (Final Report of the ad hoc WG OCDE, 1997, II: 8).

A legitimidade das ONGs não vem de um mandato formal, legitimado em escrutínio eleitoral, nem de uma representatividade decorrente do número de seus membros. Vem das causas que promovem e das ações que empreendem. As organizações e movimentos da sociedade civil

são o que fazem: as suas ideias, valores, mensagens, propostas e realizações. Catlaw, apoiado em Soresen, explicita que:

“Os sistemas políticos liberais democráticos do Ocidente estão gradualmente a mudar dos ‘sistemas unitários e hierarquicamente organizados’ que governam através do mandato da lei, das regras, da ordem, para sistemas de governação organizados de forma mais fragmentada e horizontal que governam através da regulação de redes autorreguladas” (Catlaw, 2007: 484).

A consolidação de organismos da sociedade civil, cuja preocupação é propor, fiscalizar e até mesmo, executar políticas públicas, ocupou o vácuo que foi sendo deixado pelas instituições que, historicamente, dominaram a cena política nos regimes democráticos (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, partidos políticos desde a sua fundação). Para isto muito concorrem as falhas nos mecanismos democráticos clássicos (por exemplo, encontrarmos sempre os mesmos grupos no poder), bem como a desmotivante morosidade do aparato burocrático. A vertiginosa ampliação de temas de interesse público nas últimas décadas constitui igualmente um valioso contributo para este papel de representação e de capacidade de intervenção ativa da sociedade civil, concentrando-se sobretudo no conceito de “*accountability*” – termo da língua inglesa para o qual a língua portuguesa não tem uma tradução mas que pode ser compreendido como transparência, prestação de contas, em suma, como controle social. Alguma literatura refere mesmo que uma democracia é mais ou menos “*accountable*” consoante é capaz de assegurar eficazmente essa prestação de contas pelos agentes públicos.²⁸

É evidente que este poder tem limitações na sua expressão política. Usando um termo citado por muitos autores, o poder da sociedade civil é de natureza *soft*. Não é o decidir ou impor mas sim o experimentar, inovar, denunciar, propor, persuadir e influir que lhe dão o peso sociopolítico que tem muitas vezes – mas sempre condicionado a um ambiente democrático, no qual pode atingir a sua plena capacidade. Em regimes autoritários essa capacidade pode ser material e fisicamente limitada pela restrição, pela coação ou pela força, pelo que a sociedade civil, enquanto espaço de liberdade e de participação, contrapõe-se ao Estado. Na democracia, a relação não é de oposição nem de subordinação e o seu fortalecimento não é causa nem

²⁸ Guillermo O'Donnell classifica a *accountability* como “horizontal” ou “vertical”. A *accountability* horizontal é orientada para o sistema de controlos internos ao Estado e que, portanto, se produz na medida em que redes de agências estatais se controlam e se equilibram mutuamente, enquanto a *accountability* vertical implica a existência de agentes de controle externos ao Estado. Alguns autores denominam ainda de *accountability* social (ou controle social) para traduzir a participação social, e que, particularmente como forma de fiscalização dos governos, se daria pela acção da sociedade (associações, ONGs, movimentos sociais e cidadãos individualmente) ou pela investigação e denúncia promovidas pelos média.

consequência do enfraquecimento do Estado, pelo que mais sociedade civil não quer dizer menos Estado, mas antes, que a sociedade civil existe por si.

3.2.1. O PAPEL ESTRATÉGICO DA SOCIEDADE CIVIL NAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA

É importante para esta tese perceber que papel se reserva a sociedade civil nos processos de desenvolvimento local e regional, se e como participa, que escolhos entravam essa participação e o que dela resulta efetivamente. Se bem que a abordagem histórica seja importante para melhor entendermos o seu significado, é no presente que nos interessa perceber a verdadeira dimensão deste *stakeholder* e da sua real capacitação para o desenvolvimento territorial, pelo que é nesta ótica que interpretaremos a sociedade civil e o seu papel estratégico nas democracias modernas. Como reforço da sociedade civil, daremos igualmente nota dos conceitos de capital social enquanto instrumento de desenvolvimento, complementar a outros tipos de capital como o humano ou financeiro, entendendo-o também como determinante no reforço da sociedade civil, para além de ser, ele próprio, causa-efeito de um modelo de governança local. O papel do indivíduo como ator social servir-nos-á igualmente para reforçar a importância das ligações entre os indivíduos e cuja partilha aumenta a eficácia da sociedade. Esta abordagem ao tema da sociedade civil permite-nos ancorar a investigação às abordagens seguintes quer da governança quer da participação pública.

A sociedade civil assume um dos mais importantes papéis das sociedades contemporâneas porque traduz as preocupações dos cidadãos e proporciona préstimos que vêm ao encontro das suas necessidades. O seu relevo é de tal ordem que podemos, por ela, avaliar o estado de progresso e desenvolvimento de um território, pela dimensão e influência da “sua” sociedade civil organizada, particularmente se considerarmos que “sem alcançar um dado nível de desenvolvimento social as sociedades têm grandes dificuldades para se expandir economicamente dada a forte concentração de renda e ativos produtivos” (Sachs e Lages, 2005).

Podemos referir a Sociedade Civil como o conjunto de todas as estruturas organizativas, cujos membros servem o interesse geral através de um processo democrático de discurso e de

entendimento e atuam como intermediários entre os poderes públicos e os cidadãos, podendo revestir-se de funções sobretudo complementares, mas esporadicamente concorrentes, nos processos de governação, o que, em particular, em democracia, assume uma mais-valia, já que a governação da sociedade civil pode depender mais da robustez desta, do que das ações daquela (Putnam, 2002).

Quando abordamos do ponto de vista bibliográfico o termo “sociedade civil”, devemos distinguir dois diferentes contextos. O primeiro, que se refere ao termo e ao seu uso genérico, muito empregue em períodos históricos que marcaram diferentes sociedades, especialmente as lutas pela democratização na América Latina, bem como o incremento de organizações cívicas não-governamentais no cenário internacional, com agendas que reforçam relações além das fronteiras estatais, ou, ainda, países em vias de desenvolvimento, isto é, um interesse mais centrado na atuação de partidos, dos movimentos sindicais, uma sociedade civil hegemónica, onde se confrontam diversos projetos de sociedade, até prevalecer um que estabeleça a direção geral na economia, nas políticas, na cultura. Neste contexto, para Gramsci, a sociedade civil:

“É uma categoria dinâmica, de movimento, capaz de combinar na ação dos grupos sociais diferentes, forças convergentes e situações conjunturais dentro de amplos objetivos estratégicos – e é onde se define a política e se opera a compreensão crítica de si mesmos por meio duma luta de hegemonias política, de direções contrastantes – antes no campo da ética, depois da política – para chegar a uma elaboração superior da própria conceção do real” (Gramsci, 2001b: 14).

Um segundo referencial induz-nos à compreensão da sociedade civil atual, comprometida com a participação pública, aqui amplamente considerada, mais implicada no entendimento e consolidação das democracias do que na tomada de poder pela radicalização ou pela força, uma sociedade civil mais configurada no espaço da pluralidade de atores e relações sociais marcadas ora pelo conflito, ora pelo consenso e, naturalmente, por via da cooperação; ou seja, uma sociedade civil enquanto espaço de liberdade de opinião, de organização e de participação, de diversidades, não da homogeneidade. Como refere Touraine:

“A sociedade civil não se reduz a interesses económicos, é o domínio dos atores sociais que são orientados por valores culturais e, ao mesmo tempo, por relações sociais, muitas vezes conflitantes”, constituindo-se como um espaço de “ações coletivas para libertação dos atores sociais e contra o funcionamento da economia dominada pelo lucro e pela vontade política de dominação” (Touraine, 1998: 121).

É este último referencial teórico que particularmente interessa a esta investigação e que melhor contribuirá para ilustrar as dinâmicas, o contexto e a relevância de que se reveste a sociedade civil para a participação pública e a governação dos territórios, e cuja interferência política, social ou económica é mais influenciada pela proximidade (ao local e ao assunto) do que pelo estrato social, o que dá vida política e social ao local relativamente ao nacional.

De alguma forma, e salvaguardadas as devidas diferenças, enquanto forma de estruturação dos cidadãos, a sociedade civil tem as suas raízes no privado. Porém, do mesmo modo que público não é sinónimo de estatal, privado também não o é de mercado. Ao investir energias, competências e recursos privados em atividades de interesse público, o protagonismo da sociedade civil quebra a polaridade entre público e privado. Aliás, uma boa parte das organizações da sociedade civil são precisamente organizações públicas de direito privado, como é o caso, entre outras, das ADL, das ADA.

Na sociedade civil não há formatos sobre o que fazer, a ação depende do indivíduo, o qual “não precisa pedir licença a ninguém para agir” nem está sujeito a uma hierarquia pré-estabelecida de prioridades, facto que por exemplo em termos de desenvolvimento endógeno constitui uma oportunidade substancial. Como menciona Bordenave:

“Não se pode efetivar o sonho de uma sociedade participativa, sem que saíamos da nossa zona de conforto, de segurança funcional individual. O bem comum tem que ser assumido e isso ocorre apenas quando se toma parte em, quando se partilha algo. Esse partilhar não se dá de maneira qualquer, é resultado de uma associação pelo sentimento, de ver o outro utilizando os recursos produzidos, é um compartilhar” (Bordenave, 1983: 25).

Neste quadro de análise da sociedade civil num contexto democrático, podemos destacar três fenómenos que caracterizam a sociedade contemporânea:

- A afirmação como ator social de um ‘novo indivíduo’ capaz de pensar e decidir pela própria cabeça, embora a possibilidade de partilhar, influenciar e ser influenciado seja grande;
- A robustez e o protagonismo crescente de uma opinião pública que se informa, delibera, toma posição e influencia efetivamente. Como refere Osmani (2008:1) “a ideia de democracia deliberativa tem sido explorada intensivamente num grande número de contribuições, que incluem Bohman e Rehg (1997), Elster (1997), Freeman (2000) e Conover *et al.* (2002) ”.

- A enorme abertura, pelos meios de comunicação social e pelas novas tecnologias de informação, de um ambiente inédito para a formação de opiniões, comunicação e debate, e, facto relevante, em tempo real, isto é, quando as coisas acontecem.

3.2.2. O CAPITAL SOCIAL COMO REFORÇO DA SOCIEDADE CIVIL

O termo capital (do latim *capitālis* - essencial/fundamental) é um conceito ligado à economia, que mais estritamente significa um bem ou conjunto de bens utilizáveis ou potencialmente utilizáveis, como causa de rendimento ou de produção de outros bens. Por sua vez, social (do latim *socialis*) refere-se a um conjunto de indivíduos, vivendo de forma organizada e mais especificamente a sociedade humana ou a interação humana em organizações ou grupos. Daí que o conceito de capital social tenha inerente, a ideia de valores partilhados pelo:

“Conjunto de elementos constituintes de uma sociedade, comunidade ou organização que aumentam a sua eficácia, por facilitarem a ação conjunta dos indivíduos na realização de objetivos comuns. Estes elementos assumem a forma de normas, redes sociais, confiança generalizada, reciprocidade; e de valores como a tolerância e a solidariedade” (Sofia, 2007: 26).

Numa definição mais operativa de capital social, este poderá ser definido como o conjunto de recursos que integra a vida social e as organizações sociais. É um bem coletivo que garante o respeito pelas normas de confiança mútua e de comportamento social e para o qual a literatura refere regularmente distintos níveis na sua definição:

- associações horizontais entre pessoas: normas associadas a redes associativas que afetam a produtividade e o bem-estar da comunidade, redes sociais que podem aumentar a produtividade enquanto diminuem, por exemplo, os custos desse serviço se fosse privado e o estabelecimento de regras para lidar com serviço privado;

- inclui redes horizontais e verticais entre pessoas e organizações, assim como os comportamentos e atitudes entre ou dentro das organizações. Vai para lá das divisões sociais de classe (a mesma classe social, pessoas de qualquer religião, membros de algum grupo étnico, redes socioprofissionais). Sair da sua própria classe social ou divisão implica ter acesso a informação e recursos materiais que são fundamentais para a comunidade ou grupos originais, pelo que, como refere Putnam:

“Enquanto capital físico se refere a objetos materiais e capital humano se refere às qualidades dos indivíduos, capital social refere-se às ligações entre os indivíduos – redes sociais e as normas de reciprocidade e de confiança que resultam delas. Nesse sentido capital social está mais relacionado com o que alguns autores chamaram de «virtudes cívicas». A diferença é que «capital social» dá destaque ao facto de que a virtude cívica é mais poderosa quando integrada numa rede sensível de relações sociais recíprocas. Uma sociedade com muitos indivíduos virtuosos, mas isolados, não é necessariamente rica em termos de capital social”. (Putnam, 2002: 19).

O capital social inclui o ambiente social e político onde a estrutura social está situada. Inclui as normas, as formas de governo, o regime político, a eficácia social da lei, o sistema judiciário (a justiça e a sua aplicação), o respeito pelos direitos civis e políticos. As formas de organização e as instituições sociais (em sentido lato) têm grande importância na qualidade e na quantidade do capital social de uma dada sociedade. “Capital social refere-se às instituições, relações, e normas que modelam a qualidade e a quantidade das interações sociais de uma sociedade... Capital social não é apenas a soma das instituições que compõem uma sociedade – é a cola que as mantém juntas.” (The World Bank 1999: 87).

Em termos de definição de «capital social», «social» pode referir-se a associação, ou seja, o capital pertence à coletividade ou à comunidade; é partilhado e não pertence aos indivíduos. O capital social não se desgasta por ser usado; pelo contrário, o uso do capital social fá-lo crescer. O capital social é ainda, segundo Putnam (2002) constituído pelo conjunto de “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

Deste modo, a noção de capital social indica que os recursos são partilhados ao nível dos grupos ou da sociedade, tal como ao nível do indivíduo ou das famílias. Isto não significa que todos aqueles que partilham os recursos do capital social se relacionem entre si como amigos; significa, sim, que o capital social existe e que cresce a partir das relações de confiança e de cooperação e não através de antagonismos, o que justifica para Bourdieu (1983: 249), o capital social como “o conjunto dos recursos atuais ou potenciais que estão ligados à existência de uma rede durável de relações sociais de mútuo reconhecimento ou familiaridade mais ou menos institucionalizada”.

O capital social é capital porque pode ser acumulado, porque produz benefícios, tem stocks e uma série de valores, refere-se aos recursos que são acumulados e que podem ser usados e guardados para uso futuro. Não se trata, no entanto, de uma troca de bens e serviços. Pode (e deve ser) um elemento estratégico fundamental para a avaliação da sustentabilidade de projetos e de políticas públicas.

“Capital social é definido pela sua função. Não é uma entidade singular, mas uma variedade de distintas entidades, tendo duas características em comum: todas elas fazem parte de uma determinada estrutura social, e elas facilitam a participação em certas ações dos indivíduos que fazem parte da estrutura”. (Coleman, 1994: 302).

O termo capital social é também utilizado para se referir às redes de relacionamento baseadas na confiança, cooperação e inovação que são desenvolvidas pelos indivíduos dentro e fora de uma organização, facilitando o acesso à informação e ao conhecimento. Redes que, podendo assumir um carácter formal (determinadas pelos laços hierárquicos, próprios do organograma formal), são, sobretudo, de natureza informal, envolvendo laços horizontais (entre pares) e diagonais (entre colaboradores de distintas áreas e stakeholders).

“Através do simples ato de reunir as pessoas e de permitir que elas interajam umas com as outras no decurso das atividades de tomada de decisão fora do mercado, a governação participativa dá às pessoas a oportunidade para reforçarem essas redes e para construírem novas. O resultado é uma expansão do capital social – ambos, seja o tipo ‘emocional’ que liga as pessoas do mesmo estatuto social, (...) que permite às pessoas de diferentes estações da vida de se aproximarem umas das outras.” (Osmani, 2008:6).

Transversal em várias dimensões sociais, o capital social é a amálgama que liga entre si as várias formas do Capital Humano²⁹, criando a mescla que constitui aquilo que é considerado o ativo intangível mais valioso das organizações: as redes humanas de trabalho. Não cabe aqui aprofundar este aspeto, mas a avaliação do capital humano em rede é apontada como uma das principais consequências da crise atual, particularmente aquando das reestruturações das organizações. Estes processos são muitas vezes negativos para as empresas porque os colaboradores que saem da organização não só levam consigo suas capacidades, conhecimentos e experiências (o capital humano), mas também as suas valiosas redes interpessoais baseadas na confiança, cooperação e inovação, enfraquecendo assim o capital social corporativo.

²⁹ O conceito de capital humano consiste em atribuir um valor ao capital incorporado nos seres humanos, fruto da sua experiência, educação, formação e know-how. Este capital é um fator fundamental do desenvolvimento económico diferenciado entre países.

De alguma forma, é o que sucede nos territórios quando sistematicamente perdem recursos humanos qualificados. Em territórios de baixas densidades social e económica, a perda de população é um dos maiores entraves ao seu desenvolvimento; no entanto a gravidade é ainda maior porque essas perdas são, sobretudo, nos indivíduos mais qualificados profissional e intelectualmente, mais propícios ao empreendedorismo, à criatividade e à participação, aqueles que, em suma, com a sua saída, enfraquecem o capital humano e, claramente, o capital social.

Essa questão pode tomar dimensões maiores quando se trata da saída de líderes informais, que são aqueles que não são impostos pelo organograma formal, mas que se destacam no contexto das redes informais que conseguem articular e mobilizar. Se, de facto estes líderes contribuem positivamente com as organizações (e portanto para os territórios), a sua saída pode intensificar as falhas na comunicação e o clima de incerteza e desmotivação, enfraquecendo as redes e a partilha de comunicação informal, motor, muitas vezes, de processos de desenvolvimento, particularmente em micro territórios.

Autores como Tocqueville (que ressaltava a importância do associativismo para o funcionamento da sociedade humana), Simmel (relacionou a sociedade como uma rede contínua de interações organizadas em categorias e modelos), influenciaram substancialmente o conceito de capital social, contribuindo para que, outros como Pierre Bourdieu (que o considera uma das três formas de capital - económico, cultural e social, Robert Putnam (que destaca a importância do relacionamento social), e do associativismo), ou Coleman (para quem o cerne do capital social se encontra na família e na comunidade) tenham aprofundado um debate que haveria de conduzir à teoria do capital social.³⁰ Para este último, o capital social é mesmo um fator essencial para construir e manter uma democracia, dado que promove um ambiente social de cooperação e estabilidade dos sistemas políticos (Sofia, 2007).

Fazendo uma analogia com as noções de capital físico e capital humano, o conceito de capital social é particularmente referido aos aspetos da organização social tais como redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação para o benefício mútuo. Assim,

³⁰ A teoria do capital social recebe alguma influência da economia e que está para além da mera utilização do vocabulário. Por exemplo é referido que a percepção de que as decisões e as atitudes dos indivíduos são condicionadas pelo contexto social em que se desenvolvem, tem vindo a produzir alguma influência em análises económicas mais recente com alguns investigadores a sustentar uma perspectiva social na análise económica, como o caso de Roque Amaro e outros.

para vários autores ligados a esta vertente, seriam sobretudo três os pontos positivos de uma sociedade com grande reserva de capital social. Em primeiro lugar, a existência de redes de envolvimento cívico, que promovem princípios fortes de reciprocidade generalizada e encorajam a emergência da confiança social. Depois, tais redes facilitam a coordenação e a comunicação entre os atores, acrescentam e reforçam as dinâmicas de organização e, desta maneira, colaboram para a resolução dos problemas de ação coletiva. Por outro lado, é também salientado que, quando as negociações político-económicas estão incrustadas em densas redes de interação social, os incentivos para que possa surgir um comportamento oportunista são reduzidos.

Numa perspetiva de desenvolvimento local, tal como o temos vindo a considerar nesta investigação, assume destaque fundamental o papel do seu recurso mais criativo: a população. Nesse sentido se fundamenta também a importância nestes processos a formação e consolidação de um capital social local voltado para tal finalidade. White e Gasser (*apud* Dias, 2005) salientam quatro pontos básicos para uma estratégia de desenvolvimento endógeno: a necessidade de participação e de diálogo social; basear-se no território; implicar a mobilização de recursos e vantagens competitivas locais e serem realizadas e geridas localmente. Tal implica claramente a necessidade de maior participação dos atores locais na elaboração de estratégias e na coordenação do processo de crescimento económico, traduzido no ativo envolvimento das diversas instituições e atores estabelecidos no território.

Desta forma ganha força a consolidação e a estruturação do capital social local entendido como o conjunto de interações e inter-relações que se estabelecem quer de forma organizada quer espontânea, e que tendencialmente potenciam o sentimento de pertença dos indivíduos a um determinado grupo e espaço territorial, aspetos que podem assumir enorme relevo para o desenvolvimento local e, em particular, em territórios de baixa densidade, o que nos interessa neste caso particular. É sabido que quanto mais intensa for a relação de uma comunidade com um território, maiores são as probabilidades desse território se desenvolver. O capital social refere-se, portanto, às relações que os indivíduos desenvolvem entre si, assim como à estrutura disponível para a ocorrência de interações sociais positivas que facilitam e incentivam essas relações, pelo que, como referem Sachs e Lages (2001)³¹: “assume-se que a sua influência sobre o crescimento económico, e de maneira mais geral, o bem-estar do país,

³¹ Estes autores referem que o capital social é mais importante nas intra-acções que estabelece em si mesmo, que nos indivíduos, sendo por isso de relevo social. Mas também, sendo um recurso, estabelece aspectos ligados à economia sendo por isso um recurso que pode gerar mais-valias importantes para as comunidades e territórios.

seja positiva ...” Assim, podemos acrescentar que o capital social é mais um recurso, um bem coletivo resultante da própria coletividade, e que a sua acumulação (por isso é capital) pode traduzir-se em benefícios. O capital social refere-se a recursos que são acumulados e que podem ser utilizados e mantidos para uso futuro (UFB, 2005).

A literatura refere ainda a definição de capital social enquanto pertença a uma coletividade ou a uma comunidade, podendo então existir e crescer a partir de relações de confiança e cooperação, por meio do exercício da interação e não de relações baseadas no antagonismo (UFB, 2005). Assim, podemos assumir que o capital social – em sentido lato – tanto no que se refere às relações estabelecidas no âmbito social, como à sua dimensão económica é igualmente um recurso produtivo, a par de outros, sejam eles naturais, culturais, patrimoniais, do sistema socioeconómico local.

“Se, por um lado, a sua existência (do capital social) é indispensável ao bom funcionamento de um modelo interdependente e em rede de soluções coletivas para assuntos comuns, também é, por outro lado, resultado da forma como a comunidade está organizada e, em particular, de como as instituições formais de governo estão estruturadas e são dirigidas. Promover esta mudança de paradigma só é possível se entendermos esta bi-direcionalidade do capital, criado por uma Sociedade Civil forte e ativa, e por um Mercado livre e aberto” (Moreira e Teles, 2007: 13).

Uma das formas mais importantes de influenciar o capital social é pela via da criação e dinamização de contextos que promovam o envolvimento público para a participação, bem como a própria criação de instituições, até porque tal como a literatura refere (e nós próprios podemos testemunhar), quanto mais os indivíduos se envolverem nos processos de governação, maiores são as interações com as instituições públicas e com quem as representa, aumentando aquilo a que alguns autores chamam de “capital social de ligação”. Tais relações contribuem para o aumento da capacitação e empenhamento das comunidades na resolução de problemas comuns, isto é, a importância da responsabilidade individual e social como condição para o desenvolvimento e o reconhecimento destas estruturas intermédias como complementares das instituições públicas, o que, apesar de aparentemente fácil de entender, é, na maior parte das vezes, de difícil concretização. Assim, o capital social pode reforçar-se quer por via das próprias comunidades que se implicam, individual ou coletivamente, em assuntos comuns, quer por via da própria atuação das entidades do Estado nas suas diversas atuações que permitam aumentar a interação entre os diferentes atores e potenciem o capital humano.

Esta é, no entanto, uma cultura política ainda em construção, pelo menos enquanto democracia participativa, que não consista apenas em processos pontuais de consulta pública, mas sim que permita que processos de decisão estejam onde o debate e a deliberação acontecem. Tal implica, por um lado, a capacitação da sociedade civil e das redes de políticas para que acedam aos recursos e consigam interpretar a informação e dominem as atitudes fundamentais para a participação efetiva, e, por outro, que exista proatividade por parte das entidades públicas no estimular e envolver de forma colaborativa esta sociedade civil, nos seus mais variados formatos e interesses, entendendo esta participação como um requisito institucional e não uma formalidade, e sobretudo que tal aconteça nos diferentes níveis e fases do processo decisório (organização, debate, decisão, implantação, seguimento avaliação).

3.3. O RECENTE PAPEL DO INDIVÍDUO COMO ATOR SOCIAL

A sociedade contemporânea deverá estar mais preparada, os indivíduos tendem a estar mais capacitados, a ser mais inconformados e “criativos” do que no passado, na medida em que são constantemente e de uma forma vertiginosa, chamados a elaborar juízos de valor e a fazer escolhas. Essa maior necessidade e capacidade das pessoas de pensar, de formularem juízos de valor e de decidir por si mesmas, traduz também o declínio da tradição, na perspetiva da cultura social. Como refere a literatura, no passado, a tradição e a religião determinavam identidades, que eram, por assim dizer, destinos. Hoje a identidade é muito construída pelas escolhas individuais de cada um, que procura constantemente de ser o que é. Mas no entanto e talvez como consequência, inevitavelmente, as identidades são múltiplas e fluídas como o são a diversidade de experiências e pertenças. A emergência deste indivíduo que pensa, delibera e decide (e que muitas vezes decide não decidir/participar) é um fenómeno que precisa de ser estudado, percebido e valorizado a sua importância para a revitalização da democracia, da política, da participação cidadã e da construção e desenvolvimento das sociedades e dos territórios.

Alain Touraine refere que “o espaço público está a esvaziar-se por cima e se preenchendo por baixo”, para se referir ao esvaziamento da política, incapaz de lidar com os problemas globais, e, por outro lado, a um crescente poder de escolha e decisão individual sobre questões que afetam diretamente sua vida e o futuro. Argumenta Dredge, apoiado em Giddens, que:

“A crise da democracia é porque esta não é suficientemente democrática, identificando um número de valores em que as políticas de 3ª via se deveriam basear. Em primeiro lugar, argumenta, as políticas de 3ª via deveriam preocupar-se com a justiça social, a igualdade e a liberdade”. (Dredge, 2006)

De alguma forma, esbatem-se preconceitos contra o individual e o pessoal, entendidos como negação do social e do coletivo. Cada um constrói-se como sujeito e cidadão na resistência que opõe ao que nega a sua liberdade e na busca incessante de dar sentido à própria vida embora em interação com os outros (o homem é um animal gregário). Daí a importância de que resulta o grande desenvolvimento das redes de cooperação, de gestão, de resolução de problemas, de comunicação. Como refere Catlaw:

“As redes desafiam as noções pré-concebidas das democracias liberais relativamente à realidade social e à soberania política. Na visão desta autora, as redes desafiam quatro presunções desta realidade: a) a ideia de que «o povo» é um assunto pré-existente e pré-político; b) que a representação é a ligação entre «o povo» e a autoridade com capacidade de decisão; c) que a administração é um «não-ator» na democracia; e d) que existe uma separação entre a sociedade e o sistema político.” (Catlaw, 2007: 484)

A emergência da opinião pública e a abertura de novos espaços para a formação e comunicação de opiniões apenas confirma o facto de que estamos diante de uma nova articulação entre vida pessoal e debate público, responsabilidade individual e coletiva, liberdade e solidariedade. A construção do «eu» é inseparável da transformação social. Sobre esta mudança representada pela deslocação de uma esfera pública assente nas instituições políticas para uma esfera composta em torno do sistema de comunicação, escreve Oliveira que:

“A voz dos cidadãos faz-se ouvir cada vez mais por meio das manifestações espontâneas da opinião pública. As pessoas informam-se, elaboram juízos de valor e tomam posição sobre questões de interesse público com base no debate e deliberação que ocorrem nos espaços abertos pelos meios de comunicação e pelas novas tecnologias de informação” (Oliveira, 2008: 6).

Na sociedade contemporânea, cada vez mais as pessoas elaboram os seus pontos de vista, opiniões e escolhas com base no que vivem e vêem. Se a visão e a vivência não têm relação com as mensagens dos políticos, o resultado inexorável é a descrença e a perda de confiança, circunstância que hoje é bem patente na enorme abstenção relativamente aos processos políticos, particularmente nos atos eleitorais.

Blogs e comunidades virtuais foram criados do dia para a noite. Amigos, colegas e desconhecidos trocam *emails* sobre os pontos de vista em discussão. Ideias são confrontadas numa grande conversa que se prolongou nos ambientes de trabalho, na família, nos espaços de lazer. Gente que habitualmente pensava do mesmo modo vê-se, por vezes, defendendo posições conflitantes. Apelos emocionais e argumentos simplistas foram questionados. Constantemente vimo-nos no desafio de elaborar, sustentar e, eventualmente, modificar a opinião, dado que, justifica Schuler:

“Existem oportunidades para envolvimento políticos a partir das bases em todas as políticas públicas e temas que estejam em jogo. Progressivamente, este facto acabará por envolver cada vez mais o uso inteligente dos novos média e da internet. Além do mais, neste contexto, o desenvolvimento da Internet – e das políticas visando o seu uso e das Novas Tecnologias de Informação em geral – torna estas áreas críticas, em si mesmas, para o desenvolvimento das políticas públicas a partir das bases” (Schuler, 2007:1).

O que, na ótica de vários organismos internacionais, coloca a importância estratégica para a democracia contemporânea da preservação da liberdade da Internet e do sistema de comunicação social como um bem público:

“O papel da imprensa e média livres (incluindo a rádio que é mais barata e mais fácil de instalar e de operar do que a televisão), que forneçam informação independente e canais de expressão das diferentes opiniões, é crucial para a afirmação das funções da sociedade civil” (Final Report of the ad hoc WG OCDE, 1997, II: 8).

Os cidadãos não se contentam mais com a posição de serem recetores passivos de mensagens e palavras de ordem. Não querem ser espectadores e sim atores. Querem falar e ser ouvidos. Querem que a verdade lhes seja dita de forma clara e querem ter a certeza que sua contribuição será levada em conta. O grande desafio para uma nova política não é, portanto, a desinformação ou apatia da população; é, isto sim, a incapacidade - ou pelo menos a extrema dificuldade - dos políticos, de entenderem, respeitarem e confiarem na capacidade dos cidadãos.

3.4. GOVERNANÇA. UMA NOVA ABORDAGEM POLÍTICA NA GESTÃO DO TERRITÓRIO

Nas últimas décadas o debate em torno do desenvolvimento económico local e regional tem vindo a despertar novas abordagens, quer pela força de nele se incluírem e participarem outros atores e novas camadas sociais vulneráveis, quer pela premência de se criarem novas estruturas económicas e sociais de bem-estar. O imperativo de avaliação destas novas políticas que visam promover o desenvolvimento local passa a receber mais atenção nas discussões académicas, levando a uma série de novas abordagens, tais como a sustentabilidade, a descentralização, as questões ambientais e de discriminação de género e, particularmente, a participação pública como estímulo do desenvolvimento, pelas “vantagens competitivas criadas e construídas com investimentos e aproveitamento das potencialidades e diversidades de cada localidade, onde os atores sociais têm uma responsabilidade fundamental para a promoção do desenvolvimento económico local” (Buarque, 1999: 15).

Paralelamente ganha força a necessidade de transparência das decisões políticas e do envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão, ou seja, numa mudança do modo de governação, designada por “governança”. No contexto do papel da sociedade civil e da sua relação com o Estado, novos campos também têm surgido, configurando uma nova rearticulação (Diniz, 1996), em que aquela passa a cumprir um papel relevante, participando direta ou indiretamente das decisões políticas através da criação de grupos de pressão e influência e de um lugar ativo nos processos de desenvolvimento territoriais. De alguma forma, esta nova articulação entre todos estes agentes, o estatal, o público e o privado, promove novas sinergias na discussão sobre o desenvolvimento económico, configurando dois enfoques diferentes: um, com um pensamento elitista, potenciando uma administração pública pragmática, liberal e eficaz na redução dos défices públicos, e outro, mais preocupado com a discussão acerca da governança como instrumento de impulso fundamental no desenvolvimento económico local, enfatizando a participação popular (Syret, 1993).

Por outro lado, transforma-se gradualmente, a relação entre governos, agentes de mercado e outros atores sociais, através de processos que promovem e ampliam a participação do cidadão nos processos decisórios relacionados com as políticas públicas de desenvolvimento. Surgem assim outras questões e novos desafios ao desenvolvimento, aliados a um crescente e rápido processo de complexificação social. De mero crescimento económico, o

desenvolvimento ganha uma relação mais próxima com os níveis local e regional, com a qualidade de vida dos cidadãos, e com o desenvolvimento sustentável, reforçando e reforçando-se com a governança democrática e a participação, a descentralização e a gestão em redes.

Particularmente a partir de 1970, as questões do papel e da dimensão do Estado começaram a ser questionadas e, enquanto ocorria um intenso processo de concentração de capitais, sentiam-se novas transformações sociais. Em consequência dessas mudanças, surgiram organizações provenientes, na sua maioria, da sociedade civil (mas não só), voltadas para fins coletivos, que se designam por Terceiro Setor, formando um novo espaço público ativo, em que agentes estatais, privados ou mistos, se relacionam, interagindo em dinâmicas de interesse ou conflito, originando novas configurações sociais e de gestão pública e territorial (Grau, 1996). Deste novo paradigma de desenvolvimento, cuja peculiaridade se situa no relacionamento entre os vários atores sociais e económicos, emerge o conceito de governança, significando uma efetiva integração dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e não apenas para validar opções tomadas ou dar consentimento a decisões implementadas. O seu papel estende-se à intervenção e responsabilização pelo implementar de políticas públicas, assumindo projetos e avaliando resultados. Esta é uma nova conceção do envolvimento dos cidadãos, de política e do exercício do poder e da gestão do território.

Hoje, as novas formas de governança são ditadas pelas recentes mudanças de interações entre o sector público, o setor privado e o terceiro setor, que, por sua vez, podem ser consideradas simultaneamente como causa e efeito da natureza “complexa, dinâmica e diversa” (Kooiman, 1993) das sociedades actuais. De alguma forma, nas novas formas de governança assistimos a uma alteração da unilateralidade (governo ou sociedade separadamente) para uma interação (governo com a sociedade).

Assim, a acrescentar ao paradigma fundamental que institui a elaboração e implementação de políticas públicas através da administração pública (perspetiva *top-down*), a gestão dos territórios passou a incluir uma perspetiva *bottom-up*, que incorporou a estrutura sectorial e o comportamento dos destinatários, garantindo maior eficácia das políticas. Num alargamento a outros atores sociais, inclui na formulação e implementação de políticas nomeadamente: o governo local, o terceiro sector e as entidades independentes de carácter profissional e económico, bem como redes público-privadas, com o intuito, segundo alguns autores, de

“ultrapassar falhas de um centro de controlo político hierárquico”, evoluindo para um conceito de “*modern governance*”.

Em suma, torna-se claro, neste breve resumo, que tem havido uma constante evolução da governação enquanto ato de governar, alterando-se por isso igualmente o papel dos governos nos seus vários patamares.

Hoje, a governação, para além de incluir “os processos políticos de *input*” sobre os níveis europeu e nacional e não apenas os resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) da elaboração das políticas, assume moldes de coordenação de carácter global, que, se “dissociadas de qualquer tipo de estrutura política de controlo”, poderão configurar um novo paradigma de governação (Fonseca e Carapeto, 2009: 36, com base em Mayntz 1998).

Esta tem sido uma tendência generalizada nas democracias ocidentais modernas em que as mudanças na natureza do Estado e dos seus meios de ação parecem sustentar a tese que defende um crescendo de interações entre os vários atores sociais e o governo (Pierre e Peters, 2000). É aquilo a que Jan Kooiman (1993) designa por “*modern governance*”, a governação que emerge das interações, e cada vez mais é reconhecida simplesmente como governança.

Com efeito, nas sociedades modernas, a governação é um *mix* de todos os tipos de ações de atores sociopolíticos, públicos e privados, em resposta às mudanças registadas na sociedade, onde os problemas são causados por fatores interdependentes. Os atores, individualmente considerados, não detêm o conhecimento e o poder para os resolver e os objetivos de governação não são fáceis de estabelecer. Embora as formas tradicionais de atuação não estejam obsoletas, há uma maior consciencialização acerca das suas limitações e a procura de formas alternativas de ação para colmatar as suas lacunas, através do mercado e da própria sociedade civil (Kooiman, 2003).

De forma abreviada, diremos então que esta nova tendência - de governança -, se caracteriza pelos seguintes aspetos: a) envolve a participação de instituições e atores de diferentes esferas de governo; b) as fronteiras e as responsabilidades estabelecidas entre os atores são menos nítidas na área de ação social e económica; c) reflete uma interdependência entre os poderes das instituições envolvidas na ação coletiva; d) supõe a participação de redes de atores autónomos; e) parte do princípio de que é possível agir sem se fazer uso do poder ou autoridade do Estado. O papel deste é orientar e guiar a ação coletiva na prossecução de objetivos. Isso mesmo reforça Stoker salientando que:

“Ao falar-se de interdependência de poderes, o que se está querendo dizer, é que as organizações responsáveis pela ação coletiva dependem umas das outras e que, para se conseguir a realização de seus objetivos, é necessária a troca de recursos e negociação de sua participação em empreendimentos comuns. Finalmente, as regras tanto das relações quanto do contexto maior, também podem influenciar o resultado dessas trocas, além dos recursos dos participantes”. (Stoker, 1998; apud Levy, 2002: 180).

É também nesse sentido que alguma literatura mais recente refere a “governança colaborativa”, para designar aquilo que no fundo são as novas tendências de uma governança partilhada por vários atores que, sendo parceiros sociais (mesmo com interesse distintos ou divergentes), procuram incrementar alternativas de atuação, reconhecer soluções, definir prioridades e tomar decisões conjuntas, o que, referem os seguintes autores:

“Sendo um processo coletivo, permite uma aprendizagem intensa e é desenvolvido num quadro de coordenação orgânica, não hierárquica. Isto significa que a coordenação entre atores não é imposta verticalmente mas através de diversos mecanismos de diálogo e de colaboração que são cada vez mais importantes à medida que aumenta a complexidade da tarefa” (Fonseca e Carapeto, 2009).

É talvez dentro desta governança colaborativa que se desenvolvem as melhores oportunidades de participação individual e coletiva dos cidadãos numa procura constante de melhoria das estruturas e dos processos de desenvolvimento e progresso humano. Hoje, as condições sociais e políticas das sociedades modernas são substancialmente distintas e a governança não se limita a elaborar e administrar políticas públicas; tornou-se imperioso o alargamento a fórmulas de governança mais complexas e partilhadas que, como já referimos, acolheu e criou redes, desenvolveu alguns processos de cooperação e integração política e económica nomeadamente através de sistemas de formulação e implementação de políticas abertas ao governo local, ao terceiro setor, a entidades independentes como as ordens profissionais e redes público-privadas (Mayntz, 1998).

No entanto, não é ainda clara a tradução desta evolução e desta abertura e participação da sociedade, em termos de eficácia e eficiência, provavelmente porque esta evolução é feita praticamente apenas por aquilo a que usualmente designamos por democracia representativa e quase nada por exposição direta ou democracia participativa.

É também neste contexto que esta tese se desenvolve.

3.5. A DIMENSÃO SOCIAL E PARTICIPATIVA DA GOVERNANÇA. CONCEITO E PRÁTICAS

Esta nova governança colaborativa a que anteriormente nos referimos, surge como modo alternativo de coordenar atividades coletivas. A sua emergência anda muito associada à especialização de muitos agentes económicos, sociais, culturais, administrativos, a par da crescente globalização, da eliminação de fronteiras e da projeção de grande parte dos atores políticos, sociais e económicos a uma escala global, a que se juntou a massificação das novas tecnologias, em particular da Internet e das grandes plataformas de informação e comunicação, contribuindo de alguma forma para aliviar as tensões entre o Estado e o mercado, entre o público e o privado.

Com a introdução deste conceito, estamos perante a tentativa de mudança de paradigma que se refere a um conjunto de instituições e agentes procedentes do Governo, mas também de fora dele, os quais se corresponsabilizam quanto à solução dos problemas sociais e económicos, existindo entre eles dependência de poder. Nesta perspetiva, governança não só reconhece a maior complexidade dos sistemas de Governo como acentua que se verificou uma deslocação da responsabilidade, agora partilhada com o sector privado e não lucrativo e, mais genericamente, com o cidadão.

Em suma, uma governança que, por um lado, estabelece a cidadania ativa como fator crítico, preocupa-se com o capital social e os fundamentos sociais necessários para um desempenho económico e social efetivo (Putman, 1993) e, por outro lado, sujeita o Estado a processos imprevisíveis de confrontação de agentes e redes muito diferentes entre si e tende a admitir negociações permanentes - formais ou informais - com os diversos atores que a modernização e a complexidade social disseminaram, obrigando-se a agir num plano mais horizontal, diluindo-se as fronteiras entre o público e o privado, a decisão e a implementação, aproximando os distintos patamares territoriais (Kooiman, 1993; Jouve, 1995).

De outra forma, governança diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas, fortalecendo os mecanismos de comunicação e de gestão de conflitos, que garantam a responsabilização pública. Governança engloba a intromissão, pela sociedade, no Estado, rompendo com a tradição de governo aprisionado na

verticalidade da burocracia governamental (O'Connor, 1994). Implica, também, uma maior latitude, como “um novo processo de governação, ou uma condição modificada da regra encomendada; ou o novo método pelo qual a sociedade é governada” (Stoker, 1998). A expressão “*governance*” segundo Diniz, surgiu em grande medida pelas reflexões emanadas principalmente, do Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente (...) numa preocupação crescente que deslocou o foco da atenção das implicações estritamente económicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Diniz, 1995: 44), traduzindo, neste alargamento, a necessidade de avaliar a capacidade governativa não apenas pelos resultados das políticas, mas igualmente pela forma pela qual o governo exerce o seu poder.³²

Este conceito (que se tenta pôr em prática) de governança, identifica outras formas de conciliar os interesses divergentes e as dificuldades inerentes da ação coletiva, para além do estado e dos seus organismos, que por norma se situam e atuam em escala vertical. Ao comprimir o papel do Estado, permite outras formas mais diversificadas de intervenção, através das relações contratuais entre diversos atores, nomeadamente empresas e organizações da sociedade civil, evidenciando um maior relevo à participação dos atores não-governamentais ou quase-governamentais na tomada de decisões em questões políticas internas e internacionais (Sampford, 2002). Atores esses, que procuram assegurar, deste modo, um papel na entranhada teia da governabilidade, e que, por via desse modelo, tendem a ter e aplicar o poder, fornecer diferentes sugestões científicas e práticas, a proporcionar incentivos, a discutir valores e a procurar formular regras normativas.

Apoiada em O. Young, Cascalheira sublinha que:

“A governança aparece como uma preocupação social onde os membros de um grupo descobrem que são interdependentes no sentido de que as ações de cada um afetam o bem-estar dos outros (...). A governança envolve a criação e atuação de instituições sociais (i.e. regras do jogo que definam as práticas sociais, atribuam papéis e conduzam as interações entre os possuidores desses papéis) capazes de resolver os conflitos” (Cascalheira, 2008: 14).

³² No documento *Governance and Development*, de 1992, o Banco Mundial define governança como “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”, considerando-a “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

Se procurarmos delimitar os campos entre os dois conceitos: governação e governança, concluiremos que a governação se refere mais à dimensão do Estado no exercício do poder e às condições sistémicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses (Santos, 1997), enquanto a governança tem um carácter mais amplo e, embora abrangendo dimensões presentes na governação, é menos contida na sua interpretação; como menciona Santos (1997) “o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspetos gerenciais e administrativos do Estado, nem ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado, operando num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo, gerando, como salienta Santos:

“Padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema económico”, inserindo-se “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos” (Santos, 1997: 18).

É esta articulação de interesses que cria um ambiente político e jurídico propício à participação da sociedade civil, de forma a facilitar as interações sociais e políticas e económicas.

3.6. ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA LOCAL

O desenvolvimento das sociedades designadas de bem-estar a que já anteriormente nos referimos, tem sido caracterizado pela crescente complexidade, dinâmica e diversidade quer de processos quer de atores, o que explica que venha ganhando cada vez mais atenção da academia nos últimos anos. Kooiman e Van Vliet referem que esse processo tem obrigado as instituições sociais e políticas de governo a alterarem os seus modos de intervenção, métodos e instrumentos de políticas públicas, já que estes não se adequam a esta nova realidade, particularmente no que se refere às relações entre o Estado, os cidadãos e as empresas, já que estes atores têm alterado substancialmente o seu posicionamento e atitude, face à global e imediata disseminação do conhecimento e, portanto, da emergência de novos paradigmas nos mais distintos campos das sociedades modernas.

Daí o caminho que neste momento é trilhado por muitos, em busca de modelos alternativos, de outras formas de gerar e concretizar políticas públicas e onde figurem interações entre governo e sociedade e entre atores públicos e privados; aspetos centrais e nos quais as intervenções político-administrativas e formas sociais de governança se relacionam (Kooiman e Van Vliet, 1993). Governança, de acordo com estes autores, é um padrão ou estrutura que emerge em um determinado sistema político-social como o resultado comum de intervenções de todos os atores envolvidos/interessados. O conceito expressa a existência de uma estrutura de partilha que não pode ser imposta externamente, mas é o resultado da interação de uma multiplicidade de atores governamentais, sociais, económicos e políticos capazes de se influenciarem mutuamente com o propósito de ultrapassar os problemas e encontrar as oportunidades que as sociedades de bem-estar modernas apresentam.

O conceito de governança, (“*governance*” na língua inglesa), começou a ser usado em meados da passada década de oitenta centrando-se na melhoria dos procedimentos de governo e na direção política da sociedade (Mayntz, 1998), sendo por isso mesmo, inicialmente, utilizado como sinónimo de “*governing*”³³, mas constituindo a partir de então um objeto de interesse de variadíssimas disciplinas, em particular no campo da ciência política, mas também nas das ciências sociais e económicas, abrindo muitas linhas de trabalho que têm a governança como um objeto central de interesse.

A atual aceção do conceito não se limita à capacidade administrativa do Estado e à sua maior ou menor eficácia na implementação de políticas públicas. Além das questões político-institucionais de tomada de decisões, traduz, também, o sistema de mediação de interesses, especialmente no que diz respeito à participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (Mello, 1995; Coelho e Diniz, 1995). Neste sentido, como afirma Santos (1996), o debate atual em torno do conceito de governança ultrapassa a mera operacionalidade do conceito, para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais, económicos e

³³ Kooiman (2003), por exemplo, distingue dois conceitos de governação: a governação (*governing*) como a totalidade das interações nas quais participam actores públicos e privados, destinados a resolver problemas sociais ou a criar oportunidades, no quadro de instituições que fornecem os contextos para as interações e tendo subjacente uma base normativa para as actividades; e a governança (*governance*) como as concepções teóricas sobre *governing*. Na opinião deste autor, o conceito é útil sobretudo porque permite conceptualizar a distinção entre o social e o político, entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, salientando que muitos dos desafios contemporâneos não podem ser resolvidos separadamente por cada uma destas instituições ou esferas do social.

políticos, incluindo, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses mas, também, redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos.

Governança refere-se à capacidade institucional (pública, social ou privada) de um sistema social e político em reconhecer e lidar com os seus desafios, tais como liderança, participação social, coordenação e cooperação, prevenção de conflitos e gestão, o acesso à informação e conhecimento útil, ou seja, a governança é uma qualidade e um atributo de uma sociedade que se avalia pelas capacidades existentes de ação coletiva. Daí que, por exemplo, nas análises de espectros políticos, possa ser utilizada para discutir os processos que sustentam a tomada de decisão sobre assuntos coletivos. De facto, a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas; e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja na capacidade efetiva de regulação.

A literatura relativa ao conceito salienta, como características de governança, por um lado, o conjunto de iniciativas, normas, forças, pressões e processos que permitem aos indivíduos, sobretudo por meio das suas organizações, para além de participar, exercer um controlo social, público e transparente das estruturas estatais e das políticas públicas e, por outro, a dinâmica das instituições do mercado, visando atingir objetivos coletivos. Assim, governança refere-se, quer a estruturas governamentais, quer informais ou não totalmente estatais, significando com isso, a capacidade social (os sistemas, seus instrumentos e instituições) de opinar e esclarecer os procedimentos dos estados, das empresas e das pessoas em torno de certos valores e objetivos de longo prazo para a sociedade (Born, 2007)³⁴.

Assim, o fortalecimento da governança representa uma possibilidade de estabelecer um processo político mais abrangente, eficiente e justo, promovendo o pluralismo político (McFarland, 2007), a eficiência e a transparência nas escolhas das políticas e decisões públicas, incluindo uma ampla gama de atores sociais nos processos de desenvolvimento. Neste sentido, o processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições,

³⁴ Em reunião realizada em Agosto de 2007, o Grupo de Trabalho Mudanças Climáticas do FBOMS definiu governança como "a capacidade da sociedade determinar o seu destino mediante um conjunto de condições (normas, acesso a informação e à participação, regras para a tomada de decisão) que permitem a colectividade (cidadãos e sociedade civil organizada) a gestão democrática dos rumos do Estado e da sociedade".

inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível de expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação.

Também Diniz, a propósito da melhoria da eficácia do Estado, salienta, na sua argumentação, as formas de atuação do governo ao definir governança como a “capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas”, o que permite interpretar que se refere ao “conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade” (Diniz, 1999: 196), salientando as vantagens de um Estado mais flexível, que descentralize as suas funções, transfira responsabilidades e amplie o leque de atores participantes, sem, no entanto, deixar de assumir o seu papel essencial de coordenação governativa, como, aliás, é defendido praticamente em toda a literatura que aborda esta temática.

Retenha-se então, que a noção de governança é vista como relevante para o estudo de processos de formação de articulações institucionais de relacionamento entre governo e sociedade, adequadas para lidar com as mudanças sociais e económicas, e que, como salientam vários autores, exige “a necessidade de coordenação entre governo, mercado e sociedade”, mas num cenário que, simultaneamente garanta a efetivação da democratização dos processos decisórios de governo (Santos Júnior; Azevedo; Ribeiro, 2004, 19); em suma, a governança pode ser entendida como os processos decorrentes da relação entre governo e sociedade civil na consecução de objetivos públicos. Governança democrática é entendida como os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e actores da sociedade civil que realizam a coordenação e, simultaneamente,” promovam ações de inclusão social que assegurem e ampliem a (...) participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas” (Santos Júnior; Azevedo; Ribeiro, 2004, p. 19).

Como já referimos, governança não tem um único sentido, isto é, não assume iguais contornos em todos os países ou continentes, ou pelo menos a ordem das prioridades não é a mesma, já que nem todos os países apresentem um mesmo tipo de arranjos institucionais. É hoje sabido que a boa governança não se traduz num esquema universal e, embora apoiada em alguns princípios nucleares, como a democracia e a participação da sociedade civil, deve traduzir-se em soluções originais e criativas e em situações sociais concretas (Alcântara, 1998). Assim, tal como cada Estado possui um modo de governação próprio, e um determinado tipo de complementaridades institucionais que incluem estruturas e processos

(Hall e Soskice, 2003)³⁵, também cada território detém especificidades próprias de governança.

Na América Latina, por exemplo, governança é sobretudo um processo para um desenvolvimento mais justo, de erradicação da pobreza e das disparidades sociais, de intervenção comunitária e de democratização do aparelho político – governamental; no caso dos países industrializados, a preocupação é basicamente melhorar a eficiência e eficácia dos seus sistemas públicos, seja através de privatizações, de parcerias público - privadas, de contratualizações junto ao setor privado ou setor não lucrativo, ou da territorialização das políticas.

Em especial na Europa, o conceito é referida pelos estudos numa perspetiva mais económica e de co-responsabilização. Lane (1993) refere o uso da teoria organizacional e ciência política, Kooiman e Van Vliet (1993) mencionam a necessidade do Estado se articular com outros atores, e Bogason (2000), que relaciona governança com as redes onde assume que as instituições se têm vindo a segmentar (inclusive o Estado). Deste modo, por meio de ações coletivas, o sector público estaria a estabelecer, através de políticas públicas, redes com outros atores, com o objetivo de encontrar alternativas para os atuais problemas das administrações, particularmente da liquidez financeira, da eficiência e eficácia das políticas públicas e da vertiginosa e complexa dinâmica das estruturas económicas e financeiras globais.

Nesse sentido, de acordo com Schneider (2005), o conceito contemporâneo de governança já não está limitado à condução estatal, mas aplica-se também ao governo, enquanto regulador e mediador da sociedade, e funcionando também por meio de instituições e atores sociais que, subdivididos para realizar as tarefas que tradicionalmente cabiam ao Estado, criam relações verticais e horizontais. Dessa forma, vários atores possuem capacidades de gestão e decisão, cada um na sua área, mas com finalidades comuns, de formulação e implementação de políticas públicas. Governança transcende, por estas razões, o conceito tradicional estatal e remete para formas adicionais de condução social, com reflexos sobre as capacidades do coletivo social para o desenvolvimento económico local.

³⁵ As estruturas são instituições, como o Estado, os mercados, as redes e a sociedade civil, que definem o contexto em que os actores se relacionam e as respectivas relações de poder. Os processos dizem respeito às relações multilaterais entre atores e entidades sociais e políticas (indivíduos, organizações, instituições) que são mutuamente influentes (Kooiman, 2003).

Governança que significa um novo estilo de governar a sociedade e traduz, igualmente, uma distinção conceptual entre governo e governação. Enquanto o governo é, por assim dizer, uma instituição ou um conjunto de instituições assentes na representação, (sendo ele próprio, um dos vários atores sociais), a governança diz respeito à forma como os governos e outras organizações sociais interagem, como se relacionam com os cidadãos e como são tomadas as decisões num mundo cada vez mais complexo.

Mas a governança é também entendida como uma modalidade diferente da coordenação das ações individuais, vistas como formas primárias de construção da ordem social (Mayntz, 1998) e como modelo alternativo de organização económica. Na perspetiva destes estudos, um dos objetivos do Estado moderno deve ser criar e fomentar estruturas de governança adequadas e que não aumentem os custos de fazer funcionar o sistema, o que de alguma forma conduz à inclusão de outras configurações sociais, como as associações e as redes a que já nos referimos. A governança passou, assim, a ser entendida como um processo de coordenação social (Mayntz, 1998).

3.6.1. A UNIÃO EUROPEIA E OS OBJETIVOS DA GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO

No âmbito das suas competências e atribuições, sobretudo em matéria de desenvolvimento e coesão social, também a União Europeia, particularmente a sua Comissão, tem associado aos seus objetivos de desenvolvimento e coesão, quer a participação pública quer as práticas de governança, como aliás, o têm feito também outros organismos internacionais como as Nações Unidas ou a OCDE.

Nesse sentido, para a Comissão Europeia a governança afirma-se como uma componente essencial no quadro dos objetivos gerais das políticas e reformas em favor da redução da pobreza, da democratização e da segurança global. É por este motivo que o reforço das capacidades institucionais, em especial no que respeita à boa governança e ao primado do Direito, representa um dos setores prioritários das políticas de desenvolvimento da Comunidade Europeia no quadro da aplicação dos programas que dela emanam.

Muito embora não exista uma definição de governança internacionalmente acordada, o que não permite uma uniformização da sua disseminação, o conceito tem vindo a ganhar importância dentro da U.E. No livro *Governança Europeia - Um Livro Branco* (2001), a EU menciona que “por governança entendem-se as normas, processos e condutas através dos quais se articulam interesses, se gerem recursos e se exerce o poder da sociedade”,³⁶ ou seja, significa a capacidade do Estado servir os cidadãos e assenta nos cinco princípios fundamentais: da transparência, da participação, da responsabilidade, da eficácia e da coerência, salientando que cada um destes princípios é fundamental para uma governança mais democrática, porque eles estão na base da democracia e do Estado de direito nos Estados-Membros, mas aplicam-se a todos os níveis de governo – global, europeu, nacional, regional e local. Cada um destes princípios é importante por si só, mas a sua aplicação conjunta reforça os da subsidiariedade³⁷ e da proporcionalidade³⁸, tal como referido nas conclusões do Conselho da Comissão Europeia, efetuado em Maio de 2002.

Por outro lado, para a UE, à medida que os conceitos de direitos humanos, democratização e democracia, estado de direito, sociedade civil, partilha descentralizada do poder e administração pública sólida vão assumindo cada vez mais importância, a sociedade vai-se transformando num sistema político mais sofisticado e o conceito de governança evolui para "boa governança", sendo esta atualmente uma prioridade, não apenas nas políticas de Cooperação como nas associadas ao Desenvolvimento, como se pode verificar:

“Tal como os conceitos de direitos humanos, democratização e democracia, Estado de direito, sociedade civil, partilha descentralizada do poder e administração pública sólida vão assumindo cada vez maior importância à medida que uma sociedade se vai transformando num sistema político mais sofisticado, o conceito de governação evolui para "boa governação". (Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu, Governança e Desenvolvimento, 2003; 11).

³⁶ “Governança significa a capacidade do Estado servir os cidadãos. O modo como são desempenhadas as funções públicas, geridos os recursos públicos e exercidos os poderes públicos reguladores constituem os principais aspectos a ter em conta neste contexto. Apesar do seu carácter aberto e abrangente, trata-se de um conceito extremamente útil e prático, que permite analisar os aspectos básicos do funcionamento de qualquer sociedade e de qualquer sistema político e social. Pode ser descrito como um critério básico para aferir da estabilidade e do desempenho de um modelo de sociedade (Comunicação da Comissão sobre Governança e Desenvolvimento, Outubro de 2003, COM: 615).

³⁷ Princípio que determina que a acção da Comunidade Europeia é complementar da acção desenvolvida pelos Estados-Membros. Por aplicação deste princípio, a execução das intervenções é da responsabilidade dos Estados-Membros. O princípio da subsidiariedade defende, assim, que tudo o que possa ser resolvido por um nível de poder político mais ‘baixo’, mais próximo dos cidadãos, deve sê-lo. Distingue-se de outros princípios similares (delegação de competências) por uma vontade firme na prossecução dos interesses inerentes às populações e cabe, em primeira mão, aos órgãos mais próximos dos cidadãos (poder local) (Comunicação da Comissão sobre Governança e Desenvolvimento, Outubro de 2003, COM: 614).

³⁸ À semelhança do princípio de subsidiariedade, o princípio da proporcionalidade regula o exercício das competências exercidas pela União Europeia. Visa delimitar e enquadrar a actuação das instituições da União.

Também no Acordo de Parceria de Cotonou (Art. 9.3)³⁹ a boa governação é definida como "a gestão transparente e responsável dos recursos económicos, financeiros, naturais e humanos, com o objetivo de concretizar um desenvolvimento equitativo e sustentável, no contexto de um ambiente político e institucional que defenda os direitos humanos, os princípios democráticos e o primado da lei". No quadro do "Consenso Europeu" e da "Estratégia EU-África" a questão da Boa Governação é igualmente realçada atribuindo-se-lhe um papel de destaque na promoção do desenvolvimento.

A participação, o desenvolvimento e a boa governança foram reconhecidos explicitamente na Declaração do Milénio e a sua promoção vista como uma abordagem-chave para a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável, salientando que há uma relação vital entre sistemas de governação democráticos, abertos e responsáveis, o respeito pelos direitos humanos e a capacidade para alcançar o desenvolvimento económico e social sustentável. Por isso as questões da boa governação, desenvolvimento participativo, direitos humanos e democratização estão claramente interligadas (IPAD Boa Governação, Participação e Democracia - Documento de Estratégia, 2009: 20).

Por seu turno, também as Nações Unidas afirmam que a criação de um contexto propício ao desenvolvimento depende, nomeadamente, de uma boa governança em cada país e no plano internacional, bem como da transparência dos sistemas financeiros, monetários e comerciais (Declaração do Milénio das Nações Unidas 2000)⁴⁰. No "Consenso de Monterrey" (2002) o objetivo da boa governança foi internacionalmente aceite e adotado⁴¹, no qual os Chefes de Estado concordaram em que a boa governança a todos os níveis é essencial para um desenvolvimento sustentável, um crescimento económico sustentado e para a erradicação da pobreza.

Também a OCDE tem emitido vários documentos sobre a importância estratégica da participação e da governação, nomeadamente em 1995, ano em que, partindo do conceito de

³⁹ O Acordo de Cotonou foi assinado em Junho de 2000, em Cotonou, Benim e estabelece relações comerciais entre a UE e os Países ACP até 2020.

⁴⁰ Na sequência da comemoração dos 50 anos da Declaração Universal dos Direitos do Homem, a ONU proclamou a Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos entre 1995-2004. Daqui nasceu um novo documento denominado *Declaração do Milénio das Nações Unidas*, aprovado na cimeira do Milénio, realizada em Setembro de 2000, em Nova Iorque. Declaração do Milénio das Nações Unidas, 2000)

⁴¹ Este consenso resulta da Conferência Internacional sobre o financiamento do desenvolvimento promovida pelas Nações Unidas e realizada na cidade mexicana de Monterrey em Março de 2002. As parcerias público-privadas (PPP) foram também reconhecidas na Conferência de Monterrey como importantes instrumentos para a formação de ambientes favoráveis ao normal funcionamento das empresas e à atracção e aumento do investimento, factor essencial à criação de riqueza e emprego.

governança do Banco Mundial, delineou orientações para os seus membros no sentido de promoverem a boa governança nos países em desenvolvimento. As suas diretrizes apontam a boa governança como parte de uma agenda integrada que inclui o desenvolvimento participativo, a democratização e os direitos humanos.⁴²

3.7. GOVERNANÇA E TERRITORIALIZAÇÃO

A radicalidade dos paradigmas funcionalista e territorialista, o primeiro com uma visão excessivamente economicista e o segundo demasiado localista, fez emergir outra perspetiva, a política regional, onde o local interage com o global (Ferrão, 1995), o que terá mesmo originado a expressão “Glocal”, onde, numa perspetiva global, a pertinência incide no local. Neste contexto de globalização, o espaço é cada vez mais um território, e quanto maior for a articulação do local com o global, quanto mais alianças estratégicas se estabelecerem com outros territórios, tornando possível a endogeneização de recursos como a tecnologia, os bens, os serviços, as organizações (Alves, 1994), e quanto maior for a coresponsabilização e o envolvimento de todos os atores, mais diversificadas serão as janelas de oportunidades e, portanto, maiores serão as probabilidades de desenvolvimento.

Acompanhamos Ferrão (1998) para quem:

“o desenvolvimento faz-se com os atores e para eles. Ao Estado cabe, neste contexto, a missão crucial de criar oportunidades e contextos de debate e de decisão numa ótica de responsabilidades partilhadas e publicamente avaliadas” (Ferrão, 1998: 28).

Para este geógrafo, o local, ao interagir com o global, valoriza-se e reforça-se, ao ser entendido como um contexto de ação social e de ação coletiva, onde a questão da cidadania e da governança entram na agenda política, dando corpo ao que alguns estudiosos chamam de “*paradigma da inter-territorialidade*”. Deste modo, o paradigma da inter-territorialidade estimula “a participação efetiva dos grupos diretamente emanados da sociedade civil nos processos de desenvolvimento, ao consolidar uma cultura estratégica de concertação de base e interterritorial atenta aos diferentes tipos de atores (públicos, associativos e privados)”.

⁴² A OCDE emitiu, entre outros, em 2004 o documento “Lições retiradas do apoio dos doadores à descentralização e governação local” que contém uma síntese dos estudos de avaliação de programas de apoio à descentralização e à governação local. O Banco Mundial, no seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM) de 2008, advoga uma abordagem de governação territorial em processos de desenvolvimento.

Exposta de várias formas na literatura, a noção de governança territorial explicita o modo como os diversos níveis espaciais são integrados no modelo institucional de organização da decisão, como a articulação territorial das políticas – tanto as setoriais como as regionais – é alcançada e como o modelo de administração e gestão das políticas públicas se inscreve no território e o assume. E tem implícitas duas perspectivas complementares do território: “o território como “construção política e social” e o território como “capital territorial”. A visão do território como “construção política e social”, conduz à “ação coletiva” (Bagnasco *et al*, 2000, citado em Davoudi *et al*, 2008).

Governança territorial é, assim, um processo que permite integrar e adaptar organizações, diferentes grupos e interesses territoriais, assegurando a sua representação face a atores externos, e proporcionando o desenvolvimento de estratégias (unificadas e unificadoras) em relação ao mercado, ao Estado e a outros níveis de governação. Para Vásquez Barquero:

“Estes mecanismos conduzem ao desenvolvimento de um projeto que surge no território e que utiliza os recursos e o potencial de desenvolvimento local, com condições de mobilizar os atores privados e obter o apoio das forças sociais, de tal forma que os agentes económicos manifestam interesse em investir localmente. Resulta de um processo de concertação entre os diversos atores privados, sociais e institucionais locais que: (1) têm uma dimensão territorial, de carácter sub-regional; (2) estabelecem a hierarquia de interesses, objetivos e projetos com capacidade de promover o desenvolvimento integrado; (3) atribuem um papel estratégico às relações com a administração local, permitindo acelerar trâmites administrativos; (4) mobilizam o conhecimento local mediante relações com as instituições públicas e privadas de formação e investigação; (5) identificam as fontes e as formas de financiamento que permitem realizar os projetos seleccionados (Barquero, 2000: 96).

Se se considera que é a unidade «território» que é relevante para a estruturação dos projetos de governança, estes devem assentar naquilo que se poderia designar por «especificidades locais», sobre as quais deverá ser estabelecida a matriz de valorização partilhada. As ações de governança territorial revestem-se dos seguintes atributos: encaram o território como um “bem comum”; identificam e valorizam o “capital territorial”; o território de ação é flexível, sendo definido durante a ação (por exemplo, as ações tradicionais de governação incidem sobre territórios administrativos, enquanto que as ações de governação territorial não incidem necessariamente sobre territórios delimitados do ponto de vista administrativo).

A este propósito, Moulaert *et al* salientam que é muito importante: “a busca coletiva de um novo patamar de conhecimento, através de relações de cooperação entre os atores (públicos e

privados, individuais e coletivos), que conduzem a inovações em termos de organização e gestão dos territórios”. E que essa importância se estende à capacitação dos atores, defendendo que o “desenvolvimento dos territórios é cada vez menos uma questão de rendimentos, de capacidade de consumo e de inclusão, mas sobretudo a capacidade de promover mudanças estruturais impulsionadoras da capacitação individual e coletiva (Moulaert *et al* 1999).

A participação e o envolvimento dos atores sociais ou de organizações privadas relevam a importância das políticas participativas que promovem a inclusão de atores privados nos procedimentos de governança territorial. Uma sociedade civil participativa parece ser essencial à revitalização das capacidades de concepção e execução de estratégias de desenvolvimento social, educativo, ecológico, económico e científico, quer no nível nacional, quer particularmente no local e, tal como refere Jeong, relativamente ao envolvimento:

“À medida que o desenvolvimento económico redesenha as características de uma comunidade, incluindo a qualidade de vida na vizinhança e nos bairros, os cidadãos tornam-se mais atentos aos esforços e atividades do desenvolvimento local. Como resposta, o envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisões associado ao desenvolvimento ganhou particular força nas últimas décadas (Shar e Elkins, 1991; Cable, Feiock e Kim, 1993). O acesso institucionalizado ao envolvimento dos cidadãos sob a forma de organizações cívicas, de associações de vizinhança, de conselhos consultivos (ou comissões, e audiências públicas, é tido como sendo capaz de diminuir o uso habitual de ferramentas de desenvolvimento caras e de curto prazo (como a redução de taxas)” (Jeong, 2003:5).

Desta forma, poderemos assentar que os desafios centrais da governança territorial se centram na obtenção de mecanismos de cooperação e coordenação horizontal e vertical entre os vários níveis de governo (governança multinível, relações verticais), por um lado, e as políticas sectoriais com impacto territorial por outro, bem como entre as organizações governamentais, organizações não-governamentais e cidadãos.

É também nessa perspetiva que a UE considera que podemos analisar e avaliar as ações de governança territorial através de quatro dimensões a) cooperação/coordenação vertical; b) cooperação/coordenação horizontal; c) participação e envolvimento dos atores sociais ou de organizações privadas, d) o território como matriz das ações de governação, isto é, preconizam-se ações territorializadas (Governance of Territorial and Urban Policies from the EU to the Local Level, 2006).

3.7.1. GOVERNANÇA E CAPITAL TERRITORIAL COMO RECURSOS PARA O DESENVOLVIMENTO

O conceito de “capital territorial” foi adotado pela OCDE (no documento *Territorial Outlook 2001*)⁴³ e pela Comissão Europeia, tendo sido alargado à literatura científica. Este conceito parte do princípio que em cada região existem especificidades nos vários tipos de capital (físico, ecológico, humano, social, institucional, económico) ou noutros recursos importantes para a diferenciação dos territórios, sendo portanto aparentado com o conceito de “potencial endógeno”. Reflete a visualização de uma estratégia territorial partilhada, baseada no reconhecimento e valorização da sua importância para a coesão territorial sustentável a diferentes níveis. Refere a OCDE que:

“Cada região tem um determinado «capital territorial», que é distinto do de outras áreas, e gera um alto retorno para determinados investimentos específicos, mais do que outros, uma vez que estão melhor situados numa dada área e usam o seu potencial e os seus recursos de forma mais efetiva.

As políticas públicas de desenvolvimento territorial (políticas com uma abordagem territorial ao desenvolvimento) devem em primeiro lugar, e antes de mais, ajudar essas áreas a desenvolver o seu capital territorial” (OCDE / European Commission, 2005: 1).

Para alguns autores esta é, neste contexto, uma visão em que a governança territorial constitui a condição indispensável para garantir um equilibrado desenvolvimento dos territórios, podendo contribuir decisivamente para a equidade e coesão territorial, podendo ser considerado como desígnio fundamental o criar “bens locais coletivos que sejam competitivos”, dando como exemplos o conhecimento tácito, o *know-how* especializado, o capital institucional e social, entre outros), os quais, sendo especificidades, assumem um significado de competitividade, particularmente importantes para os atores económicos localizados num determinado território (Feio e Chorincas, 2009).

⁴³ O documento OECD territorial outlook / Organisation for Economic Co-operation and Development, de 2001, aborda questões fundamentais como: Dinâmica e globalização da economia. Conjuntura económica. Desenvolvimento económico. Crescimento económico: planeamento, desenvolvimento e política social. Novas tecnologias.

3.7.1.1. O PAPEL DO TERRITÓRIO E DO “LOCAL”

Um outro tópico cada vez mais presente - e útil para a nossa investigação - no debate político, económico e científico e no próprio desenvolvimento, é o do papel do território, assumindo-se este como um fator de racionalidade das políticas públicas, sendo mais pertinente em políticas que dependem da proximidade e de relações específicas com os contextos em que se inserem. Alguns autores, a este respeito, consideram que as especializações produtivas regionais, os sistemas urbanos e os espaços de baixa densidade pertinentes em cada região são os espaços de racionalidade que devem ser privilegiados (Feio e Chorincas, 2009, apoiados em Reis, 2007).

Por outras palavras, em desenvolvimento local e regional, o papel do território, enquadrado num crescente envolvimento das instituições locais e regionais e na mudança dos sistemas económicos e sociais e nas novas formas de governança que se colocam, bem como integrando a participação dos indivíduos e das autoridades locais, constitui a matriz fundamental de qualquer estratégia. As organizações territoriais, base da ocupação do território e do desenvolvimento regional, são, neste contexto, a par da territorialização das políticas públicas, encaradas como fator-chave na gestão eficiente dos processos de desenvolvimento.

Quanto à especificidade da governança local salienta-se ainda a importância da dimensão do “local” como importante fórum de inovação política nos últimos anos e onde mais têm sido ensaiados alguns modos de governança que combinam o pragmatismo das intervenções, a eficiência dos recursos e a eficácia das decisões (políticas) locais com um maior pluralismo e equidade.

Para Jordi Borja, o desafio fundamental da gestão contemporânea é encarar o espaço (seja um território ou uma cidade) como um ator complexo, que junta agentes públicos e privados organizados segundo o princípio político da proximidade e da acessibilidade dos cidadãos, isto é, o local assume-se numa importante esfera de poder dos cidadãos, onde as novas formas de diálogo público são mais patentes e sentidas, dada a maior proximidade entre o aparelho institucional e as populações e, portanto, um maior pluralismo e envolvimento da sociedade civil. É no local que surgem indícios de mudança no sentido da evolução para essa nova

cultura de governação sociopolítica e administrativa ao nível dos órgãos locais, com a adoção efetiva de processos e instrumentos de envolvimento da sociedade civil e dos vários atores.

É vasta a literatura técnica e científica que refere os processos de governança local como um bom campo de ensaio para tornar as instituições públicas mais eficazes na resposta às necessidades dos cidadãos e para criar as condições propícias ao fortalecimento da sociedade civil e ao seu envolvimento na gestão dos seus próprios assuntos. É preciso manter presente que é ao nível local, e portanto, mais próximo do cidadão, que se constituem os melhores cenários em que se constroem as dinâmicas de governação local, e nos quais as instituições públicas e os cidadãos estabelecem relações de grande proximidade, o que pode ser relevante para a sustentabilidade e eficácia das estratégias de desenvolvimento dos territórios.

Em suma, o conceito de governança local implica que as autoridades locais, continuando a desempenhar o papel de atores chave nas políticas de desenvolvimento e de elemento central na prestação de serviços públicos, possam ser responsabilizadas pelas suas ações, permitindo, simultaneamente, que as empresas e a sociedade civil, nas suas mais variadas formas, desempenhem o seu papel de parceiro para o desenvolvimento.

Tal permite, defendem vários investigadores, que os processos desenvolvidos da base para o topo, a que temos feito referência, sejam apoiados por disposições e políticas institucionais adequadas, garantindo uma maior sustentabilidade das intervenções para o desenvolvimento, promovendo políticas públicas mais consentâneas com as especificidades locais - portanto mais eficazes - bem como fomentando um crescimento mais equitativo e sustentado.

De seguida averiguaremos precisamente do papel da participação pública nestas novas formas de governança, particularmente em processos de decisão, e, portanto, de influência no desenvolvimento dos territórios.

CAPÍTULO 4. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Já tenho dito que a sensação que temos é estar a tentar subir continuamente uma daquelas escadas rolantes mas ao contrário – nós queremos subir e ela está sempre a descer, o que quer dizer que nunca podemos parar e se queremos avançar um bocadinho, temos de subir mais depressa do que ela está a descer. É este movimento contínuo. Não nos podemos distrair porque senão vimos parar cá abaixo outra vez.

Alberto Melo

Participar é fazer parte, tomar parte e ter parte.

Bordenave

4.1. INTRODUÇÃO

Em capítulos anteriores, e num contexto territorial, referimo-nos à importância do turismo e à sua articulação com o desenvolvimento sustentável, particularmente em territórios de baixa densidade, às emergentes práticas de governança e ao papel da sociedade civil. Neste capítulo dedicar-nos-emos à análise da participação pública, do que a motiva e do que a estorva, da sua influência em dinâmicas de desenvolvimento dos territórios.

De facto, o envolvimento dos cidadãos é hoje, praticamente em todos os aspectos, mas em particular nos sociais, económicos e políticos, de grande relevância. Quer do ponto de vista teórico, quer numa abordagem de “case-study”, é relativamente unânime que, pela participação cidadã, particularmente numa perspectiva pró-activa, pode residir um mais eficaz e duradouro percurso de desenvolvimento humano. Em última análise, uma sociedade civil forte, expressa numa cidadania ativa e dinâmica, pode assumir um papel decisivo na tomada de decisões nos vários níveis de governo, contribuindo para encontrar novas vias e estratégias que melhorem a qualidade da gestão pública e a eficácia da sua ação.

Como referimos em anterior análise sobre a evolução do conceito de desenvolvimento, assistimos progressivamente a manifestações de uma nova forma de sociedade - a dos cidadãos. Uma sociedade sediada em novos valores, novas mentalidades e novas formas de democracia e participação, onde interagem interesses individuais, coletivos e gerais. De acordo com Marques (1999), é num quadro de multiplicação de poderes e de inter-relações

que se movem as novas perspectivas de organizar e gerir os territórios, assumindo diferentes formas de descentralização, de participação, de parceria, resultando daí o papel fulcral da participação pública e da sua relação com os novos modelos de governação dos territórios. Para tanto, e para que se possa discutir a questão de institucionalizar a participação da sociedade civil nas ações voltadas para a promoção do desenvolvimento, é preciso definir, de forma mais precisa, o que se entende por participação, como se insurge, a que níveis se manifesta a sua representatividade, qual é o papel que desempenha nas democracias modernas e quais são os seus impactos nas novas governanças locais e regionais.

Estes serão os aspetos mais salientes nesta abordagem, a par da abordagem relativa à evolução e limites da participação, das interações desta com a cidadania, da distinção entre democracia representativa e participativa, esta última bem mais conducente com a participação dos cidadãos. Será ainda feita breve referência do panorama em Portugal no que à participação se refere, e onde, também aqui, o Estado e os governos locais enfrentam desafios cuja importância não é negligenciável e que obrigam a repensar todo um novo paradigma de governação.

Objeto de luta de grupos e movimentos sociais na busca da redemocratização, a participação tem um significado histórico para países que viveram regimes autoritários, tanto na América Latina como na Europa, onde, a exemplo do Brasil e Portugal, a participação é uma conquista de muitas sociedades contemporâneas e uma condição para a existência da democracia. No entanto, e apesar de celebrada nas suas constituições, a instituição da participação como direito não tem tido garantias nem possibilidades totais de efetivação. Nas últimas décadas, o tema ganhou amplo espaço no discurso universal, principalmente nos processos de reforma do Estado que privilegiaram a descentralização, mesmo se com o devido controlo social das atribuições transferidas das esferas nacionais às regionais e principalmente locais. Por outro lado, a participação da sociedade tem sido requerida em muitas ações estatais, não só pelo controle social, mas também como uma parceira na execução das políticas públicas, ampliando o seu alcance e fortalecendo a sensibilização e mobilização da sociedade para a defesa de valores, particularmente ambientais, e para a maior compreensão dos respetivos custos sociais.

Também já nos referimos, antes, ao conceito de governança, como significando a integração dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e não apenas para legitimar opções tomadas

ou dar anuência a decisões implementadas. Acrescentamos agora que, em democracias avançadas, os cidadãos devem intervir, e responsabilizar-se pela coerência das políticas públicas já que partilham as escolhas, assumem os projetos, avaliam os resultados e implementam as correções necessárias. Neste momento do processo, interessa-nos particularmente uma nova conceção da participação dos cidadãos, que, mais que reativa, seja pró-ativa e se estenda ao desenvolvimento e à gestão do território.

O uso cada vez mais frequente do termo governação participada reflete, um conjunto de transformações na estrutura do estado e nos seus instrumentos de ação, em que muitas das suas responsabilidades primárias e dos seus instrumentos clássicos de intervenção, característicos de um Estado hierárquico, continuam a ser utilizados, mas em que, em paralelo, este assume características de catalisador, protetor, orientador e mediador, ou seja, define-se como um Estado mais horizontal, aberto à participação de novos atores, que acolhe e articula em rede, parceiros tais como o parlamento, o governo, a administração local, as associações profissionais, as empresas, os sindicatos, os grupos de interesse não-económicos, os cidadãos, as ONG, entre outras.

Para Chetwynd (2001), a participação é “um processo pelo qual as preocupações dos cidadãos, [e as suas] das necessidades e valores são incorporados nas decisões governamentais”, refletindo uma comunicação de duas vias entre o governo e os cidadãos, com o objetivo global de melhorar as decisões. Nestes processos, podem distinguir-se quatro formas de implicação da população na condução dos processos de desenvolvimento: a informação, a consulta, a concertação e a cooperação. A participação pública nos processos de desenvolvimento, além de constituir um direito da população, é entendida como um pré-requisito, ou como uma condição fundamental para o sucesso e garantia de manutenção e adequação das ações propostas ao longo do tempo, sendo entendida como um princípio básico para a boa governança.

A participação é também um dos indicadores da democracia, em particular nos processos de democracia participativa. A eficácia dessa participação está por vezes longe do que aparentam os programas de descentralização existentes, os novos desenhos institucionais e as estratégias de envolvimento da sociedade civil, que acabam, muitas vezes, por dar respostas insuficientes aos objetivos delineados, ficando longe das expectativas geradas e falhando no aprofundamento da democracia (Oyugi, 2000). Em muitos países o domínio dos mecanismos

formais de participação e as administrações burocráticas criaram maior afastamento e exclusão, não aumentando o envolvimento do cidadão nos processos de tomada de decisão (Fung e Wright, 2001).

Boaventura Sousa Santos, a este propósito, salienta que a democracia redistributiva - atributo da democracia representativa - tem de ser democracia participativa e a participação democrática tem de incidir tanto na atuação estatal de coordenação como na dos agentes privados, das empresas, das organizações não-governamentais, dos movimentos sociais, cujos interesses e desempenho o Estado coordena. Este investigador considera que, para se ultrapassar a crise societal atual, o único “desígnio” é um Estado experimental, que seja democrático e redistributivo, que garanta a igualdade de oportunidades mas que, garante, igualmente, padrões mínimos de inclusão, que tornem possível a cidadania ativa necessária a monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho de “projetos alternativos”, em que a participação activa dos cidadãos garanta a sustentabilidade do bem-estar.

Como veremos de seguida, na bibliografia científica, o papel da participação do cidadão e da sua contribuição não é clara nem são consensuais os seus resultados quanto ao que pretende atingir (Day, 1997). Para alguns autores, por exemplo, o planeamento não pode, ao mesmo tempo, ser feito sem alguma participação e também não pode ser dominado pelos processos participativos. No entanto, como vimos a referir, os modelos tradicionais de encarar o desenvolvimento revelam-se inadequados para resolver os problemas das sociedades atuais, sendo essencial encontrar novas formas de participação que representem mais partilha de poder mas, igualmente, maiores responsabilidades dos cidadãos. Da articulação entre desenvolvimento, cidadania e democracia participativa, falaremos em seguida. É esse o objetivo deste capítulo: apreender o que a literatura refere como importante, para além dos conceitos, da relação entre a participação pública e o desenvolvimento dos territórios, processo a que não fica alheia a democracia, como sistema de organização social.

4.2. A PARTICIPAÇÃO COMO ALAVANCA PARA O DESENVOLVIMENTO

Dinâmica, a teoria do desenvolvimento local e regional está em constante construção, facto a que também não é alheio o seu carácter interdisciplinar, particularmente entre a economia, a geografia e a sociologia (Marques, 2000). No entanto, é aceite pela maioria dos estudiosos

que deverá ter, na participação dos cidadãos/atores, uma condição de durabilidade social (Campagne, 2001). Na verdade, se partirmos do princípio que o desenvolvimento local depende da sua apropriação pelas comunidades, como referem Deffontaines e Prod'homme, estamos a assumir a diversidade de aspetos em que a participação cívica interfere e em que sobressai o importante papel concedido aos atores, sendo fundamental termos a percepção:

“Da forma e do ritmo segundo os quais uma população, diversificada e com cada vez maior mobilidade, se apropria, ordena e transforma um território, adapta as suas estruturas para gerir o presente e imaginar o futuro, inova e suscita sinergias entre todas as iniciativas, regula os prováveis conflitos, inventa ritos e símbolos que correspondem à vida de hoje sem renegar o passado” (Deffontaines e Prod'homme, 2001: 7),

Convém no entanto referir que a intervenção local com base na participação ativa e diversificada dos cidadãos implica acrescentar algumas dificuldades, sobretudo porque a multiplicação de atores corresponde a uma maior divergência de opiniões e de interesses ambientais, culturais, económicos, políticos e sociais (e até mesmo pessoais), bem como a uma maior diversificação dos domínios de ação, das preocupações e das incertezas (Bourdin, 2000: 133), apesar do enriquecimento que obviamente ocorre no domínio dos saberes postos à disposição do coletivo. Acrescente-se, também, que outra das dificuldades reside no fato de a participação não significar que todas as expectativas sejam satisfeitas o que pode defraudar as esperanças dos atores.

Em muitos países da União Europeia, o desenvolvimento local está ainda muito condicionado pelo centralismo político existente e é ainda pouco estruturado, apesar do somatório de muitas iniciativas locais, ancoradas numa dinâmica associativa relativamente participada que, nas últimas três décadas se têm multiplicado e que se traduzem essencialmente numa dupla abordagem (Prod'homme, 2001: 40; Marques 2000):

- Desenvolvimento local institucional, mais presente, formal e operativo, ao qual as ferramentas de análise melhor se ajustam, e o
- Desenvolvimento local espontâneo, mais informal, e promovido por um grande número de atores que dão corpo a diferentes iniciativas, dinamizam solidariedades e constroem vivências nos territórios.

É particularmente nesta segunda perspetiva que assentam muitos dos objetivos da mobilização dos cidadãos, visando e um maior exercício da cidadania, pese embora o facto de

estarmos ainda longe de uma participação plena, entendida não como um meio mas como um fim, como refere Marques:

“Ainda estamos muito longe da sua consolidação, verificando-se antes e tal como sucede desde os anos 60 uma resposta mais ou menos institucional a diferentes situações de crise, em que o movimento associativo se assume muitas vezes como o principal protagonista e cujo desempenho depende muito do apoio prestado pelo poder político” (Marques, 2000: 10).

No entanto pelo que se nos é dado observar, tem havido etapas de construção deste movimento associativo, de que são exemplos a Rede Rural Europeia ou em Portugal, a rede nacional ANIMAR ou a Federação Minha Terra (a que nos referimos no Capítulo I), e que têm vindo a contribuir para uma maior afirmação do movimento, almejando construir uma “plataforma de entendimento e de colaboração que dê solidez, visibilidade e peso institucional a todas as organizações cívicas e solidárias, independentemente da área ou do sector em que trabalham” (Melo, 2002: 1).

Sublinhe-se que esta participação é sobretudo corporativa, isto é, desenrola-se em torno de projetos, de fundos comunitários e/ou nacionais, que convergem em objectivos específicos e, algumas vezes eivada, de procura de protagonismo ou mesmo de poder, não assumindo ainda um carácter de participação cidadã, amplo e representativo de uma cultura de participação activa, e em resultado de uma vontade independente.

Outro aspeto que nos parece útil referir, prende-se com a territorialização do desenvolvimento e o seu enredo com a participação social já que quanto maior for a distância entre os atores e o objeto da participação, menor será a propensão para tal. A este propósito, Friedmann escreve que:

“O modelo dominante de crescimento económico expressa o anseio do capital global por uma economia ‘sem fronteiras’ na qual não haja nem interesses organizados nem poderes intermediando os centros de decisão corporativa por um lado, e trabalhadores e consumidores individuais por outro”(Friedmann, 1992: 30).

Refere-se Friedmann a uma economia “livre”, que tendencialmente reduz os interesses territoriais a um mínimo de ‘lei e ordem’, e a expectativa de que estes, acrescenta o autor:

“Lidarão da melhor forma que puderem com as consequências sociais do investimento privado e das decisões produtivas, tais como o esgotamento de recursos, desemprego, pauperização, poluição, deflorestamento e outros problemas das ‘áreas comuns’ (*commons*). A territorialidade chama a nossa atenção para o ambiente físico: a base de recursos da economia, o valor estético de paisagens tradicionais, e a qualidade de vida no ambiente construído onde têm lugar todas as nossas ações e que afetam a nossa vida, direta e indiretamente” (Friedmann, 1992: 31).

Mas o mesmo autor salienta que, além da regulação empresarial e da regulação governamental, existe um processo de regulação crescente na base da sociedade, a partir do local onde as pessoas vivem, e portanto participam, na linha do que chamou de “*participatory governance*”, em que:

“Um desenvolvimento alternativo é centrado nas pessoas e no seu ambiente, mais do que na produção e nos lucros. Da mesma forma que o paradigma dominante aborda a questão do crescimento económico na perspectiva da empresa, que é o fundamento da economia neoclássica, um desenvolvimento alternativo, baseado como deve ser no espaço de vida da sociedade civil, aborda a questão da melhoria das condições de vida e das vivências na perspectiva do domicílio” (Friedmann, 1992, 31).

Aquilo que Friedmann nos parece transmitir é que há uma articulação entre a regulação local e o poder do Estado, e que, mesmo num processo de desenvolvimento alternativo, com uma política localmente enraizada, não deixa de se requerer o papel do Estado, sem que isso signifique ser pesado no topo e arreigado a uma burocracia inibidora, sendo antes:

“Um Estado ágil e que responde e presta contas aos seus cidadãos. É um Estado que se apoia amplamente numa democracia inclusiva na qual os poderes para administrar os problemas serão idealmente manejados localmente, restituídos às unidades locais de governança e ao próprio povo, organizado nas suas próprias comunidades.” (Friedmann, 1992: 35).

O desenvolvimento a que se vimos referindo não deixa apenas ao Estado a responsabilidade da sua eficácia, deixa de ser uma coisa que se espera para tornar-se numa coisa que se faz e que exige participação das populações, sendo da expressão dessa participação que resulta por um lado, uma maior ou menor robustez do processo, e, por outro, uma maior ou menor legitimidade das tomadas de decisão. As diversas experiências com projetos de desenvolvimento (vide Capítulo 2) comprovam, no entanto, que a capacidade de auto-

organização dos territórios, a riqueza do capital social⁴⁴ acumulado (a que nos referimos no Capítulo 3), a participação interventiva, todas elas associadas a uma dinâmica cultural, social e política, a um ambiente propício à criatividade e à partilha, e a um sentimento de apropriação do processo pelas comunidades locais, constituem fatores essenciais para a sua consolidação. Como refere Diaz:

“Os governos locais são responsáveis pelas suas ações e devem envolver os cidadãos e os atores nas ações relacionados com o desenvolvimento local, que incluem o diagnóstico, a formulação de ações, a implementação, supervisão, sistematização e prestação de contas, em termos de emprego, aos cidadãos. Os planos estratégicos para o desenvolvimento local devem ser elaborados e aplicados de modo participativo, de forma a tornar possível a mobilização de extraordinárias energias locais e a promover os seus recursos de um modo dinâmico, assim como aos processos de desenvolvimento auto sustentados.” (Diaz, 2007:6).

De alguma forma, o “ambiente” a que acima nos referimos espelha o que Putnam detalha como o que seria uma “comunidade cívica”, com base na participação pública, que se caracteriza pelo interesse e pela participação dos cidadãos nos negócios públicos, estando a busca do bem público acima dos interesses individuais, bem como na igualdade política, que indica o estabelecimento de direitos e deveres iguais para todos. Por outro lado a existência de uma postura de solidariedade, tolerância e confiança entre os cidadãos, mesmo em situação de conflito ou de divergência, superando as atitudes oportunistas, e para além da existência de associações (indicadas como as estruturas sociais da cooperação), refletem, para o autor, a face social e participativa das comunidades cívicas (Putnam, 2002, 100).

Também as organizações internacionais reforçam esta nova conceção de governo e de forma de governar, considerando-a bem mais abrangente, integrando as instituições, as políticas, os processos decisórios e as regras formais e informais, que determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como os cidadãos participam do processo decisório. É o caso da UNDP quando documenta que:

“A governança pode ser vista como o exercício da autoridade económica, política e administrativa para gerir um país em todos os níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem com suas obrigações e mediam suas diferenças” (UNDP, 1997).

⁴⁴O acumular de capital social é, para Putnam, essencial para o estabelecimento de sinergias, exemplificando que a sua acumulação, durante décadas, nos distritos industriais italianos, revelar-se-ia a razão do sucesso para a “realimentação mútua e positiva entre acção cívica e bons governos” (apud Evans, 1996, p.124).

Por outro lado, internacionalmente, em muitos documentos de política, é reforçada também a necessidade de uma ampla participação da sociedade civil em todas as atividades relacionadas com o desenvolvimento, sublinhando que este desenvolvimento participativo constitui, segundo a JICA:

“Uma abordagem do desenvolvimento que é concebida com a finalidade de aumentar a sustentabilidade e a autossuficiência e de alcançar a justiça social por meio do melhoramento da qualidade da participação dos indivíduos. Para nós, o ponto focal do desenvolvimento participativo deve ser a melhoria qualitativa da participação nas sociedades locais. A relação entre desenvolvimento participativo e boa governança é bidirecional...” (JICA, 2009:19).⁴⁵

Em suma, o desenvolvimento participativo e a boa governança interagem e relacionam-se, já que aquele, focando-se na melhoria da qualidade da participação e autonomia das sociedades locais, é facilitador do desenvolvimento sustentável; por seu lado, a governança proporciona a base para o desenvolvimento participativo, na medida em que promove o envolvimento e cria um ambiente favorável para os processos participativos. Daí que, à medida que os processos participativos evoluem, a governança também evolui para apoiar uma participação mais ampla e mais madura. Nesse sentido, o desenvolvimento participativo também acaba por promover a boa governança. Como refere um relatório do Banco Mundial:

“O Banco Mundial acredita que, para que o processo de desenvolvimento seja sustentável, deve existir um conjunto transparente e previsível de normas e instituições que regulem as ações públicas e privadas. A boa governança é caracterizada por um processo esclarecido e previsível de formulação de políticas públicas, por servidores públicos profissionalizados, por um Poder Executivo que possa ser responsabilizado pelas suas ações e por uma sociedade civil forte e atuante nas questões de interesse público, todos agindo dentro das regras da lei. A participação é um componente intrínseco da boa governança” (Relatório da reunião do Grupo dos Sete em Lyon, 1996).

Por outro lado, apesar das limitações existentes no atual sistema administrativo (em que os prazos e os processos de avaliação de projetos são muitas vezes manipulados ou obscuros, de modo a evitar precisamente a opinião pública), a participação das populações tem vindo a alargar-se e a ser marcada pela imposição generalizada de boas práticas em termos de

⁴⁵ Japanese International Cooperation Agency (JICA), intitulado *Participatory Development and Good Governance* (site <http://www.jica.ific.or.jp/e-info-part/index.html>).

conservação ambiental, exploração de recursos naturais, salvaguarda da cultura e património locais, etc.

Desta forma se tem consolidado o processo de governação (alargada) dos territórios, o que comprova que, segundo Jeong que:

“O sucesso de um plano estratégico para o desenvolvimento local depende parcialmente da participação, em longo prazo, de diversos *stakeholders* locais. Os decisores das políticas públicas não podem assim completamente ignorar um plano estratégico existente com a aprovação dos *stakeholders* da comunidade.” (Jeong, 2003:3).

4.3. DA PARTICIPAÇÃO POPULAR À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação constitui hoje o fator essencial para a consolidação de processos democráticos, no fortalecimento da cidadania e na ética da governação.⁴⁶ No entanto, e apesar de amplamente difundidos e apregoados, os processos participativos continuam a enfrentar uma cultura política centralizadora, que promove a unificação das decisões e a manutenção do poder pelos grupos dominantes dos recursos políticos, económicos e culturais. Neste paradigma a participação não é entendida como um direito mas como uma necessidade para legitimar as decisões tomadas pelos órgãos executivos envolvidos em promover os processos participativos sobre a gestão pública. Ou seja, a participação é funcional e a maioria das vezes com objectivos pré-orientados externamente ao público envolvido. Claro que, assim praticada, como salientam as referências bibliográficas, a participação tem uma série de consequências sobre a formação da identidade e sobre as formas de organização da sociedade civil.

Relativamente ao tema da participação, é frequentemente referida a sua utilização em variadíssimas instituições sociais contemporâneas, não sendo por isso de estranhar o seu uso com diferentes significados, e ser operacionalizada de formas igualmente tão distintas, até porque, não raras vezes, não é clara a distinção entre a abordagem mais usual da participação

⁴⁶ “Embora tenha as suas origens no conceito de desenvolvimento comunitário formado nos anos 60 e 70, a participação recebeu nova atenção como componente do desenvolvimento tal como foi entendido no final dos anos 80, devido a uma maior ênfase na sustentabilidade dos projectos, do desenvolvimento institucional e das reformas que se verificaram nas políticas públicas. Foi inicialmente promovido e utilizado principalmente pelas ONG’s e em projectos de pequena escala (...). A *participação popular* enquanto prática do desenvolvimento, quer ao nível dos projectos quer dos programas ficou, no entanto, muito distante da consciência geral dos cidadãos relativamente aos benefícios que resultavam dos seus princípios”. Relatório OCDE, 1987, II, p. 86.

individual do cidadão e aquela que é atribuída aos atores coletivos da sociedade civil (Houtzager *et al*, 2003).

Rondará a década de 1950, a altura em que, do ponto de vista político e governativo, terá ocorrido a sua apropriação, embora o tema seja recorrente em diferentes momentos anteriores da história. É sustentado por alguns autores que o próprio desconhecimento das bases teóricas da participação está relacionado com alguma fragilização das suas práticas. Refere Veiga que:

“A sua apropriação recente como instrumental das políticas públicas sectoriais para o alcance de determinados objectivos foi muito superficial, não permitindo mais do que uma construção fragmentada da cidadania e levando a uma série de equívocos do envolvimento social no âmbito da gestão pública” (Veiga, 2007: 43).

Para Rahnema, a propósito da importância do envolvimento das comunidades para o êxito de projetos de desenvolvimento, é devida à falta de participação na construção de processos de desenvolvimento que se devem muitas das lacunas desses mesmos processos. Como refere o autor:

“Os ativistas sociais e os agentes no terreno atribuíram a maior parte das falhas dos projetos de desenvolvimento ao facto de as populações em causa serem mantidas à margem de todo o processo relacionado com a sua concepção, formulação e implementação. Na sua grande maioria, eles começaram a defender o fim das estratégias de Ação ‘*top-down*’ e a inclusão da participação e ação de métodos participativos e de interação como uma dimensão essencial do desenvolvimento” (Rahnema, 1999:117).

Sem pretendermos aprofundar este aspecto, salientaremos apenas que são normalmente referidas como principais correntes teóricas de análise da participação: a corrente liberal, em cuja concepção da liberdade individual assenta a ideia de que a participação permite o controlo do poder do Estado e a reforma da estrutura da democracia representativa; a corrente autoritária, assente no controlo político e a integração social em regimes autoritários (usualmente divididos em direita e esquerda); a corrente democrática, em que os processos participativos são espontâneos e podem ocorrer tanto no espaço da sociedade civil como nas instituições políticas formais; e a corrente revolucionária, referida como a luta contra o domínio de uns em relação a outros e pela repartição do poder político e de decisão (Gohn, 2001).

Historicamente, a literatura refere muitas vezes o tema da participação associado à obtenção de direitos sociais e de igualdade, relevando o seu papel educativo e formador de cidadãos. Touraine (1996), para quem, no pensamento democrático, o Estado reconhece as desigualdades sociais de que é responsável, referencia a participação como um elemento associado à democracia, num “processo amplo e plural de participação no campo das decisões”, particularmente na igualdade de condições entre os atores sociais. Já Veiga refere que “os indivíduos e coletividades têm o direito de se constituírem como sujeitos da própria história, criando e transformando as instituições sociais e participando direta ou indiretamente da gestão da sociedade.” (Veiga, 2007: 44).

Se inicialmente a noção de participação estava vinculada à participação popular, com uma forte carga ideológica e política, na década de oitenta do século passado, surgem as designações de participação cidadã e participação social, significando fundamentalmente que o foco deixa de ser o povo e passa a ser a sociedade. No entender de vários investigadores, surge aqui um novo paradigma da participação, em que esta já não assenta no propósito dos grupos excluídos do sistema (comunidades) nem no de grupos excluídos pela lógica do sistema (povo marginalizado), antes assentando numa nova abordagem aos indivíduos e grupos sociais, cuja diversidade de interesses, conveniências ou projetos integra a cidadania e disputa, com igual legitimidade, espaço e atendimento pelo aparelho estatal (Gohn, 2001).

No centro desta nova “participação social” surge também o novo conceito de mobilização, já não como a junção de pessoas para fins de protestos e manifestações públicas, mas antes como energia capaz de se organizar para alcançar objectivos comuns. É também associado a esta alteração que outra abordagem surge e reposiciona também o conceito de participação: o ato de pertencer, ou seja, o sentimento de identidade e de pertença coletiva que gera motivação nos indivíduos para se envolverem com determinados objectivos da comunidade (Gohn, 2001).

Diversos autores apontam ainda outros conceitos que foram igualmente refeitos e redefinidos e que, direta ou indiretamente, se refletem na nova concepção de participação. É o caso dos conceitos de solidariedade e de trabalho voluntário, que deixam de lado os objectivos “meramente filantrópicos, agora articulados numa nova rede associativa composta por indivíduos ligados por laços sociais que extrapolam as estruturas identitárias baseadas no território (vizinhança), local de trabalho ou outros fundados em laços fortes” (Mendonça, 2004: 58).

Bordenave, através da análise do exercício da participação, salienta que participação é “fazer parte, tomar parte e ter parte”, destacando que existe uma distância entre o conceito e a prática e uma diferença entre participação passiva e participação activa, concluindo que é esta diferença que reflete a distância entre a passividade ou a envolvimento do cidadão na participação social, já que ela não é “o quanto se toma parte” mas “como se toma parte” (Bordenave 1994),⁴⁷ pelo que uma sociedade participativa deverá ser aquela “em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa. Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para a tornar possível” (Bordenave, 1994: 25). A participação, assim perspectivada, representa um dos mais importantes instrumentos de acesso à cidadania, sendo que esta será tanto mais sólida quanto mais a participação for entendida enquanto “ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado.” (Tenório e Rozenberg, 1997: 104).

Dias defende que a participação tem relação direta com o conceito de cidadania, quando refere que “não há direito maior de um indivíduo do que decidir o seu próprio destino” (Dias, 2004, 113) enquanto Ammann define participação social como um “processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (Ammann, 1982, 25), baseado numa visão macrossocial, de participação em maior escala, que se reflete nas lutas sociais, económicas e políticas de uma sociedade. Para Tenório e Rozenberg “a participação social e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção da democracia de seu próprio destino e a sua concretização passa pela organização coletiva dos participantes” (Tenório e Rozenberg, 1997: 103).

Do que temos vindo a referir importa salientar que o que parece estar em causa, considerando os elementos e os conceitos do ato de participar, é a procura da eficácia e da legitimidade da participação, através de um processo de construção da cidadania conducente com a progressiva diminuição da distância entre a teoria e a prática no desenvolvimento territorial e humano. Sobre o real valor da participação é útil observar a argumentação de Osmani:

⁴⁷ De acordo com o dicionário “Novo Aurélio do Séc. XXI” (Ferreira, 1999, p. 1505), a participação parte do conceito de um ato meramente informativo até a ação de “ter ou tomar parte em”.

“A participação é valorizada por ambas as facetas, por razões intrínsecas e por razões instrumentais. O valor intrínseco refere-se à ideia de que o ato da participação é valioso em si mesmo, independentemente do valor que possa ter na ajuda à obtenção de outras coisas boas. A argumentação relevante de Amartya Sen, exposta na ideia de «desenvolvimento como liberdade», reconhece claramente o valor intrínseco da participação no processo de desenvolvimento (Sen 1999). Nesta perspetiva, o desenvolvimento consiste na expansão de uma série de liberdades para fazer e para ser que os seres humanos têm razões para valorizar, e a liberdade de participar, de forma significativa, nos negócios públicos parece ser uma dessas valiosas liberdades.” (Osmani, 2008:2).

Destaquemos agora a importância da participação da sociedade civil, e da articulação de atores sociais, na promoção do desenvolvimento ao nível local, regional ou nacional, já que na nossa investigação este é um aspecto de relevo. A literatura refere com maior acuidade cinco pontos:

O primeiro destaca a necessidade da participação, começando pela consulta dos atores da comunidade diretamente afetados, quando da conceção, elaboração, implementação e avaliação de programas, projetos ou políticas específicas relacionadas com o desenvolvimento, o ordenamento ou a qualidade de vida. É nesta participação que pode residir a sua eficiência e sustentabilidade.

O segundo, de carácter mais amplo, refere a importância da vitalidade de uma sociedade civil ativa e atenta à gestão da “coisa pública” e o contributo que daí pode advir para a boa governança e para o desenvolvimento participativo, numa clara alusão à transparência da governação e ao combate eficiente à corrupção no sector público. Atualmente podemos acrescentar que, neste contexto, esta vigilância se pode estender à gestão dos gastos públicos e à operacionalização do Estado Social.

Um terceiro argumento prende-se com a relação entre a participação e a acumulação de capital social, no sentido em que, quanto maior for essa acumulação, mais propensa é comunidade a intervir, o que explica, por exemplo, algumas das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento que possuem (como já antes nos referimos, o capital social é composto por um conjunto de fatores de natureza cultural que aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para empreender ações coletivas). Como sublinha o sociólogo James Coleman, a par de outras formas de capital, também o capital social é produtivo e possibilita a realização de objectivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse, dando

como exemplo que um grupo em que exista confiança entre os seus membros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que não tenha essa vantagem.

A quarta linha referida por muitos investigadores relaciona os mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas, elemento que usualmente é referido como o “reforço da competitividade sistémica” (de um país ou de uma região).

Por último, é salientado o papel desempenhado pela participação no processo de formação e consolidação de factores identitários locais ou regionais, que, devidamente estimulados, podem ser facilitadores da construção de consensos básicos entre os atores sociais, que são essenciais para o desenvolvimento, e a partir dos quais se podem ampliar os interesses comuns e criar mesmo redes de interesses.

Menos referidos, mas para nós de extrema importância, são ainda outros dois factores: por um lado a importância da criação de ambientes propícios à participação, ambientes criativos e inclusivos a conceitos modernos e à constante actualização do conhecimento; e, por outro lado, a cultura de ética social e de governação dos cidadãos e das organizações.

De notar que, interligadas, todas estas vertentes destacam, por um lado, o carácter e a necessidade da participação como elemento essencial da própria concepção de democracia, e, por outro, o seu importante papel instrumental, resultante da funcionalidade da participação para a articulação dos atores sociais, da construção de processos de capacitação e de aprendizagem coletiva, estes relevantes para a promoção do desenvolvimento.⁴⁸

Este último aspecto pôde mesmo ser comprovado por nós, particularmente em experiências de envolvimento de comunidades em torno de processos de planeamento do território. A criação do Parque Natural do Vale do Guadiana em Mértola, promovido pela ADPM, é disso um exemplo. Numa pesquisa a propósito desse processo, escrevia Baptista que:

“Nem sempre visível, o papel das ONG de desenvolvimento local e proteção do ambiente, particularmente em zonas do interior, tem propulsionado a implementação da sustentabilidade nas suas áreas de influência, quer ao nível da educação ambiental, quer mais concretamente na implementação de projetos que visam, por exemplo, o

⁴⁸ Um registo similar sobre as diferenças entre *participação enquanto meio* e *participação enquanto fim* pode ser encontrado no capítulo 1 do UNDP Guidebook on Participation.

envolvimento ativo das populações locais na definição de estratégias de ordenamento do território. Estas estratégias, como é o caso do projeto “Guadiana Vivo” da ADPM – Associação de Defesa do Património de Mértola para a área do Parque Natural do Vale do Guadiana, são delineadas “à margem” da estrutura formal de tomada de decisão e acabam por vir a influenciar indiretamente os resultados do processo de planeamento” (Baptista, 2005).

Quanto ao primeiro dos aspectos acima referidos, um artigo de Rueschmeyer destaca que:

“Um dos argumentos mais antigos a respeito das condições para a vigência da democracia é a de que a existência de uma densa rede de organizações intermediárias e a vitalidade da participação nessas organizações são de importância crítica tanto para o estabelecimento da democracia quanto para a qualidade da governança democrática” (Rueschmeyer, 1997: 1).

Na verdade, em termos de governação, o que parece ser o melhor aliado da participação é o aumento da eficácia das ações governamentais. Outro grande argumento em sua defesa relaciona-se com o efeito multiplicador que os processos participativos parecem imprimir quer ao desenvolvimento territorial, quer à maior capacidade de resistência e inovação perante as adversidades.

4.4. LIMITAÇÕES À PARTICIPAÇÃO

A participação deve ser vista como um instrumento importante para promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão da comunidade e melhorando a qualidade das decisões, tornando mais fácil alcançar objetivos comuns. Como muito bem refere Osmani:

“Enquanto auxiliam a obter eficiência técnica, os mecanismos participativos de prestação de contas também proporcionam uma oportunidade para os segmentos mais fracos da sociedade se assegurarem de que aqueles que são responsáveis pelas tarefas não possam levar por diante políticas públicas e práticas que são injustas e desleais para consigo.” (Osmani, 2008:5).

Salientar, no entanto, que as práticas participativas não podem ser encaradas como procedimentos infalíveis, capazes de proporcionarem, sempre, soluções adequadas para problemas de todos os tipos. Isto torna-se evidente quando se considera a utilização de procedimentos participativos para a tomada de decisões. Em primeiro lugar, parece óbvio que certas questões, pela sua própria natureza, exigem uma abordagem diferenciada. Não seria

adequado, por exemplo, proceder a consultas demoradas para definir como devem ser enfrentadas situações que impliquem risco iminente para a comunidade e exijam decisões urgentes. Apenas as diretrizes gerais sobre como agir em situações desse tipo podem ser definidas de forma participativa.

Em segundo lugar, a qualidade das decisões obtidas por meio da participação dependerá sempre do grau de capacitação da comunidade - ou dos seus representantes - para identificar soluções adequadas para os problemas que a afetam. Em muitos casos, decisões inadequadas ou enviesadas podem ser adotadas como resultado de deficiências de informação ou de outros factores negativos, como preconceitos, interesses pessoais, conflitos graves ou falta de vontade de alguns atores para a cooperação, ou ainda como resultado da influência negativa da assimetria das relações de poder vigentes na comunidade.

Alguns desses problemas podem ser contornados por meio de procedimentos bem concebidos e organizados, que forneçam à comunidade as informações técnicas necessárias para a tomada das decisões, que reforcem a disposição de seus membros para a cooperação, ou que minimizem a influência negativa das desigualdades de poder. É frequentemente referido, pelos investigadores desta área temática, que processos concebidos de forma deficiente ou mal implementados não só podem levar a resultados inadequados, como também podem gerar descrença e desmotivação quanto à própria viabilidade, utilidade e credibilidade das práticas participativas.

Por outro lado, as práticas participativas podem ver a sua credibilidade comprometida pela existência de objectivos não declarados por detrás da atuação de algum ou de alguns dos stakeholders de um dado processo. Tal pode ocorrer quando são utilizados meios pouco leais para influenciar as discussões, direcionando indevidamente os resultados dos procedimentos de consulta ou de deliberação, ou quando o processo de participação é usado para promover indivíduos ou organizações, facto que pode impedir que a participação se constitua como um instrumento para estabelecer relações de confiança entre os atores sociais e políticos, reduzindo assim a sua eficácia como mecanismo para a acumulação de capital social.

Outro ponto a ser lembrado é que os processos participativos só se constituirão em práticas efetivamente democráticas se forem abrangentes e possibilitarem a expressão dos interesses

legítimos de todos os segmentos direta ou indiretamente afetados, pelas questões em discussão, pelo que, na opinião de Tenório e Rozemberg:

“Antes que a participação popular e a parceria Estado-sociedade sejam encaradas como solução universal para todos os problemas, é indispensável promover a separação do joio do trigo. Por outras palavras, é necessário evitar a homogeneização e vulgarização dessas experiências, procurando distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação Estado - sociedade da simples cooptação ou, o que é mais grave, da pseudoparticipação” (Tenório e Rozemberg, 1997: 5).

Numa outra linha de abordagem, Touraine lembra que nem todos têm o desejo ou a determinação de participar:

“Nem todos reivindicam o direito de cidadania por dois motivos: ou se contentam em ocupar determinadas posições na sociedade sem se interessarem pela modificação das decisões e leis que regulam seu funcionamento; ou então porque procuram escapar das responsabilidades que podem implicar grandes sacrifícios. Muitas vezes, o governo é percebido como algo à parte do mundo das pessoas comuns: elas não vivem, diz-se, no mundo que é nosso”. (Touraine, 1996: 44)

A literatura assume que existem várias dimensões nos indivíduos que poderão condicionar a sua própria participação, aspetos que particularmente são referidos pelas “teorias sociopolíticas” e que abordam desde os efeitos psicológicos da participação particularmente a inter-relação entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro dela, ou os fatores que estimulam a passagem individual para a ação coletiva (Putnam, 2002).⁴⁹

Defende Touraine que a participação dos indivíduos como cidadãos tem sido enfraquecida pelo desencanto com a atuação das classes políticas, o que se reflete na consolidação (ou na falta dela) das três dimensões da democracia: direitos fundamentais, cidadania e representatividade dos dirigentes em democracia. Por outro lado, a sociedade civil deve legitimar o Estado num processo democrático, de baixo para cima, onde as leis possam ser criadas e revistas segundo a influência da opinião pública, sendo o sistema político responsável pela articulação entre os dois. De facto, se atendermos a vários dos indicadores depressa concluiremos dessa rara propensão para a participação por parte das sociedades

⁴⁹ Mill defende que a participação se aprende no nível local e além de contribuir para formar a personalidade do indivíduo, prepara-o para a ação sociopolítica responsável, que inclusive poderá propiciar a participação directa na tomada de decisões (Putnam, 2002).

atuais, ou pelo menos, perante as formas que se apresentam para a sua participação. Estas, tendencialmente, fragilizam a participação e conduzem à construção de uma cidadania reduzida aos aspectos mercantilistas da economia e ao cidadão como mero eleitor.

É visível, nas sociedades atuais, o resultado dessa abordagem: à baixíssima expressão nos atos eleitorais, junta-se o alheamento à maioria das políticas de regulação económica ou social (a não ser quando são especificamente direcionadas ou em momentos/acontecimentos específicos) ou ainda às alterações constitucionais. Este último autor salienta que:

“Quando a vida privada não passar de uma tela na qual se projectão as mensagens da sociedade de consumo, de modo que o indivíduo, tendo deixado de ser um sujeito, não pode se tornar um ator social e se dissolve num fluxo mutável de interesses, desejos e imagens” (Touraine, 1996: 203).

Innes e Booher (2000) referindo-se aos formatos tradicionais de participação, criticam-nos por entenderem que estes apenas pretendem satisfazer os dispositivos legais que incluem o envolvimento dos cidadãos e atores sociais na decisão sobre a gestão e planeamento de bens públicos, referindo particularmente as limitações desse processo, sobretudo no que se refere à partilha das decisões e do poder, bem como à influência entre os atores sociais e as questões da legitimidade quando se trata da representação dos interesses coletivos.

No entanto, aparentemente, esta separação crescente entre os cidadãos e a vida pública não significa que não haja participação, com exceção da participação política. Antes pelo contrário, nas últimas décadas tem sido notória a progressiva abertura (livre ou forçada) de espaços de participação na tomada de decisões, no contexto da chamada democracia direta, que possibilita o envolvimento de diferentes atores nos espaços públicos. Esta continua, no entanto, a caracterizar-se por ser uma arena fragmentada associada aos processos de reforma do Estado cuja base é a descentralização de políticas quase sempre sectoriais (Vasconcelos, 2001).

Um outro aspecto referido pela literatura refere-se ao papel educativo e libertador da participação social. Suportado em diferentes abordagens teóricas, Bordenave (1994) destaca precisamente esse aspecto da participação junto dos indivíduos e das coletividades, salientando que o descrédito dos agentes políticos conduz os cidadãos a participar, quer seja nas tomadas de decisão propriamente ditas, particularmente quando estão em jogo assuntos

que, pela sua importância, afetam a consciência dos indivíduos ou a imagem da sustentabilidade da existência, quer seja simplesmente em tom de manifestação, de inquietude ou mesmo de discordância. É o caso das questões ambientais e de combate à pobreza extrema, onde têm sido mais evidentes estes processos de participação.⁵⁰

Sustenta o autor que, tendo uma base afetiva e uma base instrumental, a participação é uma necessidade humana que tanto é desenvolvida a partir da prática como também é conduzida de modo a satisfazer expectativas e cumprir objectivos traçados pelos participantes. É a partir desta base afetiva e instrumental que inicialmente se gera a “micro-participação”, em espaços de convívio social, e depois a “macro-participação” já no espaço público, esta última podendo assumir diferentes adjetivações: participação espontânea, imposta, voluntária, provocada ou concedida, consoante a forma como os indivíduos nela entram e tomam parte.

Day (1997) refere-se às limitações da participação com base em diferentes autores que contestam os processos participativos, considerando as condições e oportunidades desiguais que se estabelecem entre os diferentes “participantes”, particularmente entre técnicos (normalmente da Administração ou por ela contratados) e os indivíduos e coletividades. Os diferentes recursos, linguagem e conhecimentos, o tempo e os meios financeiros que são colocados no processo de participação na tomada de decisão, traduzem, desde logo, algum desnível nas oportunidades de participação pelos diferentes atores, conduzindo, não raras vezes, a uma maior influência de interesses particulares; ou, quando a participação é ampliada, a particularismos locais que podem enviesar os processos de participação, particularmente quando se trata de planeamento territorial. No entanto, esta autora concorda que a participação é um processo democrático, um instrumento de valor intrínseco, devendo, por isso, ser estimulada enquanto, simultaneamente, devem ser removidos os estorvos e limitações que a condicionam.

Também Alonso e Costa (2000) suscitam dúvidas quanto aos formatos, mecanismos e processos participativos na tomada de decisão, por entenderem que estes não apresentam resultados que comprovem sua eficiência e/ou efetividade, pelo que a sua implementação não garante resultados positivos ou vantajosos. De facto, a literatura aponta, entre outras, esta peculiaridade da participação; apesar disso, é útil salientar que as lacunas inerentes aos

⁵⁰ A este propósito, precisamente enquanto revemos este texto (10/3/2011), prepara-se uma manifestação em Lisboa, ao que parece espontânea e desencadeada pela recém aparecida “Geração à Rasca”.

problemas de participação não podem ser atribuídas somente às deficiências dos envolvidos, mas sim, principalmente, aos mecanismos e formatos de participação selecionados pelos proponentes (geralmente instituições do governo, como já referimos) aos processos de tomada de decisão.

Kliksberg (*op. cit.*) apresenta outros obstáculos adicionais que dificultam o processo participativo, nomeadamente uma abordagem excessivamente económica do sistema político-administrativo, que não permite uma visão compartilhada e valores como a solidariedade, predomínio da cultura organizacional formal, verticalizada e autoritária, a visão de curto prazo, que procura resultados rápidos e que considera que a participação causa impactos elevados em custos financeiros e de tempo retirado ao processo produtivo.

Para Vasconcelos *et al* (2005), estas são questões que estiveram desde o início da implementação de práticas de participação associadas às políticas públicas, sobretudo nas áreas do planeamento e da conservação da natureza, enraizando-se no ideário de gestores e políticos, contribuindo muitas vezes, propositadamente, para subestimar a potencialidade dos processos participativos, tornando quem neles se envolva menos crente no potencial positivo dessa opção. Referem os autores, para ilustrar estes enviesamentos que:

“(a) Espera-se que a sociedade civil participe num nível técnico; (b) os documentos que subsidiarão a decisão devem estar previamente decididos/finalizados antes de serem submetidos a apreciação pública; (c) as pessoas não sabem como participar; (d) apenas devem participar aqueles que têm capacidade; (e) ampla participação causa entropia; (f) a participação põe em risco o trabalho técnico e qualificado; (g) o conhecimento técnico é o mais relevante para a decisão; (h) o poder político é ameaçado pela participação; (i) pessoas, grupos ou instituições controversas não devem ser envolvidas; (j) nem todos devem participar em todas as etapas; (k) quando as pessoas participam elas pensam só em interesses próprios e nunca no bem coletivo; (l) apenas informar já significa promover a participação; (m) só existe um formato de participação” (Vasconcelos *et al*, 2005: 74).

Em síntese, e para lá dos participantes (a que já nos referimos), a bibliografia agrupa para os proponentes e para os espaços/mecanismos, as dificuldades, limites e desafios à participação. No caso dos proponentes, as falhas vão dos inadequados financiamentos, modelos de comunicação e prazos, ao excesso de dificuldades de informações técnicas que permitem manipular os participantes, ao controlo dos processos, ao apoio de grupos de/ou com

interesses similares aos do proponente, ou mesmo a problemas com a disponibilidade de informação.

Quanto aos espaços e mecanismos, as falhas mais apontadas referem-se à falta de infraestruturas de suporte, à representatividade e legitimidade necessárias para a decisão, à não participação de interesses que, apesar de minoritários, são relevantes, à lentidão e controlo da informação e da decisão, bem assim como ao reduzido número de recursos humanos passíveis de participar. Aos proponentes ou envolvidos são referidas a desconfiança da pouca eficácia do processo, nomeadamente na incorporação dos resultados da participação, as dificuldades de assimilarem a linguagem técnica e a especificidade das temáticas, o peso distinto dos diferentes grupos de interesse, o que dificulta a partilha do poder com grupos minoritários, a falta de tempo e de recursos financeiros, principalmente porque inviabilizam a realização de estudos técnicos alternativos (Furriela, 2002; Vasconcelos *et al*, 2005).

Filho (2002) numa abordagem que pretende entender a participação mais eficiente e efetiva, considera relevantes os processos subjetivos na análise ou estímulo da participação e destaca a necessidade de partilha de poder como condição para que os atores envolvidos reconheçam o processo participativo como tal e se revejam nele e na necessidade da sua construção. O poder a que o autor se refere não se limita ao influenciar decisões ou processos, mas está para além disso, reside também na capacidade pessoal e disposição para atuar (senso de poder). Também o sentimento de pertença a uma comunidade ou coletividade (senso de comunidade) é, para este investigador, igualmente importante para o seu envolvimento efetivo nas várias fases em que a participação acontece.

Para melhor investigar os processos de planeamento participativo, o autor estruturou etapas objetivas e subjetivas que envolvem a participação, a construção simbólica de valores e de identidades, bem como as dimensões cognitivas necessárias ao processo. Da aplicação das várias fases de um processo de planeamento com recurso à participação pública, e que ele próprio definiu com os seguintes termos: “pré-compreensão, consenso mínimo, senso do poder, condições racionais e deliberação e escolha, reflexão coletiva e útil, e resultados”. O autor demonstrou como, no tempo e modelo adequado, os processos participativos produzem

efeitos, os conflitos surgidos são dirimidos ao longo do próprio processo de diálogo, enquanto, paralelamente, a capacitação dos atores sociais aumenta.⁵¹

4.4.1. O CONFLITO NAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS

Pela sua importância no que se refere à ação coletiva,⁵² enquanto impulsionadora da cidadania, queremos ainda salientar um aspeto particular da participação: esta pode ser conduzida muitas vezes com o intuito de diluir conflitos sociais que se formam pelas desigualdades de poder entre grupos dominantes e grupos dominados, em especial no que se refere ao acesso e uso de recursos, e particularmente em regiões e países em desenvolvimento.

No entanto, o próprio formato da participação, muitas vezes apresentada ela própria como um conflito de interesses, constitui em si um procedimento de disputa entre os atores sociais, e entre estes e o plano institucional, o que constitui desde logo uma limitação (Bordenave, 1994; Day, 1997; Milani, 2005). O necessário envolvimento de grupos com interesses e valores diferenciados em espaços participativos origina conflitos, devendo estes ser estudados e entendidos, e esse procedimento como uma etapa necessária para chegar a entendimentos e consensos. A literatura mais recente defende que o conflito que envolve as organizações da sociedade civil, o Estado e o mercado, potencia a regulação de decisões, tornando-as mais cooperativas, equilibradas e ajustadas aos diferentes interesses em causa.

A sociologia adotou para muitos temas a visão funcionalista de Herbert Spencer (teoria que se baseia nas categorias de “estrutura” e “função”, que foram transpostas dos organismos biológicos para os sociais). Este autor, partindo do pressuposto de que todos os problemas deveriam ser abordados sob a perspetiva do funcionamento equilibrado e perfeito das sociedades e seus “subsistemas”, concluiu que cada fenómeno contribui para manter a harmonia no sistema. Para ele a utilidade dos conflitos sociais é:

“Manter e fomentar o desenvolvimento das sociedades. (...) Os conflitos só podem ser compreendidos, na sua efetividade e importância quando referidos ao processo

⁵¹ A leitura deste estudo pode ser aprofundada em Filho, 2002.

⁵² A ação coletiva pode ser entendida como “um processo onde atores se organizam para processos decisórios conjuntos em relação a um ou mais propósitos e, nesse processo, cedem um pouco de sua autonomia e liberdade de ação a favor das decisões conjuntas relacionadas àquele propósito” (Bogason, 2000).

histórico das sociedades humanas [e] são indispensáveis, como um fator do processo da mudança social. Sendo assim, quando os conflitos são suprimidos, as mudanças são detidas ou passam a ser lentas, por outro lado, quando esses conflitos são admitidos, as mudanças dão-se como um desenvolvimento gradual. Dessa maneira, pode dizer-se, que se esconde nos conflitos uma excecional energia criadora de sociedades” (Dahrendorf, 1982:2).

Acrescenta ainda que muitos investigadores sociais, sobretudo sociólogos, terão procurado os fatores de evolução em dados meta-sociais, e que:

“São estes conflitos sociais (ex: incompatibilidade de normas vigentes, o sistema de desigualdade social...), que constituem todas as relações contrárias, originadas estruturalmente, de normas e expectativas, instituições e grupos, é que impulsionam e direcionam a mudança social e o desenvolvimento da sociedade” (Dahrendorf, 1982: 2).

Para Touraine os atores sociais são “definidos simultaneamente por suas orientações culturais, seus valores e suas relações de conflito, cooperação e compromisso com outros atores sociais” (Touraine, 1996: 224), e estas relações incluem conflitos, sendo estes um dos fatores constitutivos da sociedade civil, da identidade dos atores sociais e da própria democracia, pelo que não permitir a diversidade de opiniões ou pretender a homogeneidade, significa rejeitar o debate democrático.

A participação nos processos de tomada de decisão, cujos debates são sempre entremeados por conflitos diversos, não foge a esta regra. As políticas públicas governamentais e a constituição de espaços públicos para a sua gestão compartilhada com atores da sociedade civil apresentam, na prática, o esvaziamento dos conflitos na busca do consenso, não o consenso como forma de entendimento entre os atores sociais, mas a aprovação de decisões pré-determinadas pelos órgãos governamentais.

A crítica de vários investigadores aponta que esta forma de dirimir conflitos não permite o amadurecimento de ideias e posições dos atores sociais, nem facilita um entendimento no processo decisório e a compreensão mútua dos interesses e valores das distintas posições dos atores sociais. O receio de não atingir soluções satisfatórias que estejam de acordo com os interesses dos gestores do processo decisório e até da repercussão pública negativa da desaprovação das políticas governamentais pelos atores sociais, leva a uma tutela do processo

participativo e do esvaziamento dos conflitos que, sob diferentes formas de controlo, empobrecem a reflexão crítica dos atores sociais.

Na sequência desta revisão bibliográfica, é de sublinhar, portanto, que o espaço de participação social em políticas públicas estatais é naturalmente propício ao conflito, mas também à negociação e cooperação. Este conflito, que pode ir do constrangimento à oportunidade, de acordo com o empenho e capacitação dos atores sociais, pode revelar-se bastante útil, particularmente em processos de desenvolvimento local, em áreas como o turismo, ambiente ou de proteção de valores patrimoniais. Em territórios desfavorecidos onde os recursos não abundam, ou onde, pelo menos o seu usufruto é bem mais difícil e dispendioso, parece revelar-se virtuoso o aperfeiçoamento da atuação dos atores envolvidos, o que pode inclusive acontecer por via do conflito.

As ONG são disso um exemplo já que, na afirmação dos seus objetivos, em especial nas parcerias públicas institucionalizadas, robustecem a sua identidade, as formas como se organizam e os procedimentos de como mobilizam determinados recursos. A perspetiva do conflito na construção do processo participativo é também ele próprio, um processo educativo e de capacitação,⁵³ traduzido em capital social, e portanto, em última instância, e devidamente integrado, um elemento positivo.

4.5. PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA

Falar de cidadania tornou-se bastante comum nos dias de hoje. São vários os programas e financiamentos nacionais e europeus que tentam promover e incentivar junto de crianças, jovens e adultos o exercício de uma cidadania ativa, tanto ao nível local e nacional como europeu. Importa então aclarar a que se refere a cidadania. As respostas são várias e diferentes, tendo em comum o facto de se relacionarem com uma visão ideal de sociedade: cidadania pode ser o ato eleitoral, o respeito pelo outro, a tolerância e compreensão pela diferença, o diálogo, a integração e a inclusão.

⁵³ Maturana e Rezepca definem a capacitação como uma componente do processo educativo, no qual o sujeito passa por um processo de “aquisição de habilidades e capacidades no mundo no qual se vive, como recursos operacionais que a pessoa tem para realizar o que quiser viver” (Maturana e Rezepca, 2000: 11).

A cidadania assim entendida diz respeito aos valores geralmente de cariz humanista e sempre dirigidos ao indivíduo enquanto membros de uma sociedade. Um dos aspectos que faz de um indivíduo um cidadão é, em grande medida, determinado pelos aspectos culturais. A cultura específica da comunidade onde se nasceu, cresceu, onde se foi educado, a cultura da comunidade onde se reside desde então, moldam a nossa percepção para sermos, integralmente, um representante certificado dessa mesma localidade.

Quase por paradoxo, raramente a cidadania surge associada aos deveres que todos os cidadãos, enquanto tal, possuem, em relação à sociedade, à vida conjunta e até mesmo ao Estado. A pouca clareza do conceito, como acontece com tantos outros conceitos normalizados e integrados no discurso comum, como globalização, mundialização, modernidade, liberalização económica, entre outros, resulta, muitas vezes, na mera apropriação e utilização desenquadrada do mesmo, com sentidos possivelmente diferentes em função daquilo que será importante do ponto de vista de quem o utiliza.

Enquanto para alguns, a cidadania está relacionada com o direito de escolha dos governantes (existindo outros que defendem a ideia que os procedimentos eleitorais não são um direito mas sim um dever de todos nós enquanto cidadãos), para outros o respeito pelas regras instituídas é mais importante. Para outros ainda, serão os direitos relacionados com o acesso a determinados recursos, o mais importante. São várias as ideias comumente utilizadas para definir cidadania, variando em função das referências individuais e não significando necessariamente que estejam incorretas, traduzindo antes a complexidade do conceito e a dificuldade em delimitar as suas balizas.

Factores como os fluxos migratórios e a mobilidade de mão-de-obra à escala mundial, a heterogeneidade cultural característica dos Estados-Nação, a chamada crise do Estado-Providência, a reconfiguração de fronteiras na Europa (Europa de Leste, reunificação alemã, União Europeia), a crescente transnacionalização das economias e dos interesses pela área ambiental (cuja gestão ultrapassa a competência e autoridade da atual configuração política dos Estados), caracterizam o cenário do debate em torno da cidadania e evidenciam, entre outras coisas, o paradoxo da democracia, pelo que, Giddens exprime, numa certa síntese, parte do problema que as sociedades ocidentais sofrem neste domínio:

“Enquanto a democracia se está a expandir por toda a parte, nas democracias maduras, que o resto do mundo está supostamente a copiar, existe uma enorme desilusão quanto aos processos democráticos. Na maioria dos países ocidentais os níveis de confiança nos políticos têm vindo a decrescer nos anos recentes. Há cada vez menos pessoas que votam, especialmente nos Estados Unidos. Há cada vez mais pessoas, em especial entre a geração mais nova, que se dizem desinteressados da política. Que razão leva os cidadãos de países democráticos a desiludirem-se com governos democráticos, ao mesmo tempo que o sistema está em expansão no resto do mundo?” (Giddens, 1997: 72).

Na sequência desta crítica, levantam-se várias pistas de abordagem à temática da cidadania que interessa clarificar, relacionadas com a importância e a atualidade do conceito. Por um lado, o interesse pelo conjunto de direitos e deveres legalmente estabelecidos e que enquadram juridicamente o indivíduo como membro pertencente a uma sociedade. Por outro lado, a atualidade da força de mobilização e de iniciativa por parte da sociedade civil (o terceiro setor), apelando à participação (política e cívica) dos cidadãos, numa perspetiva de direito e de dever de cidadania, e ainda pelos desafios que as mais recentes reflexões sobre cidadania levantam, como sejam a vulnerabilidade dos direitos sociais, a reivindicação de novos direitos (direitos culturais e ambientais), as propostas de uma cidadania pós-nacional, dissociada da ideia de nacionalidade, e que se estende para além das tradicionais fronteiras políticas do Estado-Nação, o caso da construção da cidadania europeia ou de uma cidadania global, uma cidadania mais ampla e inclusiva.

A cidadania será assim um estatuto de conjunto de direitos e deveres legalmente estabelecidos. Mas será então também uma prática no sentido em que implica o agir, a mobilização e a capacidade de iniciativa dos cidadãos, a sua participação ativa em exercer e reivindicar direitos e deveres. Mas será a participação por si só, condição suficiente para que se possa falar de exercício ativo de cidadania? A cidadania deve ser também como que uma identidade, uma atitude interior, a qual se revela, se constrói e se reproduz na relação com o (s) outro (s) e, desse modo, assume natural destaque o papel que o voluntariado poderá desempenhar na construção dessa identidade.

Como já referimos, tem vindo a verificar-se um recuo na função intervencionista do Estado e um aumento na sua função reguladora, permitindo a emergência de novos atores na esfera política, com uma deslocalização de poderes do Estado para outro tipo de relações, assentes sobretudo em relações contratuais com outras entidades e instituições, reforçando a ideia de desempenho e eficácia. Algumas sugestões têm sido propostas relativamente à

operacionalização das mudanças ao nível da administração pública, consensuais na ideia que a aproximação da esfera pública aos cidadãos assume um papel fundamental consubstanciado na promoção de uma maior participação por parte de todos (democracia participativa mais do que meramente representativa).

Do ponto de vista da investigação, para lá das teorias durkheimianas, para quem a virtude cívica assume um aspecto capital em termos de cidadania, abrindo espaço para que, na esfera pública, grupos voluntários, privados e sem fins lucrativos, formem a denominada sociedade civil, e das teorias marxistas, que enfatizam a reconstituição da sociedade civil (ideia primeiramente ventilada por Hegel, prosseguida por Marx e que Gramsci terá retomado mais tarde), foi na última década do século XX que se multiplicaram os estudos sobre o tema da cidadania, envidando-se um grande esforço analítico para enriquecer a abordagem conceptual da noção de cidadania.

Assim, o conceito de cidadania, enquanto “direito a ter direitos”, foi abordado de variadas perspectivas. Entre elas, tomou-se clássica, como referência, a concepção de Thomas H, que, em 1949, terá adiantado a primeira teoria sociológica de cidadania ao desenvolver os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão estabelecendo um perfil dos direitos de cidadania: os direitos civis, conquistados no século XVIII, os direitos políticos, alcançados no século XIX (direitos de primeira geração) e os direitos sociais, conquistados no século XX, (direitos de segunda geração) (Marshall, 1967; Vieira, 1997).

Para Janoski, “cidadania é a pertença passiva e ativa de indivíduos um Estado-Nação⁵⁴ com certos direitos e obrigações universais num específico nível de igualdade (Janoski, 1998), entendendo-se por pertença a um Estado-Nação o estabelecimento de uma personalidade num território geográfico. Janoski destaca ainda três vertentes teóricas que se ocupam de fenómenos relacionados com a cidadania, nomeadamente a teoria de Marshall acerca dos direitos de cidadania; a abordagem de Tocqueville/Durkheim a respeito da cultura cívica; e a teoria marxista/gramsciana acerca da sociedade civil, salientando igualmente a cidadania, não como “*status*”, surgindo antes como “*processo*”, constituído por uma rede de relações e

⁵⁴ Historicamente, a cidadania foi concedida a restritos grupos de elite - homens ricos de Atenas e barões ingleses do século XIII - e posteriormente estendida a uma grande porção dos residentes de um país. Há, assim duas possibilidades de pertença: a *interna*, que pauta o modo pelo qual um não-cidadão nos limites do Estado - grupos estigmatizados por etnia, raça, género, classe, entre outros - adquire direitos e reconhecimento como cidadão; e a *externa*, que estabelece como estrangeiros fora do território nacional obtêm entrada e naturalização de forma a conquistar a cidadania.

idiomas políticos que acentuam a pertença e os direitos e deveres universais numa comunidade nacional.

Janoski considera ainda a cidadania como um conjunto de práticas políticas, económicas, jurídicas e culturais que definem uma pessoa como membro da sociedade. Nesta ordem de ideias, os direitos e as obrigações de cidadania existem, portanto, quando o Estado valida as normas de cidadania e adota medidas para implementá-las. Nesta visão, os processos de cidadania – lutas por poder entre grupos e classes – não são necessariamente direitos de cidadania, mas constituem variáveis independentes para a sua formação. Por outras palavras, tais processos seriam partes constitutivas da teoria, mas não do conceito definidor de cidadania.

Outros autores acrescentaram outras vertentes teóricas, como Reinhard Bendix (1964), que salientou a ampliação da cidadania às classes trabalhadoras por meio dos direitos de associação, educação e voto, ou como em Turner (1986), que, voltando a sua atenção para a teoria do conflito, considera os movimentos sociais como a força dinâmica necessária ao desenvolvimento dos direitos de cidadania.

A atual referência à sociedade civil centra-se na proteção contra os abusos estatais e do mercado, na ética governativa, nas alternativas económicas, na sustentabilidade, na liberdade de, em termos de cidadania, participar mais ou menos, sendo que, como menciona Osmani:

“A liberdade de participar está relacionada com o processo das facetas da liberdade, e como tal é claramente um constituinte do desenvolvimento, não apenas um meio de o conseguir. (...) Este valor da liberdade para participar no processo é distinto de e em acumulação com qualquer valor a que as pessoas se liguem aos resultados a serem atingidos através da participação. O valor intrínseco da participação resulta do valor a que as pessoas o associam, esta faceta da liberdade.” (Osmani, 2008:2).

Podemos assim concluir que a cidadania, enquanto participação social contribui para o aprofundamento e legitimidade permanente de instituições democráticas. Por outro lado, introduzir a participação cidadã nos processos de desenvolvimento, apesar de mais árduos e provavelmente dispendiosos, tem vantagens e benefícios em termos de eficiência, eficácia, equidade e sustentabilidade, sendo certo que restringir a participação pode significar a exclusão de sectores importantes da população, que fica assim impedida de influenciar as políticas, os programas e projetos que lhes dizem respeito e condicionam a sua vida.

Lembremos ainda a tripla dimensão do conceito de cidadania de Marshall (1967) a civil, a política e a social. Os direitos civis, na definição clássica, incluem: o direito à liberdade individual, de pensamento e de expressão, à prática da religião e de reunião e associação, direitos de propriedade e de contrato. São estes os direitos permissivos da ação humana. Nestes, o cidadão é “agente” e defende-os, por vezes, contra o próprio Estado. São uma forma de poder do cidadão que tem direitos e liberdades que o Estado não pode invadir.

Para Guerra (2006), a cidadania entendida vulgarmente como a qualidade e o direito de ser cidadão, sob o ponto de vista «jurídico-político», surgiu como um estatuto inerente a todo e qualquer indivíduo vinculado ao território de um Estado-nação, evoluindo posteriormente para uma dimensão «sociopolítica» que, já no final do século XX, incorporou tomadas de posição nos domínios da defesa dos consumidores, do património construído, da cultura e identidade locais, bem como preocupações ambientais inter-relacionadas com um novo conceito, nomeadamente a igualdade perante a lei, os impostos e a justiça, a liberdade de opinião, de opção religiosa, de expressão, de reunião, de participação na vida política por sufrágio universal, de eleger e ser eleito, o respeito pelas leis vigentes, apoio económico através do pagamento de impostos, cumprimento do serviço militar se obrigatório, a defesa de interesses e valores associados às condições económicas e sociais e com a qualidade de vida (ambientais, culturais, dos consumidores), a defesa do património construído e da identidade local/regional.

A mesma investigadora conclui que existem efetivamente alterações ao longo do tempo no que se refere à dimensão do estatuto de cidadania, já que, se antes:

“Foi um «privilégio» com limitações, hoje em dia parece não ter grandes obstáculos, pelo menos nas sociedades democráticas, alargando-se as suas «dimensões» que para além das preocupações iniciais (jurídicas, políticas e cívicas) que englobam todo um conjunto de novas intervenções (sociais, culturais, ambientais e patrimoniais) que demonstram como os indivíduos têm uma responsabilidade social acrescida e que se deverá expressar num exercício da cidadania a diferentes escalas (global, nacional, regional e local)” (Guerra, 2006: 64).

A literatura refere também que a receptividade à participação pública varia de país para país, de acordo com a sua cultura política e administrativa própria. Uma breve análise das tendências nesta matéria revela que, hoje em dia, todos os países da OCDE procuram novas

formas de incluir os cidadãos na elaboração das políticas públicas. Alguns têm longas tradições nesse envolvimento, designadamente em termos de fornecimento de informação e da implementação de processos consultivos, outros estão ainda a ensaiar os primeiros passos em mecanismos de envolvimento mais exigentes, de verdadeira participação ativa, que partilham poder com os cidadãos. Como escreveu Osmani:

“Definimos a participação «efetiva» como aquela em que todos os stakeholders relevantes tomam parte no processo de tomada de decisões, e são também capazes de influenciar as decisões no sentido em que, no final desse processo, todos os parceiros sintam que as suas ideias e interesses foram alvo de consideração, mesmo que nem sempre seja possível concretizá-los todos.” (Osmani, 2008: 2).

Este conceito de “participação” também pode ser visto sob um enfoque ampliado. Não consiste somente na atuação da própria sociedade, mas também no incentivo e fiscalização, por parte dela, das ações desenvolvidas por Estado e mercado. A população não pode permitir que as atividades estatais indispensáveis deixem de ser cumpridas, ou que diminua a participação das empresas em projetos públicos. Por outras palavras, participação deve ser entendida por crescimento qualitativo e quantitativo dos programas geridos pela sociedade, assim como fiscalização e incentivo, por parte desta, do aprimoramento das funções do Estado e aumento da colaboração no domínio das atividades empresariais.

A participação é importante porque exige a necessidade da consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados, quando da concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos específicos, relacionados com o desenvolvimento, como meio para assegurar sua eficiência e sustentabilidade. Salienta Rueschmeyer que:

“Uma das mais antigas afirmativas a respeito das condições para a vigência da democracia é a de que a existência de uma densa rede de organizações intermediárias e a vitalidade da participação nessas organizações são de importância crítica tanto para o estabelecimento da democracia quanto para a qualidade da governação democrática” (Rueschmeyer, 1997: 11).

Outro aspecto a destacar é que a participação representa a vitalidade de uma sociedade civil atuante na vida pública para a boa governação e para o desenvolvimento participado. Uma das conexões desse argumento é a implicação de que a participação da sociedade civil é importante para assegurar a transparência das ações e para permitir o combate eficiente à corrupção no sector público.

Igualmente a participação cidadã está associada à acumulação de capital social (o capital social é composto por um conjunto de factores de natureza cultural que aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para empreender ações coletivas) o que constitui importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento.

A intervenção da população permite ainda estabelecer conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade sistémica de um país, de uma região ou de uma localidade. Por exemplo, ao nível municipal/local, Diaz acrescenta que:

“A função principal da administração municipal não é necessariamente produzir diretamente bens e serviços, mas sim, através de procedimentos atualizados que deve criar, desenvolver e regular determinados mercados específicos (...) os governos locais, na atualidade, deviam desempenhar um papel de dinamizador de alianças estratégicas entre os agentes sociais e económicos dos seus territórios, de modo a melhorar as condições de desenvolvimento desses territórios, bem como as condições de vida das suas populações” (Perez Diaz, 1997).

O papel desempenhado pela participação no processo de formação e consolidação das identidades regionais, que facilitam a construção de consensos básicos entre os atores sociais, são essenciais para o desenvolvimento, bem como o são enquanto instrumento de capacitação e de aprendizagem coletiva. Rueschmeyer refere que:

“A participação social no passado ajuda a superar os problemas da Ação coletiva. No futuro. (...) a experiência - e a memória coletiva - das ações cooperativas bem-sucedidas, seja ou não em questões relacionadas com poder e política, tem este efeito por diferentes razões: (1) diminui o sentimento de impotência dos indivíduos isolados diante de problemas cuja solução exige a cooperação de muitos; (2) aumenta a propensão no sentido de trabalhar em ações de natureza pública (...); e (3) dispõe as pessoas a confiarem na cooperação de seus semelhantes, ao invés de acreditarem que eles tenderão a comportar-se de forma oportunista, apenas aproveitando-se dos esforços alheios” (Rueschmeyer, 1997: 2 e 3).

Estas vertentes, em grande parte sobrepostas, acabam por destacar dois aspectos da participação. Um deles é o seu carácter de elemento essencial da própria ideia de democracia. O outro é o seu importante papel instrumental, derivado da funcionalidade da participação para a articulação de atores sociais e para a viabilização de processos de capacitação e de aprendizado coletivo, extremamente relevantes para a promoção do desenvolvimento.

A relação bidirecional entre participação e a qualidade da governação significa, por um lado, que a participação constitui uma importante fonte de capital social, porque cimenta os laços sociais das comunidades, e, por outro, que o capital social facilita a participação, porque incentiva a intervenção nos processos de decisão que interessam à comunidade. Alguns estudos comparativos entre as formas de democracia local em diferentes países têm reforçado esta conclusão, demonstrando que os modelos e os mecanismos de participação são indissociáveis do dinamismo da sociedade civil.

Mas se a participação cidadã é uma forma de governar conjuntamente tanto em cidadania como em transparência e coresponsabilidade, é também um processo educativo que passa por aprender a dar e a receber informação, consultar, debater, participar na tomada de decisão, no acompanhamento e controlo das funções governativas.

A vasta bibliografia sobre o tema atribui séria importância à participação ativa dos cidadãos, especialmente quando os sistemas da democracia participativa e direta são definidos como contraponto às teorias da democracia formal e representativa. Para Carole Pateman (1970) a importância conferida à participação pelas teorias da democracia participativa sublinha ainda o intrínseco da participação como processo de socialização para a democracia, isto é, concede à participação cívica uma importante função educativa, à semelhança de alguns investigadores das ciências da educação.

É neste contexto que o melhor investimento que as sociedades podem fazer é o de formar cidadãos que tenham a capacidade de criar as oportunidades e a confiança para expor os seus pontos de vista, desenvolvendo assim uma cidadania construída como um conjunto de práticas e apreendida socialmente através do seu exercício ou da sua prática efetiva. Destacam assim a necessidade de uma educação formal e informal que construa uma sociedade civil forte, capacitada e responsável.⁵⁵

Daqui resulta a necessidade de dotar os atores sociais de competências que lhes permitam estar em condições de igualdade no processo decisório, não se tratando estas apenas de um conjunto de habilitações técnicas mas sim de verdadeiras capacidades de negociação

⁵⁵ Para Boaventura de Sousa Santos (1994: 89): “a sociedade civil portuguesa é fraca, isto é, atomizada e fragmentada, se a julgarmos pelos padrões e formas de organização dominantes nos países centrais. Pode, ao invés, conceber-se que as sociedades civis dos países centrais são fracas, quando julgadas segundo os padrões e as formas de organização em que a sociedade portuguesa é forte”(Santos, 1994: 89).

democrática, fazendo-se respeitar no processo decisório não somente por um conhecimento técnico, mas como sujeito do seu próprio processo de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a capacitação não pode ser direcionada somente aos grupos com menores aptidões - havendo outros atores, é necessário abrange-los e partilhar o poder decisório.

Educar para a participação significa que também deve existir o objetivo de mudar a cultura política que ainda emperra a efetivação do envolvimento social nas decisões públicas. Sem uma cultura forte de cidadania, a participação dificilmente será efetiva, uma vez que as condições de negociação são desiguais em função das diferenças nas habilitações adquiridas e dos recursos financeiros e humanos disponíveis para as organizações locais.

Recorrendo a diferentes abordagens teóricas, Bordenave (1994) também se refere ao papel educativo e emancipador da participação junto aos indivíduos e organizações, salientando que o descrédito nas governações (representações políticas), conduz cada vez mais os cidadãos a participarem na tomada de decisões. Realçando a necessária educação, refere o autor que tendo uma base afetiva e uma base instrumental, a participação é uma necessidade humana que é desenvolvida tanto a partir da praxis, como também é conduzida de modo a satisfazer expectativas e cumprir objetivos dos indivíduos. Será então, a partir desta base afetiva e instrumental, que se gera aquilo a que alguns autores chamam de micro participação, que se revela sobretudo em espaços de convívio social, ocorrendo depois a macro participação no espaço público, podendo esta assumir, então, diferentes formatos (Araújo, 2007).

4.5.1 PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como já referimos os cidadãos tendem a envolver-se na tomada de decisão e na formulação de políticas, significando com isso que os próprios cidadãos exercem o seu direito à cidadania e assumem um papel na formulação de políticas como, por exemplo, quando propõem opções políticas. Embora a responsabilidade pela formulação de políticas e a decisão final recaiam sobre o governo, desde a informação até à consulta, o exercício da cidadania expresso na participação ativa, influencia o papel que os cidadãos podem exercer na formulação das mesmas, o que proporciona ao governo uma melhor base para a sua formulação, garantindo, em simultâneo, uma implementação mais efetiva, na medida em que os cidadãos se tornam mais bem informados sobre as políticas e participam de seu desenvolvimento.

Daí que a crescente preocupação dos governos com o fortalecimento das suas relações com os cidadãos se insira também dentro do contexto das políticas públicas, particularmente nas que se referem ao desenvolvimento. São desafios que os decisores sabem ser difíceis e que exigem cooperação e acordos entre os diversos níveis de governo, sejam eles locais, regionais, nacionais ou globais, e que igualmente requerem um exercício ativo de cidadania. No fundo, ao procurar incluir a contribuição dos cidadãos na formulação de políticas, os governos tentam atender às expectativas dos cidadãos de que as suas opiniões sejam ouvidas e seus pontos de vista sejam levados em consideração. É por isso que o fortalecimento das relações com os cidadãos constitui um importante investimento destinado a aperfeiçoar o processo de formulação de políticas e num elemento fundamental da boa governança, permitindo ao governo obter novas fontes de ideias relevantes, assim como informações e recursos complementares para a tomada de decisões.

Neste campo, as relações entre os governos e os cidadãos cobrem um amplo espectro de interações em cada estágio do ciclo de formulação de políticas: desde a sua concepção, passando pela implementação até à avaliação. A OCDE utilizou as seguintes definições para se referir a este tipo de relacionamento: a informação (o governo produz e fornece informação aos cidadãos), a consulta (na qual os cidadãos fornecem “*feedback*” ao governo), a participação (uma relação baseada na parceria com o governo), na qual os cidadãos se envolvem ativamente no processo de formulação de políticas, sendo reconhecido seu papel na proposição de opções e na concepção do diálogo de políticas - embora a responsabilidade pela decisão final permaneça com o governo, conforme antes já referimos.

O mesmo documento refere que a formulação de políticas em todos os países da OCDE é baseada na democracia representativa, significando com isso que muitos países membros apresentam tradição no amplo envolvimento dos cidadãos e muitos têm procurado maneiras novas e complementares de comprometer os seus cidadãos na formulação de políticas. No espaço daquela organização, as tendências indicam que todos os países fornecem informação aos cidadãos, que o envolvimento, a quantidade e a qualidade da informação governamental aumentou consideravelmente na última década e que a consulta e as oportunidades à disposição dos cidadãos de fornecerem sugestões para propostas de políticas se encontram também em ascensão, embora em ritmo mais lento.

Quando da abordagem do tema da governança, verificámos que o aprofundamento da participação na definição e implementação das políticas públicas é essencial para a prossecução do desenvolvimento. Por outro lado, as políticas devem ser concebidas de forma a incentivar um governo eficaz, credível e transparente, integrando a participação das organizações e os indivíduos de uma forma mais equitativa. Considera-se que as pessoas afetadas por uma decisão têm de fazer parte do processo que conduz à tomada dessa decisão, já que o conceito de participação está intimamente relacionado com os direitos da cidadania, nomeadamente nos regimes democráticos, sendo que os conceitos de participação e de democracia estão umbilicalmente ligados, pelo que a cidadania e a intervenção numa comunidade dão origem a diferentes formas de exercício democrático dos indivíduos.

Embora possam ser observadas muitas similitudes entre si, são concepções distintas e é impossível estabelecer uma definição universal de participação. A compreensão do conceito é frequentemente assumida, mas na prática, as ações de participação são muitas vezes baseadas em percepções diferentes sobre o nível, a profundidade e a qualidade da participação a ser procurada. A literatura apresenta assim uma série de definições de participação, cujo âmbito varia entre "tomar parte" (básica e simplista, implica que todos são participantes em algum nível), o "envolvimento das pessoas" ou a "tomada de decisões autónomas das organizações". No entanto, uma definição precisa de participação deve acomodar a complexidade inerente à participação e as relações de poder que permitem ou impedem a participação.

Por outro lado, a participação pode ser *top-down* ou *bottom-up*, uniforme ou diversa, simples ou mais complexa, estática ou dinâmica, recativa ou pró-ativa, controlável ou incontrolável, previsível ou imprevisível. Atualmente, com a introdução de profissionais e de controlos do sistema burocrático, a participação pode tender a perder a sua espontaneidade, flexibilidade e utilidade (Cernea, 1985).

Para além das diferenças entre as normalmente referidas como três gerações de políticas, percebe-se uma evolução do protagonismo social, envolvendo-se a sociedade civil gradativamente na formulação e implementação das políticas, na estrutura básica de governança de uma sociedade, que nada mais é senão a expressão deste protagonismo. Refere Avelar (2007) que a participação política deu origem ao rompimento da relação estrita entre a posição social e a posição política ocupada por cada indivíduo, no contexto da revolução industrial e burguesa, nos séculos XVIII e XIX. A ideia de um Estado de soberania popular

estimulava os indivíduos a reivindicar os seus direitos em busca da superação de desigualdades, uma vez que os direitos de cidadania deveriam ser estendidos também às classes populares. De forma simplificada, os indivíduos buscam, com a participação, maneiras de influenciar o processo político, isoladamente ou em grupos e os canais pelos quais se dá a participação podem ser identificados como o canal eleitoral, o canal corporativo e o canal organizacional.

A receptividade à participação pública varia de país para país, de acordo com a sua cultura política e administrativa própria. Como já se referiu, hoje em dia, todos os países da OCDE procuram novas formas de incluir os cidadãos na elaboração das políticas públicas. Alguns têm longas tradições nesse envolvimento, designadamente em termos de fornecimento de informação e da implementação de processos consultivos às populações, outros estão ainda a ensaiar os primeiros passos em mecanismo de envolvimento mais exigentes, de verdadeira participação ativa, que partilham poder com os cidadãos.

A participação é uma das principais componentes da qualidade da governação e apresenta uma relação bidirecional com o capital social. Este pode ser entendido, nesta situação em particular, como um nível elevado de confiança e reciprocidade que reforça a capacidade de agir coletivamente e conduz a um melhor governo, na medida em que os cidadãos mais exigentes exercem um controlo mais eficaz sobre eleitos, o que melhora a credibilidade das instituições e a qualidade da democracia, podendo mesmo contribuir para a geração de consensos.⁵⁶

Esta relação bidirecional significa, por um lado, que a participação constitui uma importante fonte de capital social, porque cimenta os laços sociais das comunidades, e, por outro, que o capital social facilita a participação, porque incentiva a intervenção nos processos de decisão que interessam à comunidade. Alguns estudos comparativos entre as formas de democracia local em diferentes países têm reforçado esta conclusão, demonstrando que os modelos e os mecanismos de participação são indissociáveis do dinamismo da sociedade civil.

⁵⁶ “Construir consenso, neste sentido, representa uma atitude construtiva na qual ‘consenso’ (independentemente do contexto) não constitui nem uma pré-condição para a acção nem uma forma de contornar conflitos, mas sim um possível resultado de uma confrontação deliberada com os conflitos através da encenação de situações de acção concretas. Desde que consenso seja entendido como a outra face do conflito, e o conflito como um recurso, ‘construir consensos’ pode ser entendido como uma estratégia para lidar *construtivamente com conflitos*.” (Gualini, 2001: 63).

Assim, por exemplo, enquanto a participação ativa é desde há muito tempo, a pedra de toque do governo local nos Estados Unidos da América, com processos de decisão abertos aos cidadãos, possuidores de um forte espírito comunitário e um sistema legal flexível que permite aos governos adotar uma vasta panóplia de modelos de envolvimento, no Reino Unido, que é um dos mais avançados da Europa neste domínio, ainda não é assim, estando a participação a ser dinamizada pelo Local Government Act de 2000, que exige das autoridades locais a adoção de novos modelos de gestão política, que passam por um maior envolvimento das pessoas e associações locais na resolução dos seus problemas. Como refere Sofield:

“O estado e os processos políticos a diferentes níveis devem envolver-se com as comunidades para o desenvolvimento ser sustentável: “Se a participação comunitária e a capacitação servem para contribuir para determinados objectivos (de desenvolvimento nacional), então as estratégias necessitam de ser formuladas...de forma a envolver os processos políticos de forma mais alargada e a serem definidas num quadro estrutural económico, social e político” (1995: 10). Harrison (1998) também refere a importância de se fazer uma análise às estruturas políticas para se ter uma visão dos processos de decisão em evolução.” (Sofield, 2003: 340).

Dada a maior proximidade entre o aparelho institucional e as populações, o nível local de governo transformou-se num importante balão de ensaio para estas novas formas de diálogo entre os cidadãos e os poderes públicos. O que constitui um enorme desafio à governação local, na medida em que exige uma nova cultura política e administrativa dos órgãos locais de governo, que se tornam mais transparentes e se abrem aos cidadãos. Isto resulta num grande enriquecimento da democracia representativa clássica, uma vez que se torna mais procedimental e capaz de acolher os diversos interesses no processo de decisão.

Na governação urbana, começa a haver alguns indícios de mudança no sentido da evolução para essa nova cultura sociopolítica e administrativa ao nível dos órgãos locais, com a adoção efetiva de processos e instrumentos de envolvimento da sociedade civil e dos vários atores da cidade (em número cada vez maior devido, sobretudo, à multiplicação de associações e outras formas organizativas de interesses comuns). Sobre este assunto, Sofield argumenta que:

“À medida que a definição de desenvolvimento se expandiu, tem existido algum movimento direccionado para conceitos como consultas à comunidade, participação da comunidade, autodeterminação e autogestão, que atingem o poder. Mas a maior parte da capacitação que envolve uma transferência significativa de poder e recursos para as comunidades, ainda terá de ser implementada como um componente fundamental de desenvolvimento.” (Sofield, 2003: 341)

Nas políticas públicas, a participação em sentido amplo, abrangendo mecanismos de informação, consulta e participação ativa, começa a ser incluída na governação enquanto abordagem institucional, isto é:

- a) Os outros atores na governação, sobretudo os atores públicos, reconhecem o papel dos cidadãos, por exemplo, através de acordos formais ou informais antes ou durante a concepção e execução das medidas políticas;
- b) As organizações de cidadãos tomam parte em pelo menos uma fase do ciclo das políticas públicas (agendamento, concepção, implementação e avaliação);
- c) As organizações de cidadãos desempenham um papel ao mesmo tempo autónomo e coordenado com outros atores, introduzindo os seus *inputs* próprios mas integrados nas necessidades coletivas;
- d) O papel das organizações dos cidadãos implica, por sua vez, o reforço e aperfeiçoamento do respetivo exercício de poderes e responsabilidades;
- e) A participação dos cidadãos acrescenta valor à elaboração política, ou seja, permite que se atinjam objectivos que, caso contrário, seriam muito mais difíceis de alcançar.

Apesar de tudo, ainda é visível o peso da cultura burocrática fechada, que, embora admita mecanismos de abertura aos cidadãos, o faz ainda de uma forma muito limitada. E isto, porque o aumento dos mecanismos de envolvimento dos cidadãos não é uniforme, pois verifica-se mais em termos de informação e, crescentemente, de consulta, do que propriamente de participação ativa na decisão. Esta preocupação da administração pública com a informação e a consulta parece traduzir um cuidado dos poderes públicos, sobretudo com aceitação das medidas, implementando esses mecanismos para garantir a adesão das pessoas, criando um público informado e orientado para a solução (Vlachos, 1998).

O que significa que, na verdade, em boa parte das situações, esta abertura não está ligada ao valor atribuído à participação mas sim a preocupações de eficiência e eficácia. O que é tanto mais evidente quanto a participação se desloca para longe da decisão, para o início do processo, para aumentar a legitimidade da política prevenindo a resistência (Vries, 1997 e 2000). Como afirma Chevallier, administrativista francês, as técnicas de participação utilizadas não significam, em regra, uma deslocação real do poder de decisão, que permanece nas mãos dos eleitos, que a outorgam aos cidadãos com fins meramente instrumentais: de

comunicação, legitimação ou de socialização, como, por exemplo, reforçar a identificação dos habitantes com o seu município. Em suma, e como refere Newman:

“A participação pública é central na imagem de uma moderna Europa estado-nação: um estado que envolve os cidadãos no desenvolvimento da sociedade civil e que acarinha um processo de decisão democrático. A participação também é encarada como uma forma de reforçar os processos de decisão e de gestão das políticas públicas. (...) as soluções para os problemas locais que vão ‘envolver as comunidades locais’ têm maiores probabilidades de se tornarem efetivas do que aquelas que ‘caem lá de para-quedas’” (Newman, 2000: 56).

4.6. AS DIFERENTES INTERPRETAÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

Como já referimos, a noção de participação tem estado mais recentemente marcada por diversos fatores como sejam os processos de modernidade, a transformação institucional dos Estados, a democratização, as novas tecnologias, a globalização.

Nos anos 1970, a participação foi-se insurgindo, não somente ao nível dos discursos, como também na instauração de espaços de intervenção, contribuindo para alargar as diversas variações de interpretação do conceito de participação, como, por exemplo, o seu vínculo aos protestos dos cidadãos que exigiam uma representatividade real do sistema democrático e uma maior eficácia do Estado face à pouca capacidade de resposta às necessidades crescentes da sociedade. A participação afigurou-se, então como nos nossos dias, como um dos caminhos para enfrentar a crise, podendo contribuir para construir consensos e mesmo um meio para diminuir a burocracia e aumentar a ética na governabilidade.

Por outro lado, a participação foi também encarada como um instrumento que aliviaria o Estado da sua carga de obrigações e responsabilidades, transferindo-as para o seio das organizações privadas da sociedade civil ou da economia. A partir desse ponto de vista, a participação convertia-se numa via mediante a qual outras instâncias ou órgãos assumiriam o papel do Estado e levariam a população a intervir na satisfação das necessidades não supridas. Isto pressupondo a modernização do Estado, no sentido de que este assumia um novo relacionamento com a sociedade civil. Neste sentido a participação, foi também concebida a partir da ótica da democratização, razão pela qual alguns autores ligam a democratização à modernização, já que esta envolve necessariamente à satisfação das necessidades e à

possibilidade de exercício da cidadania bem como exige eficácia ao Estado mediante a sua reforma (Gonzalez, 1995).

A participação reúne hoje um relativo consenso enquanto elemento prioritário da democracia, particularmente pelo gerar de um conjunto de práticas sociais que contribuem para reforçar as possibilidades de influência sobre os processos decisórios, em praticamente todos os níveis da vida em sociedade e das instituições. Observa-se aqui a ideia do fortalecimento da sociedade civil através de formas organizativas e participativas que permitem à sociedade intervir nos espaços de decisão, seja por contestação ou não concordância com determinadas decisões, seja pelo seu envolvimento nos próprios processos que conduzam a tomadas de decisão.

Para Chetwynd e Chetwynd (2001), a participação é um processo através do qual as inquietações dos cidadãos, resultantes das suas “necessidades e valores, são incorporadas nas tomadas de decisões governamentais. Trata-se de uma comunicação entre os cidadãos e as administrações públicas, com o objetivo global de melhorar as decisões, apoiadas pelo público”, definição que se nos afigura útil para este estudo já que a participação pública nos processos de desenvolvimento, além de constituir um direito da população, é entendida como um pré-requisito, uma condição fundamental para o sucesso e garantia de manutenção e adequação das ações propostas ao longo do tempo. A participação pública deve então ser entendida como um princípio básico para a boa governança⁵⁷, enquanto processo pelo qual as preocupações dos cidadãos, necessidades, valores, expectativas e problemas são tidos em conta nas tomadas de decisão governamentais, decurso que necessita de uma comunicação a duas vias entre governo e cidadãos, com o objetivo global de melhorar as decisões.

Defendem ainda os mesmos autores que a participação pública compreende três elementos, e que se relacionam entre si, e cujos articulados estimulam que as políticas públicas sejam desenvolvidas e implementadas de forma conjunta, dando resposta, tanto quanto possível, às necessidades e aspirações dos cidadãos. Assim apresentada, a participação pública pode ser entendida como o espaço construído pelos cidadãos para participar com a administração no processo de tomada de decisões, na formulação das políticas públicas e na sua implementação. Os elementos considerados pelos autores são:

⁵⁷ Recorde-se que de acordo com a Comunicação da Comissão, de 25 de Julho de 2001, «Governança Europeia - Um Livro Branco» [COM(2001) 428 final - Jornal Oficial C 287 de 12.10.2001] existem cinco princípios cumulativos na base de uma boa governança: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência.

- uma governação ampla e transparente e que permita a participação dos cidadãos na gestão e processos de decisão;
- a fluidez de informação a partir do governo para os cidadãos e vice-versa;
- o envolvimento dos cidadãos de forma consequente, isto é, que possam assumir direitos e deveres e em igualdade (Chetwynd e Chetwynd 2001).

Uma outra definição que parece apropriada e interessante é a prestada por Navarro e Perez (1994), segundo a qual a participação dos cidadãos é constituída por "todos os processos políticos pelos quais os membros de uma determinada comunidade política participam no processo de definição, desenvolvimento e implementação de políticas públicas e, portanto, no processo de tomada de decisões que afetam a comunidade (Navarro e Perez, 37: 1994).

Na mesma orientação, escreve Pinadas que participação é, acima de tudo, participar na gestão coletiva dos assuntos públicos, um bem público que afecta os interesses da sociedade como um todo, nunca devendo por isso ser um monopólio exclusivo do Estado. Participar não é apenas envolver-se em determinadas ações ou opiniões, nem tomar conhecimento ou sentir-se informado. Salienta este autor que participar está acima disso, refere-se a um “*plus*” de vontade, de intervenção, de sentimento de pertença a um coletivo, a um grupo, a uma cidade, a um país. A participação não é um fim em si, mas apenas um meio para o atingir.

Como já referimos, a participação dos cidadãos surgiu da experiência de democracia direta da Grécia antiga. No entanto, o conceito moderno foi influenciado por factores sociopolíticos prevalecente nas democracias liberais ocidentais e nos movimentos comunitários emergentes, nas primeiras décadas do século passado (Mok) e que, numa visão mais atual, pode ser visto como "um processo contínuo de democratização da vida municipal" (Mok, 2003), visando multiplicar a comunicação com os indivíduos e grupos e estimular o desenvolvimento de interesses coletivos entre eles.

Dada a necessidade de maior participação cidadã, os vários componentes do sistema político (governo, instituições políticas e administrativas) são progressivamente transformados e reorientados para um ambiente novo e uma nova sociedade civil, que Giddens (1997) afirma como de “necessidade de aprofundar a própria democracia”, ou então, como disse Santos (2002), para "democratizar a democracia". A participação mais eficaz do cidadão e alargada a novos sectores da população, pode constituir um bom contributo para a construção de um

desenvolvimento social sustentável e para garantir as liberdades e as oportunidades aos cidadãos, melhorando as relações entre estes e os governantes. Assim, a inclusão da sua voz na definição das políticas públicas pode proporcionar um maior interesse político por parte da população em geral, alcançando a necessária mudança da sua cultura política e contribuindo para uma valorização das instituições (Subirats, 1989).

Outros autores ainda, tais como Brinard (1996), Chevalier (1999), Wollmann (1999), de forma muito aproximada, definem empiricamente os objectivos gerais da participação dos cidadãos em volta de cinco objectivos desejáveis: a incorporação de valores públicos nas decisões, a melhoria da qualidade substantiva das decisões, a resolução de conflitos entre os interesses presentes, a criação de confiança nas instituições e a melhoria na educação e informação ao público sobre questões públicas. Além disso, para Barber (1991), essa participação pode permitir novas redes, novas ideias e novas maneiras de pensar sobre o futuro e construir um potencial criativo no próprio desenvolvimento.

Também Ricardo Gomà e Ismael Blanco (2002) consideram que todas estas recentes práticas de desenvolvimento participativo local estão vinculadas a um novo paradigma de regulação do conflito social, caracterizado quer pela participação de diferentes atores no âmbito das redes de interação, quer pela proximidade e espaço para desenvolver novas políticas adaptadas à diversidade, dando origem a novos estilos de governança com base na gestão participativa das redes. A tendência não é tanto concentrar na lei a participação de indivíduos e de grupos definidos, bem como dos mecanismos específicos necessários, mas antes para a participação (formal ou informal) que tenha a vantagem de ser flexível, criativa, rápida e de fácil de expressão nos canais oficiais do poder, permitindo uma participação mais ativa, com maior facilidade de obtenção de informações sobre as condições locais, as necessidades, desejos e atitudes de cada um.

Unânime, na bibliografia do tema, é que a participação é um valor fundamental no desenvolvimento das sociedades modernas, assumindo-se como um novo paradigma, contributivo para o desenvolvimento humano, já que, por norma, "coloca as pessoas no centro do desenvolvimento; considera que o crescimento económico como um meio e não um fim e protege as oportunidades de vida das gerações futuras, bem como as gerações presentes" (PNUD - Relatório de Desenvolvimento Humano, 1994).

Por último, refira-se que também o designado “Terceiro Sector”, a que já anteriormente nos referimos, e que tem sido apontado como inovador da pesquisa participativa, sobretudo no campo da economia social, pode ser particularmente relevante nas abordagens local e regional, onde é reconhecida a centralidade da participação, não apenas como uma peça de uma estratégia de desenvolvimento, mas muito mais como um objetivo do desenvolvimento em si mesmo.

4.7. PERFIS E GRAUS DE PARTICIPAÇÃO

Agregando valor aos graus de participação apresentados por Bordenave, Putnam identifica três categorias de participação: a pseudoparticipação, quando há somente consulta; a participação parcial, que ocorre quando muitos fazem parte do processo, mas apenas uma parte decide, e a participação total, situação em que cada grupo de indivíduos tem igual influência na decisão final.

Pretty (1995) e Arraes (2000) descrevem sete tipos possíveis de participação, em que cada tipo se caracteriza pelo papel desempenhado pela sociedade civil na tomada de decisões, ordenando-os em função da autonomia crescente da sociedade civil. São eles, a participação:

- manipulada - é aparente, sem poderes efetivos e integrando órgãos para os quais não foram eleitos;
- passiva - em que às pessoas são apenas comunicadas as decisões ou ações;
- consultiva - onde as pessoas são consultadas, mas sem tomar parte na decisão;
- recompensada - são prometidas recompensas materiais em troca da participação;
- funcional - são agentes externos que promovem a participação. Os objetivos estão pré-determinados;
- interativa - a participação é orientada para a análise comum e o desenvolvimento de planos de ação, formação ou fortalecimento de grupos locais e instituições;
- automobilização - as pessoas participam por iniciativa própria, sem orientações externas, decidindo quais recursos e como serão usados.

Outros autores associam os diferentes níveis de participação a diferentes fases de tomada de decisão, sobretudo quando tal participação se correlaciona com problemas considerados

complexos, ou de difícil solução. Nesse sentido, Vasconcelos e Baptista (2002) e Vasconcelos *et al* (2005) defendem a participação no processo decisório como o envolvimento de variados *stakeholders*⁵⁸ com igualdade de condições de negociação, em processos de diálogo aberto, no qual os interesses são mais importantes que as posições na construção colaborativa de soluções.

Num processo de desenvolvimento, de uma forma geral, são referidas quatro formas distintas de participação da população: de informação, de consulta, de concertação e de cooperação, constituindo cada uma delas um mecanismo com finalidades distintas.

A primeira, de informação, é uma relação unidirecional em que os atores são simplesmente informados dos projetos e não participam na sua elaboração nem no processo de tomada de decisões. Já a consulta é vista como uma relação bidireccional na qual os cidadãos fornecem *feedback* às administrações e baseia-se na definição prévia, pelo governo ou administração pública, do problema para o qual os pontos de vista dos cidadãos são desejados, e requer o fornecimento de informação (OCDE, 2001). Os governos definem os assuntos a consultar, formulam as questões e gerem o processo, enquanto os cidadãos são convidados a contribuir com os seus pontos de vista e opiniões. Neste sentido, as opiniões ou pareceres dos habitantes poderão ser tidos em conta, mas este processo não implica uma negociação. De forma manipuladora, muitas vezes são feitas consultas *a posteriori*, para conhecer a opinião dos habitantes sobre projetos já completamente definidos e que, geralmente, visam ratificar as decisões já tomadas.

A concertação, como forma específica de participação, permite o entendimento e a interação entre diferentes entidades com jurisdição ou poder interventivo numa determinada área, onde se dá lugar à concertação de interesses através da realização de parcerias, funcionando ao nível da tomada de decisões e de ações conjuntas. É, assim, uma relação baseada na parceria, em que os decisores se comprometem a negociar com os atores, envolvendo-os ativamente na definição do processo e conteúdo das políticas. Reconhece posição igual aos atores na definição da agenda, na proposta das opções políticas e na modelação do diálogo político – embora a responsabilidade pela decisão final ou formulação da política seja do governo.

⁵⁸ Segundo Bryson (2003) o termo *stakeholders* refere-se aos indivíduos, grupos ou organizações interessados e afectados pela decisão, e que devem ser considerados na formulação destas pelos gestores e planeadores.

A participação ativa reconhece a capacidade dos cidadãos e outros agentes discutirem e gerarem opções políticas de forma independente. No entanto, importa, desde logo, precisar o objeto da concertação, o que é negociável e o que não o é, as modalidades de negociação, os entraves e os limites da negociação. O compromisso de uma cooperação (ou cogestão) com grupos de cidadãos supõe que estes são estreitamente associados, do início ao fim, na elaboração de um projeto. Os agentes implicados participam, então, no trabalho técnico de definição das políticas e na tomada de decisões (Bonetti e Sechet, 2001, Guerra, 2006).

Assim, tanto na participação através de processos informativos, como nos de consulta, quem inicia o processo de colaboração mantém o poder de decisão. Como tal, normalmente não se cria um grande envolvimento entre os intervenientes, ao contrário do que sucede na concertação e na cooperação. Os vários perfis de participação, tirando partido do manancial de formatos de participação existentes, utilizados apropriadamente, acrescentam mais-valias aos processos de decisão, nomeadamente para atingir a sustentabilidade dos processos.

Lamas (1996) de forma mais elementar, apresenta uma escala na definição do termo participação em que o envolvimento público pode tomar caminhos que vão desde a simples informação até processos de participação utilizando meios altamente estruturados, nos quais o público toma uma parte ativa durante todas as fases do processo de planeamento e na tomada de decisão final.

Para Bordenave (1994), a participação é uma necessidade humana que é desenvolvida de modo a satisfazer expectativas e cumprir objetivos consensualizados pelos participantes, podendo assumir diferentes formas: espontânea: onde os indivíduos se juntam por afinidades comuns em grupos sem organização estável; imposta: em que os indivíduos têm como dever o cumprimento de certos princípios sociais; voluntária: na qual os indivíduos se associam em grupos auto organizados com objetivos claros; provocada: onde o estímulo é externo e manipulados os objectivos; e concedida: onde, efetivamente, os indivíduos, reconhecida e legitimamente, têm parte ou influenciam o poder de decisão.

Uma outra forma de avaliar a participação é apresentada pela escala que Sherry R. Arnstein elaborou em 1969, nos Estados Unidos, para explicar os processos de envolvimento dos cidadãos no planeamento, e que ainda hoje é de grande utilidade para a compreensão do

fenómeno político da participação. Para Arnstein é a redistribuição do poder⁵⁹ que permite aos cidadãos excluídos dos processos políticos e económicos serem deliberadamente incluídos no futuro. A participação é entendida aqui como uma estratégia através da qual os “sem poder” se juntam, determinando a forma de partilha da informação, a definição dos seus objetivos e políticas, a operação de programas e a distribuição de benefícios, isto é, constroem uma estratégia de efetivo poder de influenciar o resultado dos processos de decisão.

De forma resumida, são as seguintes as principais características da “escada de participação” de Arnstein, numa descrição progressiva, (note-se que os primeiros dois são de não participação, do 3º ao 5º o grau é apenas exercido de forma simbólica e só os graus compreendidos entre o 6º e 8º admitem poder aos cidadãos:

Manipulação - é, por assim dizer, não participação. O objetivo é educar os cidadãos e estruturar o seu apoio aos projetos sem sequer o discutir.

Terapia - pouco difere do anterior. Continua a não permitir a participação servindo apenas de terapia para “curar a patologia” dos cidadãos. Estes são distraídos do que é de facto importante.

Informação - já permite aos que não têm poder, ter uma voz, embora não tenham qualquer garantia de ser ouvidos. Limita a oportunidade de influência e serve muito para legitimar as propostas. Mas a ênfase é colocada com frequência numa informação unidirecional (*one way*). Não existe retorno.

Consulta - também similar à fase anterior, não permite qualquer expectativa de aceitação das propostas dos cidadãos. Confirma apenas a participação.

Apaziguamento - aqui é permitido aos cidadãos aconselhar, mas o poder de decisão sobre a legitimidade e viabilidade das propostas continua nos “detentores do poder”.

Partenariado - a partir deste nível os cidadãos podem “negociar” e influenciar as tomadas de decisão.

Delegação de poder - em que de facto os cidadãos podem obter, por maioria, uma posição de autoridade e de decisão. O público pode assegurar a “*accountability*” de programas.

Controlo dos cidadãos – com plenos poderes da comunidade para exercer o controlo da política e dos aspectos de gestão. Os cidadãos envolvem-se por completo, podendo esse

⁵⁹ Para Arnstein o poder corresponde à definição clássica de Dahl a capacidade de afectar o comportamento de outro levando-o a fazer o que, de outra forma, não faria.

envolvimento assumir uma das quatro formas: recolha e partilha da informação, consulta, elaboração das políticas e processo de decisão ou implementação conjunta.

Como podemos observar, é vasta a literatura existente sobre o termo participação, termo associado quer aos cidadãos, sejam estes pertença de um coletivo, de um grupo, de uma cidade ou de um país, quer a uma ação, como a de estar, de fazer, ou de interferir. Uma infinidade de modelos e mecanismos de participação podem ser identificados, como por exemplo: informação, formação de consensos, diálogo, negociação e abordagens de ação coletiva. Embora cada um destes instrumentos varie dos outros, as suas abordagens práticas e contextuais são as mesmas, todos eles procuram aumentar a participação social e o sentimento de pertença dos cidadãos nas decisões que regem os processos de desenvolvimento, embora reflitam diferentes níveis e tipos de relacionamento entre o governo e a sociedade civil. A oportunidade para os cidadãos participarem ativamente no processo de decisão política dos governos, pode iniciar-se a partir de uma relação *one-way* (sentido único) onde eles meramente recebem informações, até à relação de parceria (*two-ways*), onde trabalham em conjunto com o governo na promoção dos processos de desenvolvimento (Vasconcelos, 2005, Veiga, 2007, Gomes, 2007).

Repare-se que estes modelos se centram ainda com níveis permitidos (outorgados), de envolvimento dos cidadãos. Contudo, a capacidade, a possibilidade, o interesse e a motivação dos cidadãos para um determinado nível de intervenção mais auto-proposto não é aqui nesta formulação ponderado. Por outro lado, a ordem que reina nos países ditos ocidentais pressupõe, apenas, uma participação mínima da população. População esta que se interessa sobretudo pelos ganhos do sistema e não tanto pelos mecanismos que os originam, (apatia política). O próprio modelo de Arnstein, não deixa de traduzir alguma simplificação de análise, não considerando a sobreposição de níveis. A não referência a alguma dificuldade na organização de grupos de cidadãos representativos e responsáveis, perante a alienação e falta de confiança criada pela inadequação da infraestrutura política e socioeconómica (Daniel, 2000) também não são destacados.

Vários autores referem-se também a que, efetivamente, o modelo participativo é complexo e exige capacidade e disposição para que os seus resultados sejam efetivos. De facto, se, por um lado, o envolvimento dos cidadãos nos processos participativos de tomadas de decisão incita os governos (particularmente os locais) à iniciativa e ao desencadear do processo,

funcionando como seu mediador e catalisador, e providenciando assistência técnica tendo em vista os problemas a resolver, por outro, está longe de suscitar unanimidade no debate sobre as virtudes da participação para o sistema político democrático. Daí resulta que, por vezes, apesar da participação dos cidadãos na gestão da “coisa pública” e no processo de desenvolvimento parecer ter um papel sobre o seu sucesso, são referidas dúvidas, por alguns teóricos, relativamente à capacidade da sociedade civil em contribuir construtivamente para a governação, não sendo consensuais o significado, as metodologias e técnicas utilizadas bem como, os impactos, a dimensão e os resultados da participação (Day, 1997).

Também já referimos o quanto as sociedades são hoje caracterizadas por complexidades crescentes, por múltiplas formas de contradições internas, que fogem às formas da tradicional organização política, sobretudo em termos de políticas públicas e de processos de decisão em desenvolvimento, onde as populações têm uma fraca participação no processo de decisão, não se considerando o planeamento como processo participativo e assumindo que o processo de participação, tal como refere Guerra:

“Não é apenas uma questão ética, e ideológica, de defesa de uma democracia participativa – é antes de mais uma necessidade técnica dos processos de desenvolvimento. Sem conhecimento muito próximo das necessidades dos destinatários e dos restantes atores que detêm recursos para lidar com os problemas, qualquer projeto não passará de um documento escrito. A lógica coletiva dos processos de desenvolvimento, ao exigir o acionamento de recursos (materiais mas também culturais e simbólicos) dos vários atores envolvidos, exige uma participação alargada para ser eficaz” (Guerra, 2000: 102).

As formas de observar a participação são tão distintas que podem mesmo apresentar-se como tendo um significado e, simultaneamente, o seu contrário. Veja-se por exemplo: na abordagem conservadora, uma elevada taxa de participação política é vista como um indicador de insatisfação social, logo as democracias tendem a funcionar melhor com baixos níveis de participação, limitando-se o envolvimento dos cidadãos na política aos atos eleitorais. Já para os defensores da participação cidadã, que pretendem o reforço dos instrumentos de envolvimento público, a não participação é um indicador de insatisfação e a participação é desejável porquanto incrementa a quantidade e qualidade do diálogo entre o governo e a sociedade. É assim justificada a ideia de democracia forte, “*strong democracy*”, oposta à de democracia débil “*weak democracy*”, referida por alguns autores. Nesta perspetiva, as democracias liberais fragilizam-se quando minam a cidadania, enquanto a ideia

de *strong democracy* anda associada a conceitos de participação inclusiva e cidadania (Gomes, 2007).

Refira-se ainda que, como salientam alguns autores, particularmente Guerra e Vasconcelos, por vezes a participação não é mais do que a manipulação de interesses de uns (mais fracos) pelos outros (mais fortes) e mesmo de legitimação de interesses dominantes, quase sempre escusos e fora do interesse público, sendo essas dificuldades da participação originadas por factores de ordem cultural, organizacional, que são sentidos ao nível das culturas dos serviços e dos utentes, na instabilidade das organizações de carácter civil, nos territórios com baixas densidades populacionais (o que se traduz também em pouco peso político), na mutabilidade dos contextos problemáticos, entre outros. Parecem ser ainda poucos os estudos que analisam no terreno, nos contextos de ação, quem e como se decide, de que forma se concretiza a resolução de problemas e a afetação de recursos, como se ultrapassam os diferendos. Como refere Gomes:

“Sofre-se de uma grande lacuna de conhecimento sobre os processos de conscientização, de expressão e de organização coletiva dos vários grupos sociais. Como se processa a tomada de consciência de si e do seu grupo social? Como se disponibilizam as energias para uma ação coletiva? Como se constrói um processo de intervenção em que os vários atores sociais, população, serviços públicos, e outras instituições locais têm diferentes domínios dos saberes, da palavra, dos recursos? Como se constrói, na base de uma relação de parceria, a comunicação entre estes atores e a população? Porque não se mobilizam de igual forma os diversos parceiros? Como se identificam e se negociam interesses contraditórios? Quem ganha e quem perde num processo negocial face ao desenvolvimento? Mesmo não havendo conflitos, como se confrontam objectivos diferentes, se negociam os recursos, que são sempre escassos, e como se estabilizam os consensos?” (Gomes, 2007: 56).

A participação, genuinamente praticada, permite contributos importantes para a democracia e para a coesão territorial, e legitima os compromissos dos cidadãos nas decisões. Melhora a qualidade e a eficiência dos processos de decisão, facilitando as decisões e a sua aceitação e implementação (Vasconcelos, 2005; Gomes, 2007).

4.8. EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE DECISÃO

A efetiva participação dos cidadãos nos processos de decisão é, como temos vindo a referir, elemento essencial para assegurar a intervenção e responsabilização dos vários agentes da sociedade. Os cidadãos são, em última instância (para além de receptores finais), os interlocutores e os agentes privilegiados de qualquer tomada de posição política. Se são eles os destinatários primordiais de uma ou outra opção, são eles também que lhe dá legitimidade. Os cidadãos têm vindo a assumir um papel mais interventivo nas sociedades modernas, sendo difícil imaginar um estado democrático sem o envolvimento da sociedade civil. A cooperação nos processos de decisão entre o governo, os cidadãos, a indústria e as ONGs tomou-se uma constante, o que manifesta uma nova forma de estar, uma responsabilidade conjunta entre os governos e os cidadãos e o reconhecimento da existência de variados interesses coletivos e individuais na sociedade (Vasconcelos, 1997).

Daí que, também as formas tradicionais de envolvimento da sociedade e dos cidadãos individualmente considerados se tenham vindo a alterar. Durante muito tempo, o envolvimento da sociedade civil foi feito (ainda o é em muitos casos) através de formas alargadas, pouco aprofundadas, normalmente por audiências públicas. Esta é uma forma de participação tardia, por procedimentos sequenciados e que se traduzem, muitas vezes, em impasses e acréscimos de custos, além de perdas de tempo para os próprios processos, levando ao seu próprio descrédito. Um processo em que o conhecimento técnico é dominante, faseado em identificação de objectivos, definição do problema, geração de alternativas, seleção e implementação, e em que a participação alargada, só se verificava nas fases finais, possuindo um processo de decisão centrado num líder e baseado numa forma *top down*, burocrática, centralizada e com procedimentos rígidos.

Visões mais recentes da participação têm procurado desenvolver novas formas de decisão, como sejam os processos de desenvolvimento de consenso, envolvendo os *stakeolders* de forma mais seletiva, apostando em entidades chave e, sobretudo, deslocando os processos de grupo para fases iniciais da decisão. De uma audiência formal, alargada, passou-se para uma participação informal e focalizada, mais interessada, conduzindo a uma mudança de atitude e que contribui para o aparecimento de novos modos de atuar, baseados nos interesses comuns e que procuram a construção de soluções de recíproco benefício. Como explicita Vasconcelos:

“As novas formas de decisão por desenvolvimento de consenso apresentam características mais flexíveis, envolvem um maior número de intervenientes desde fases iniciais do processo e consideram todo o conhecimento como válido, seja o conhecimento técnico ou o conhecimento comum. É neste enquadramento que surgem as chamadas metodologias de ganho mútuo. O poder é partilhado, horizontal e não *top-down*, flexível e mais adaptativo, sem procedimentos de rotina, os especialistas são incluídos na discussão, o público participa por colaboração em grupo e este cria o plano e desenvolve métodos de implementação. O *staff* dá assistência e fornece a mesma informação para todos os participantes. Inclui todos os tipos de stakeholders de forma idêntica na discussão e questiona pressupostos, avalia a informação, educa os participantes, reestrutura problemas, procura plataformas comuns para gerar opções. Por último, decide por consenso (todos os participantes concordam/nenhum objeta), demora por isso mais tempo” (Vasconcelos, 1997: 32).

Refere ainda esta investigadora que estas metodologias podem ser divididas em dois grandes grupos: a negociação/mediação, utilizada em casos em que o conflito já ocorreu ou está muito latente, sendo necessário um negociador ou mediador para aproximar as partes; e a colaboração, uma forma que envolve um facilitador e abarca muitos *stakeholders* frente a frente em contextos colaborativos e em aprendizagem mútua e constante, de forma a desenvolver a motivação e a coresponsabilização dos intervenientes e mesmo o aparecimento de novas soluções. Relativamente à escala local, esta nova e crescente mobilização dos cidadãos para problemas concretos que afetam os seus territórios poderá ser um fator de promoção da democracia, pois a proximidade entre os diferentes atores deve facilitar o aparecimento de soluções mais céleres do que as que poderão advir das representações longínquas (Vasconcelos, 1997).

Todavia, a intervenção local com base na participação ativa e multifacetada dos cidadãos implica um envolvimento que não deixa de levantar algumas dificuldades, sobretudo quando é sabido que à multiplicação de atores corresponde, inevitavelmente, não só uma maior divergência de opiniões e de interesses (ambientais, culturais, económicos, políticos e sociais), como também uma maior diversificação dos domínios de ação, das preocupações e das incertezas (Bourdin, 2000: 133), apesar do enriquecimento que obviamente ocorre no domínio dos saberes postos à disposição do coletivo.

4.9. PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA EM PORTUGAL

Referimos anteriormente que só nas últimas décadas o tema da participação pública terá começado a fazer parte da linguagem de muitos cidadãos, pese embora a concepção subjacente a esta temática ser bem mais antiga. Em Portugal, de acordo com o Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS), só recentemente se começou a falar em participação pública. No entanto, um cada vez maior número de cidadãos envolve-se nos processos de decisão, fazendo pressão sobre as diversas entidades e/ou respetivos técnicos, numa crescente consideração por parte da sociedade civil. Cidadãos, que cada vez mais “educados” e informados, exigem ser ouvidos e que os seus interesses sejam atendidos, o que, de alguma forma, acompanha a tendência internacional de mudança de um sistema de democracia representativa para a participativa e deliberativa com uma intervenção mais ativa dos cidadãos nas tomadas de decisão (Dryzek, 2000).

Pese embora a forma como decorre a participação tradicional, tida como pouco apelativa para os “novos cidadãos” mais ativos e conscienciosos do seu papel nos processos de decisão, vários investigadores nacionais referem que o envolvimento do cidadão numa tipologia de participação tradicional continua a ter uma grande expressão, demonstrando que ainda muito há a fazer neste campo. Para Vasconcelos, em Portugal:

“O envolvimento do cidadão nas formas de participação tradicional é marcado por decorrer em fases tardias do processo de decisão e é frequentemente considerada insuficiente pelos envolvidos. É geralmente concretizado através de uma exposição, folheto de divulgação ou mesmo de audiências públicas, e tem uma função essencialmente informativa, não deixando praticamente espaço para um debate efetivo. As audiências públicas, o formato mais usado nos nossos processos de participação pública, são ambíguas quanto ao contributo e essencialmente expositivas e muitas vezes meramente centradas nos interesses de cada um dos intervenientes, sem se ter em conta os benefícios comuns. A informação complexa é dificilmente apreendida pelos participantes no pouco tempo disponível e o debate é frequentemente considerado insuficiente” (Vasconcelos, 2001: 2).

A explicação deste atraso ao nível da participação pública, comparativamente com outros países da União Europeia, é apontada como resultante de diversos factores, nomeadamente a inércia do cidadão, a fraca tradição em termos de participação, talvez fruto do regime político ditatorial do nosso passado recente, dum desinvestimento ao nível governativo; enfim, diversos factores o justificam, não se prendendo nenhum deles com questões legislativas “mas

antes na adequabilidade dos processos institucionalmente definidos de participação e coresponsabilização dos agentes envolvidos direta e indiretamente nesses processos” (Batista, 2004).

No entanto, são apontadas questões conjunturais relacionadas com a situação política do país, para justificar que Portugal só tardiamente tenha encetado a promoção da participação ativa dos cidadãos nos processos de decisão. Este atraso ainda hoje neles se reflete, muito embora haja sinais de que a sociedade se está a estruturar num sentido diferente tornando-se mais preocupada e empenhada nos processos de decisão que lhe dizem diretamente respeito, como o comprovam diversos exemplos em que a opinião dos cidadãos se fez ouvir, embora mais como contestação a eventuais tomadas de decisão, e não tanto no contexto de efetivos processos participativos.

Depois da abertura democrática permitida com o 25 de abril de 1974, foi a entrada de Portugal na União Europeia que contribuiu de forma decisiva para o início da consciencialização da sociedade civil e dos cidadãos, individualmente considerados, e para a necessidade da participação ativa e responsável, ao introduzir legislação inovadora sobre esta temática e, inerente a ela, a obrigatoriedade de, no nosso país, se implementar a participação pública, nomeadamente através de instrumentos que complementassem os processos educativos formais, dos quais relevam os da educação ambiental, a transposição de regulamentos e práticas administrativas, a partilha de experiências e a implementação de programas de desenvolvimento territorial de índole local.⁶⁰

Terá sido a partir da consolidação da atuação em conjunto que, por exemplo, as ONGA⁶¹ (organizações importantes na implementação e reforço da participação cidadã) aprenderam a mobilizar parceiros em escalas regional, local e internacional não só para a atuação conjunta face à questão ambiental, como para participação nas diferentes iniciativas estatais de envolvimento da sociedade, tendo contribuído decisivamente para a participação pública no nosso país. No entanto, e pese embora o facto de a sua influência sobre as decisões se basear mais na força do discurso técnico-científico e dos índices de preocupação e até de

⁶⁰ Comparado com outros países da Comunidade Europeia, os níveis de associativismo e de interesse em assuntos políticos em Portugal estão entre os mais baixos (BELCHIOR, 2005) e para Estanque (2000), os movimentos sociais no país foram marcados pelo processo histórico de modernização sócio económica – tardio e ambíguo, a repressão social pelo regime autoritarista (1926 a 1974), e a abertura democrática no pós 25 de Abril de 1974, cuja amplitude permitiria considerá-lo um movimento social nacional. As ONG's, por exemplo começam a surgir somente após 1974, portanto, de forma atrasada em relação às suas congéneres no contexto europeu (Pereira, 1995).

⁶¹ Para aceder ao histórico legal das ONG's em Portugal, ver Pereira (1995).

dramatização futura dos problemas ambientais serem elevados, as formas de participação ainda são muito restritas a as taxas de permanecem baixas.⁶²

Assim, e apesar de existirem inúmeros espaços consultivos e instrumentos de garantia de participação nas decisões públicas, já contidos nas leis portuguesas, a ausência de tradição participativa articulada à desorganização dos poderes públicos, num panorama geral de desinformação, pouco têm estimulado os cidadãos a participar e a intervir (Schmidt, 2000, 98).

No entanto, cabe ressaltar que os espaços participativos são eminentemente consultivos, resguardado que está ainda, o poder de decisão para a administração central. A base da participação pública legal portuguesa, constitui-se como um conjunto de ações, como sejam a prestação de informações por parte da administração e a oportunidade de fazer sugestões às propostas apresentadas e elaboradas pela administração pública. No formato da informação produzida para essas ações expressa-se, de imediato, a vontade do controlo por parte da administração, já que o facto de não existir uma tradução da documentação técnica para uma linguagem comum, de muitas vezes serem os *média* os primeiros a apresentarem determinadas propostas à população local e de não serem obrigatórias respostas diretas e dirigidas aos cidadãos, permitem desde logo identificar alguns pontos (fracos) da visão e da prática da participação em Portugal (Gomes, 2007).

São ainda referidos pela literatura como constrangimentos à participação: o controlo do envolvimento do público pelo Estado, (por exemplo a escolha dos locais de participação limitada à Administração e na definição dos períodos temporais para o envolvimento do público no processo), apresenta-se também como forte condicionante a uma verdadeira democratização do planeamento, bem como as fases demasiado prévias ou tardias de convocação do público e que subvertem o carácter democrático dos processos de decisão, favorecendo os interesses dos proponentes (muitas vezes autoridades políticas centrais e locais) (Craveiro, 1996).

⁶² “Nem sempre visível, o papel das ONG de desenvolvimento local e protecção do ambiente, particularmente em zonas do interior, tem propulsionado a implementação da sustentabilidade nas suas áreas de influência, quer ao nível da educação ambiental, quer mais concretamente na implementação de projectos que visam, por exemplo, o envolvimento activo das populações locais na definição de estratégias de ordenamento do território. Estas estratégias, como é o caso do projecto “Guadiana Vivo” da ADPM – Associação de Defesa do Património de Mértola para a área do Parque Natural do Vale do Guadiana, são delineadas “à margem” da estrutura formal de tomada de decisão e acabam por vir a influenciar indirectamente os resultados do processo de planeamento. Neste caso, dever-se-á apontar que não pode ser descurado o papel que este tipo de ONGs tem como parceiro essencial para a legitimação local de qualquer estratégia desenvolvida para a sustentabilidade” (Baptista, 2004).

Para Gomes “a duração definida para essa mesma ‘participação’, esporádica e faseada, igualmente dificulta a possibilidade de um diálogo transformativo e de ‘*empowerment*’ dos cidadãos, fomentados em casos de uma ‘participação’ contínua ao longo do tempo” (Gomes, 2007: 114).

Em termos de planeamento e desenvolvimento, os planeadores, geralmente da administração pública ou contratados por promotores privados, têm em Portugal o papel de supervisionar o processo de planeamento (podendo ser introduzido nesse processo o interesse das populações) (Lobo, 2001) e que no final do processo determinam as soluções ótimas e as preferências públicas (podendo incluir ou não os interesses das populações ou dos territórios em causa). Muitas vezes as comunidades assumem apenas um papel de ‘*input*’, sendo a sua opinião apenas um dos factores a considerar num processo em que intervêm diversos atores, desde a administração, passando pelos promotores privados e terminando em algumas das organizações e associações com maior peso na área geográfica em desenvolvimento, mas em que principalmente a opinião técnica tem um peso determinante e muito superior a qualquer outra, o que pode obstar à própria participação de alguns dos sectores da população menos capacitados para esse tipo de participação.

De uma forma geral, Portugal dispõe de legislação, e que funciona, mas sendo ainda predominantemente dominada pelo Estado⁶³. Este parece demonstrar alguma vontade de abrir os procedimentos processuais do planeamento físico aos cidadãos e organizações civis, embora apenas seja admitida intervenção nas fases menos “ameaçadoras” para a definição base desses processos, o que coloca interrogações sobre os objectivos dessa mesma participação. Tal traduz-se claramente numa participação frágil, muito dependente, pouco capacitada e algo desorganizada dos cidadãos, que não lhes permite atingir um grau de genuína participação em processos de planeamento ou de desenvolvimento. Os métodos utilizados são demasiado passivos e não satisfazem (na maioria das vezes) os membros do público que são ouvidos. Apesar de se alardear que estes (poucos) contributos melhoram as decisões da administração local ou regional, eles não incorporam o vasto espectro de público existente. E isto quando esses métodos não antagonizam os cidadãos que se tentam envolver e trabalhar nestes processos, o que desencoraja a sua participação.

⁶³ Situado na “semi-periferia” europeia (Santos, 1985), Portugal tem sido sociologicamente caracterizado como um estado forte, um mercado fraco e uma sociedade civil simultaneamente fraca e forte.

Por outro lado, em Portugal o processo de planeamento e ordenamento do território encontra-se sobretudo ligado à elaboração e implementação dos vários instrumentos de ordenamento de território, dos quais se destacam o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), o Plano de Ordenamento de Área Protegida (POAP) ou o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR). Estes processos têm-se desenrolado tradicionalmente nos campos técnicos e políticos, enraizadas numa fraca tradição do país em planeamento territorial, a qual tem sido conservada por uma cultura governativa centralista, que tem condicionado e alimentado a permanência de um fraco sentido cívico e de um limitado envolvimento ativo da sociedade civil na tomada de decisões, contrariando um dos elementos mais importantes para a implementação do desenvolvimento sustentável do ponto de vista territorial que é precisamente a participação efetiva da sociedade civil. Baptista investigou que:

“Em Portugal, os processos de planeamento e ordenamento do território têm-se mantido avessos à inclusão explícita e ativa da diversidade de interesses e valores sociais, económicos, culturais e ambientais, particularmente nas fases mais iniciais da definição do âmbito dos projetos (Baptista, 2004).

No entanto, à semelhança de outros países, se bem que de um modo um pouco mais retardado, parecem emergir em Portugal novas formas de governança que se traduzem na partilha do poder, na coresponsabilização, na coprodução de políticas públicas e na emergência de novas lideranças, pelo que, como afirma Seixas:

“Perante uma decisiva e fundamental movimentação cívica da sociedade civil, há a necessidade de uma adaptação dos processos, e mesmo da criação de novos mecanismos e instrumentos no sentido do desejado maior pluralismo e auscultação dos diferentes atores urbanos nos processos de reflexão e tomada de decisão política” (Seixas, 2000: 61).

Parece assim que novas metodologias em curso e que tenderão a reelaborar novas formas de pensamento e ação, poderão promover a reflexão sobre as formas de participação em Portugal e conduzir a novas metodologias de ação e mobilização cidadã mais flexíveis e eficazes.⁶⁴

⁶⁴ Para Boaventura de Sousa Santos (1994: 89): “a sociedade civil portuguesa é fraca, isto é, atomizada e fragmentada, se a julgarmos pelos padrões e formas de organização dominantes nos países centrais.” (Santos, 1994,89).

Conclui-se assim, pela confirmação da existência de uma participação pública nas normas legais do planeamento do território em Portugal, a qual refira-se, fica contudo muito aquém dos níveis elevados do poder cidadão ou da designada democracia participativa que é praticada noutros países do espaço europeu. O envolvimento do público surge apenas como um requisito da lei vigente, como uma forma útil de melhor entender os objectivos e os valores da comunidade ou no preenchimento de lacunas no que é formalmente adotado pelo corpo legal para os seus objectivos. Embora algumas vezes os técnicos de planeamento queiram incorporar o conhecimento local dos problemas nas suas análises, a maioria dos decisores olha ainda com grande ceticismo para o que vem do público.

Assim, no que se refere à abertura ao poder participativo do cidadão, Portugal tem ainda um caminho longo a percorrer e para o qual é necessário investir na capacitação dos cidadãos e das suas organizações e diminuir a tendência macrocéfala e centralizadora do estado e da sua administração. No entanto, alguns indicadores parecem apontar para alguma tendência de subida em processos participativos por parte dos cidadãos; nomeadamente uma maior procura de informação, o surgimento, na agenda da comunicação social desta temática, a investigação sobre o tema tem aumentado e surgem mesmo casos concretos de efetiva participação pública.

Neste contexto e em continuidade, faremos uma breve referência à democracia participativa em Portugal. O aprofundamento da democracia participativa encontra-se expresso na Constituição da República Portuguesa, enquanto processo ideológico de um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática e no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais, tendo por objetivo a realização da democracia económica, social e cultural. Particularmente o capítulo dos direitos, liberdades e garantias de participação política, contém várias referências e disposições para que “todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio dos seus representantes livremente eleitos” (CRP).

São ainda reforçados, quer o papel que os cidadãos devem desempenhar enquanto efetivos participantes, quer a função do Estado em garantir a sua participação, ressaltando “que a participação direta e ativa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático, sendo tarefa fundamental do Estado Português assegurar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas

nacionais” (CRP). O direito de ação popular é consagrado constitucionalmente na Lei Fundamental⁶⁵, como um instrumento de participação e intervenção democrática dos cidadãos na vida pública, de fiscalização da legalidade, de defesa dos interesses das coletividades e de educação e formação cívica de todos. É, assim, consagrada uma forma própria de participação dos cidadãos, individual ou coletivamente organizados na defesa e preservação de valores e direitos essenciais, por pertencerem a uma mesma coletividade.

Assim parece claro que o país possui já um conjunto importante de normas em tudo o que está relacionado com a intervenção dos cidadãos na vida pública, sendo mesmo referido pela literatura que também em Portugal estamos perante uma nova relação entre o poder público e a sociedade civil, com o objetivo de promover não apenas o desenvolvimento, mas a descentralização e melhor distribuição do poder. Ultimamente, é assinalado o progressivo surgimento de um novo papel do governo bem como de novas relações com o sector privado, as organizações da sociedade civil e os próprios cidadãos os cidadãos, em que de um governo prestador de bens e serviços, para a adoção de um papel mais pró-ativo e mediador, fornecendo um quadro dentro do qual as empresas e outras instituições prestam serviços e promovem o desenvolvimento; de um governo perfeitamente verticalizado, formal e integrado caminhou-se para uma partilha das tarefas entre diversas instituições públicas, privadas e mistas.

O aparecimento do termo “governança” em vários documentos e discursos na última década (apesar de serem quase e só apenas isso - documentos) assinalam e evolução de uma clara separação entre os setores público e privado para novas formas de parceria entre eles, entre o Estado e o mercado e entre o sector público e os cidadãos (Healey, 1997); bem como da relação entre a administração central com os organismos desconcentrados do Estado e com os municípios e as suas associações (regionalização/descentralização); em suma, evoluindo de formas de organização hierárquicas, burocráticas, centralizadoras e castradora da participação, para formas mais democráticas, de governança pró-ativa e interativa, negociada e contratualizada.

No entanto, referem alguns autores que a democracia plena ainda não se tornou uma realidade no nosso país. Rui d’Espiney (2004), Presidente do ICE (Instituto das Comunidades

⁶⁵ Até à revisão constitucional de 1989 o direito de acção popular, consagrado no artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa, só podia ser exercido a título individual, por qualquer cidadão; com a nova redacção deste artigo, este direito é concedido a todos, individual ou colectivamente considerados.

Educativas), menciona que, apesar de haver eleições livres, de as instituições saídas de 25 de Abril funcionarem e de, no essencial, termos aquilo que se designa por um Estado de Direito, o facto é que:

“Não somos ainda uma Democracia. Esta só existe, de facto, quando à escolha, em liberdade, de quem nos representa, se associa um quotidiano de participação nas decisões, de produção e promoção de cidadania e de afirmação, não apenas do direito a... direitos, mas também do direito de... optar, de questionar o próprio direito. Dito de outra forma, é na interação entre a participação e a representação, na reconfiguração desta pelos impulsos que venham dos cidadãos e da sociedade que se concretiza a Democracia Plena. E tal não acontece ainda, na precisa medida em que não estão asseguradas as condições para o funcionamento da Democracia Participativa” (d’Espiney, 2004: 1).

Para comprovar a sua reflexão o autor exemplifica com os meios que o Estado põe à disposição dos cidadãos para a implementação de uma e de outra forma de democracia, salientando que:

“Com efeito e se é certo que à Democracia Representativa são oferecidos todos os meios para o seu funcionamento - financiamento dos partidos, remuneração dos seus eleitos e técnicos, pagamento das campanhas eleitorais, apoio material à sua atividade, etc., - à Democracia Participativa nenhum recurso, nenhum cêntimo é facultado... Um ou outro contributo para iniciativas localizadas e delimitadas, sob a forma de financiamentos parciais a projetos, mas nenhum apoio à sua sustentabilidade funcional” (d’Espiney, 2004: 2).

Acrescenta ainda que é necessário dar maior corpo a formas de participação e partilha de responsabilidades e de poder e que viabilizem e sustentem “formas organizadas de Democracia Participativa que são as associações, bem assim como o empenhamento continuado na afirmação da cidadania, nas suas diversas manifestações” (d’Espiney, 2004: 2).

Outros investigadores, como Villaverde Cabral (1997), ressaltam também que as relações entre cidadania e equidade em Portugal são complexas e diferenciadas, sendo indiscutível que o sentimento de desigualdade e mesmo de injustiça social têm muito a ver com a falta de recursos para participar na vida cívica, o que conduz a que a grande maioria dos portugueses se sinta «distante do poder». Daí que se coloquem inúmeros desafios à prática participativa, como a qualificação técnica e política dos atores envolvidos, tanto do governo como nos cidadãos, assim como a consolidação de uma cultura democrática que se traduza efetivamente em métodos e procedimentos concretos, que tornem possível a gestão compartilhada da

sociedade, que é como quem diz, uma participação nos processos de desenvolvimento e uma partilha de poder nas tomadas de decisão.

Já nos referimos anteriormente a que, para além das formas de associação que decorrem de objectivos comuns, a participação é também encarada como um processo de maturidade democrática, na dimensão não só do sistema político, mas também do social e cultural. Parece também cada vez mais evidente que a problemática da crise do Estado-providência se sobrepõe cada vez mais à da crise da cidadania, facto que não é estranho se atendermos a que a complementaridade ou o aprofundamento da democracia representativa através de outras formas mais complexas de democracia pode conduzir a um aprofundamento da própria concepção do poder e do Estado e a novas configurações democráticas ou gerar cisões, com inevitáveis consequências.

Como referem Santos (1992) e Isabel Guerra (2006), o funcionamento do Estado, pese embora a diversidade com que se tem apresentado ao longo dos tempos, se confunde cada vez mais com a democracia e com o equilíbrio da sociedade. Daí resulta a necessidade de uma constante e atualizada discussão sobre a democracia, até porque “até agora, a democracia representativa constituía o máximo possível de consciência política do capitalismo. Todavia, essa democracia é uma relação social” (Guerra, 2006: 54).

Já para Francisco (1997), os espaços locais, cidades ou regiões, ganharão nova projeção e solidez interna com o recurso a figuras, (que não só os eleitos locais) que se envolvam na mediação, definição e execução da ação pública, reforçando os respectivos sistemas de organização política. Designadamente a sociedade civil, chamada a participar nas coligações complexas que se geram a partir dos territórios, é agora corresponsável por uma gama difusa de problemas que interpelam as políticas públicas, o que, em muito justifica que a governação tenha sido muito debatida à escala local.

Para Carmina Cavaco, também em Portugal tem sido dada, mais recentemente e particularmente nos estudos sobre políticas públicas, uma grande importância às mudanças verificadas nas formas e natureza da “*governance*” regional e local, bem como aos desenvolvimentos e práticas para as políticas daí resultantes, com ênfase na promoção do desenvolvimento regional e local, sobretudo em termos das novas formas de “*governance*” local que se têm vindo a impor às formas tradicionais de administração pública, em muito

resultado dos processos de globalização das sociedades, particularmente da economia e das mudanças no papel do Estado e das autarquias locais. Salienta a investigadora três tipos de mudanças: “(a) nas concepções (modelos), estratégias e instrumentos de desenvolvimento local, (b) no papel do Estado e das autarquias nas políticas de desenvolvimento local, e (c) na importância do território nessas políticas” (Cavaco, 1999).

O primeiro tipo de mudanças refere-se sobretudo a uma reorientação no sentido de privilegiar formas descentralizadas de planeamento e de intervenção local, valorizando as políticas de desenvolvimento de base territorial, no sentido de privilegiar as iniciativas locais, num quadro de crescente globalização das economias, o que se refletiu em mudanças nas atribuições da administração pública pelos agentes locais nos processos de desenvolvimento, entendida até então como uma entidade exterior ao processo cuja função era impor modelos de organização do território, definidos hierarquicamente e rígidos na sua aplicação.

O segundo tipo de mudanças prende-se, segundo a autora, com as estratégias e instrumentos ligados ao desenvolvimento, notando-se um ganho de importância ao nível de um certo discurso universitário e político e em que aquele passou a pressupor a mobilização dos recursos locais e a devolução de poderes de decisão às comunidades locais. Tal conduziu a alterações na forma de organização das políticas públicas e a uma nova concepção de desenvolvimento que passou a exigir estruturas de decisão locais fortes e articuladas, como as autarquias, as associações locais e outras instituições, que se tornaram agentes privilegiados destas estratégias, obrigando a um reforço dos poderes de decisão político-administrativos a nível local.

A terceira mudança refere-se à importância do «local» na economia, a uma maior valorização dos territórios (onde de facto o desenvolvimento acontece), das estratégias dos agentes e da formulação das políticas. O local é entendido como estratégico para as economias locais e para a coesão social, desempenhando as entidades públicas locais um papel determinante, em coresponsabilização com as organizações da sociedade civil, o que, para Cavaco (1999) é um aspecto relativamente novo e de maior importância. Expõe a autora que:

“Estas mudanças significam o aparecimento de novas formas de intervenção das autarquias locais e de novos mecanismos de regulação dos territórios, envolvendo de forma articulada diferentes níveis da administração e os diversos sectores, publico, privado e voluntário (...) situação (que) vem sendo caracterizada por «*governance*”

local», em substituição do tradicional conceito de governo local, o qual caracteriza uma forma de satisfação de necessidades coletivas feita exclusivamente, ou quase, por entidades de direito público. O aspecto fundamental desta mudança reside no facto de se reconhecer, de forma cada vez mais explicita, o papel central de outros tipos de organização na prossecução dos objectivos das políticas públicas, nomeadamente nas políticas de desenvolvimento local” (Cavaco, 1999).

Assim, parece claro que em Portugal a participação dos cidadãos, conquistada pelos próprios ou induzida pelo estado, tem vindo a fazer-se sentir, obrigando a repensar todo um novo paradigma de governação, colocando cada vez mais a exigência da transição de um modelo de governo para uma lógica de *governança* local. Sendo para isso ainda necessário, para além do caminho já percorrido, aprofundar a clarificação das funções do Estado, em particular do papel que desempenham os governos locais, provocando uma maior adaptação dos “locais” a novos modelos facilitadores da governação participada, centrando o indivíduo no cerne da acção política e permitindo à sociedade civil e ao mercado as oportunidades de participar dos assuntos coletivos.

Alguns autores referem, ainda, a possibilidade de exigir capacidade de decisão e assunção da ética no exercício de funções de liderança política, como sendo exigências que fundamentam e garantem a confiança pública, e também como marco fundamental para as boas práticas da governação, aspectos a que também já anteriormente nos referimos como de boa governação.

Em síntese, e em linha com outros países, também em Portugal parecem ter sido criadas as condições propícias para que ocorram mudanças significativas na administração pública, no sentido que a vai aproximando daquilo que noutros contextos vem sendo designado por “*governance*”, embora esta não se esgote na ideia de votar e estar informado, de contestar quando não se concorda, mas fundamentalmente de praticar uma cultura de participação.

Da evolução da Sociedade Civil (capítulo 4), à Governança (capítulo 5), fechamos este ponto da dissertação com este capítulo sobre a Participação, o que, por serem matérias interligadas, dá coerência a uma boa parte da nossa tese, precisamente enquadrando a nossa visão sobre desenvolvimento, sustentabilidade e turismo, temáticas também já analisadas em capítulos anteriores.

Ocorre agora por fim fasear também a revisão da literatura relativamente às metodologias, em particular aquelas que possam comportar a matriz e os instrumentos mais convenientes e

adequados a esta investigação, bem como apresentar o caminho percorrido para a recolha e tratamento dos dados.

CAPÍTULO 5. MODELO CONCEITUAL DE ANÁLISE

5.1. INTRODUÇÃO

Optámos por incluir um capítulo de carácter autónomo, considerando a necessidade de, por um lado, sintetizar a revisão bibliográfica, e por outro, que nos auxiliasse na construção do quadro conceptual da investigação, aspeto relevante para o desenho da investigação empírica. Permite-nos, de igual forma, solidificar os objetivos do estudo.

Elaborámos dois quadros que nos balizam o tema de partida e contribuem para operacionalizar a investigação, respetivamente o esquema conceptual e o modelo de análise

5.2 SÍNTESE DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta investigação prende-se com a participação pública, a governança e as interferências que uma e outra introduzem no desenvolvimento sustentável dos territórios. O campo de análise é o turismo e a área de estudo o Baixo Guadiana. Por ser precisamente no turismo que assenta toda a nossa abordagem às dimensões que enunciámos, é pela sua relação com o desenvolvimento do Baixo Guadiana que iniciamos esta recapitulação da revisão da literatura.

5.2.1. TURISMO, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE

Começámos a definir o estado da arte da bibliografia associada precisamente pelo turismo e num foco específico em particular: a sua relação com o desenvolvimento e a sustentabilidade. De fato, o turismo pode ser usado como forma de estimular o desenvolvimento nos territórios cujas amenidades possam constituir espaço para essa oportunidade, sobretudo aqueles que tenham tradições culturais arreigadas e desenvolvam esforços de conservação do património cultural e ambiental e que promovam o equilíbrio sustentável entre o seu usufruto e a sua preservação. No entanto, esta atividade pode igualmente contribuir para o reforço de outras dimensões sociais, nomeadamente no campo social, cultural e ambiental. São as economias à escala nacional que em cada país mais beneficiam da atividade turística.

Os seus efeitos fazem-se sentir no emprego, na balança de pagamentos, nos rendimentos; têm efeitos sociais e ambientais; não nos devemos no entanto olvidar que os mesmos efeitos podem ser, igualmente, perniciosos. É precisamente neste balanço que as políticas públicas do turismo se tornam determinantes, ao mesmo tempo que imprimem maior ou menor dinamismo a vertentes mais pesadas ou mais conciliadoras com os espaços, influenciando, nesse sentido, o planeamento e ordenamento dos territórios e, claro o seu desenvolvimento.

Porém, e como pudemos constatar pela revisão bibliográfica e por conhecimento de causa, também a nível local é cada vez mais recorrente associar-se o desenvolvimento local ao turismo, multiplicando-se os exemplos de territórios que desenvolvem processos de desenvolvimento local em que o turismo assume uma quota-parte importante desse processo até pela flexibilidade e versatilidade que lhe conhecemos, que lhe permite adaptar-se às condições próprias de cada território e de cada população, para além de ser uma atividade económica de carácter transversal. São, aliás, estas características que o tornam uma oportunidade excelente para os territórios já que mais do que qualquer outra atividade económica (o turismo), combina correta e dinamicamente recursos endógenos e exógenos. Para além da importância mais materialista destes últimos aspectos, também não devemos ignorar aqueles que se prendem mais com os impactos psicossociais que os turistas provocam nos residentes, pela relação que estabelecem com os territórios, e que não são de somenos importância.

A relação do turismo sustentável com o desenvolvimento, para além da dimensão nacional é, nos níveis local e regional, cada vez mais estreita e por isso mais carente de investigação, ponderação e monitorização, para que, efetivamente, seja uma realidade. Mas é igualmente relevante mas que se enquadre nos novos paradigmas da sustentabilidade e da boa governabilidade local, em particular no que se refere à participação das populações na formulação de políticas públicas, precisamente tendo em vista o turismo sustentável.

Assim, é aceite que, partir das dimensões económica, social e ambiental, o turismo pode contribuir para os processos de desenvolvimento local e permitir, nomeadamente, melhorar a economia das comunidades, aumentar o emprego direto e indireto, produzir uma melhor distribuição dos rendimentos, conter fenómenos migratórios, produzir uma revalorização dos recursos naturais, bem como promover o interesse dos habitantes pela cultura, assim como para a proteção do património, e contribuindo ainda para o desenvolvimento de pequenas

localidades ou comunidades rurais, pela oportunidade de desenvolvimento e diversificação das suas economias, e por incentivar a valorização de produtos locais, gerando recursos para a conservação de locais de património (Toseli, 2007).

Por fim dedicámos alguma atenção às políticas públicas para o turismo, dado ser a nossa área de interesse particular nesta dissertação, conjuntamente com o envolvimento das comunidades locais, na definição dessas políticas. Como referem alguns autores, as políticas de turismo deverão ser sempre dinâmicas, dada a própria natureza multidisciplinar do turismo, o qual só funciona em pleno se cooperar em rede com muitos outros sectores da sociedade e da economia; e estas deverão conter alguns princípios básicos: ser estruturadas ao nível macro, médio e micro e ao longo do tempo e do espaço, devem estudar os contextos históricos porque estes fornecem informação importante, e reconhecer que os estudos de caso constituem oportunidades de aprofundamento de políticas específicas, tal como a ideologia e os valores fornecem explicações importantes para a interpretação social.

E também aqui se conclui que a definição e gestão participada de políticas locais exige a atuação compartilhada entre o sector público e privado, da sociedade civil, em particular das organizações não-governamentais e dos próprios cidadãos individualmente considerados, ancorada num ambiente bem planeado, onde as formas apropriadas de desenvolvimento turístico são encorajadas e facilitadas, contribuindo como tal para criar destinos competitivos, atrativos e funcionais.

Concluimos assim que o desenvolvimento é um processo que abarca a dimensão material e imaterial, levando em linha de conta os problemas relacionados com a dinâmica da sociedade, nos seus múltiplos sistemas: económico, social, ambiental, cultural, político, e não se reduzindo à problemática do crescimento do produto, nem estando dependente de critérios meramente económicos.

Referimos, por isso mesmo, a especificidade do desenvolvimento local e da sua importância, em particular em territórios de baixas densidade populacional, e concluimos, como a bibliografia refere, do ponto de vista mais territorial, que o desenvolvimento local é onde talvez melhor se evidenciam as dinâmicas e as oportunidades da sustentabilidade e da participação pública, e onde se promovem já abordagens em que os atores locais tendem a encontrar as suas próprias soluções e a participar na descoberta das oportunidades endógenas,

isto é, onde as comunidades começam a participar ativamente no seu próprio processo de desenvolvimento. Abordagens cujo traço comum é a relevância das especificidades locais, por um lado, e a participação, o “*empowerment*” e a concertação entre os atores públicos, privados e da sociedade civil, por outro.

Por seu turno, o quadro teórico do paradigma da territorialidade assenta nas sucessivas reformulações conceptuais do desenvolvimento, tendentes à formalização de um conceito de desenvolvimento, alternativo a um mero crescimento económico, colocando o cerne do processo de desenvolvimento na satisfação das necessidades básicas, no respeito pelo ambiente, no aproveitamento dos recursos locais, na autoconfiança, na autopromoção e na autossuficiência económica. Em suma, no centro das entidades territoriais sobre si próprias (*autocentered development*), pressupondo a existência de abordagens centradas nas comunidades locais das unidades territoriais de desenvolvimento, abordagens centradas na dimensão vivida dos problemas, tendo em vista a motivação endógena (Bilhim, 2004).

O grande cunho deste novo modelo é que motiva a participação das comunidades e a mobilização de todos os recursos e potencialidades dos territórios. A capacitação das pessoas e o poder das populações no sentido de procurarem o seu próprio desenvolvimento, de forma que este aconteça no sentido “*bottom-up*”, são igualmente argumentos do paradigma territorialista. Para que assim seja, deverão desenvolver-se mecanismos de governação e práticas de governança que permitam e estimulem a participação, sendo essencial para isso, o investimento na educação e formação profissional, isto é, no capital humano e na sua capacitação (Almeida, 1994; Melo, 2002).

Este modelo salienta ainda a importância das formas de motivação “endógena” em torno da especificidade territorial e da identificação das populações, e onde as estratégias de desenvolvimento das regiões assentam no pressuposto de que uma região não é só um espaço de uso económico, mas também, como refere Henriques (1990), de identidade cultural, social, ecológica e de decisão política. Esta é uma das maiores diferenças entre os paradigmas funcionalista e territorialista já que aquele não reconhece a necessidade de participação das comunidades locais no processo de desenvolvimento, enquanto que neste, os traços comuns são a relevância das especificidades locais e a participação, o *empowerment* e a concertação entre os atores públicos, privados e da sociedade civil. E aqui se abriu novamente um enorme manancial de análises teóricas e de práticas diferenciadas à escala mundial.

Uma das mais importantes referências neste processo prende-se com o facto da dimensão local ser copiosamente apontada como aquela em que melhor se evidenciam as dinâmicas, as fragilidades e as oportunidades que estão no cerne do próprio desenvolvimento e portanto da satisfação das necessidades humanas, sendo nessa escala que a vida acontece e que, portanto, o desenvolvimento se concretiza (Henriques, 1990). De facto, nas últimas duas décadas do século passado e mesmo já o início deste, assistiu-se a um constante aprofundamento teórico e prático do desenvolvimento, provocando novas estratégias e abordagens, e conduzindo a recentes conceitos de desenvolvimento ou a extensões do mesmo: desenvolvimento sustentável, ecológico, local, participativo, humano, social, integrado, territorial, onde, para além da económica é possível encontrar claramente perspectivas de dimensão social, política e ambiental Amaro (2004).

O Desenvolvimento Local (DL) resulta, assim, da crítica ao insucesso económico, social, ambiental e político do modelo tradicional de desenvolvimento e como reação aos modelos tradicionais de análise (modelo de base económica, pólos de desenvolvimento...) e às políticas regionais baseadas nos incentivos à implantação de empresas (Polèse, 1998). A sua definição passou a integrar indicadores de pobreza, de desemprego, de desigualdades de rendimento, de perda de biodiversidade, de participação democrática, num modelo alternativo que influencia o desenvolvimento local mas não se esgota nele e onde, através da participação e exercício duma cidadania ativa, ele só se pode concretizar de baixo para cima, ou seja, só se pode fazer a partir de onde, para cada comunidade, as coisas acontecem, em relações de cooperação entre agentes, visando a criação de plataformas de ação que permitam a participação das populações e a criação de redes inter locais, por forma a promover estratégias concertadas de desenvolvimento (ESDIME, 1997).

Para além da expressão desenvolvimento local, este “modelo alternativo”, é também caracterizado por diferentes autores, que a ele se referem como desenvolvimento endógeno, abordagem “*bottom-up*”, desenvolvimento a partir de baixo, ou ainda de desenvolvimento comunitário, dada a existência de iniciativas populares no seu decurso. Em todas elas denota-se o facto comum de assentar no local e de nele se iniciar e basear o processo de desenvolvimento. Este pressuposto vem acompanhado, idealmente, por uma redução da dependência da região face aos governos e aos agentes económicos do exterior (Polèse, 1998), enriquecendo as atividades económicas e sociais sobre um território a partir da mobilização e

da coordenação dos seus recursos e das suas sinergias, resultante dos esforços da sua população.

Igualmente, pressuporá a existência de um projeto de desenvolvimento integrando as suas componentes económicas, sociais e culturais (Henriques, 1990). Daí que o conhecimento e valorização dos recursos locais, a promoção de iniciativas individuais e coletivas, o investimento na reanimação das capacidades locais, a parceria com agentes do exterior, a promoção e estímulo à cooperação, à participação e à procura de soluções, são elementos fundamentais no desenvolvimento local (Polèse, 1998).

A integração do território enquanto espaço privilegiado do processo de desenvolvimento e o envolvimento dos habitantes locais nesse processo é outra das peculiaridades essenciais do DL, concebendo o território de forma integrada. A sua estratégia pretende assimilar a totalidade dos recursos e potencia precisamente a diversidade de soluções, a variedade de projetos e as diferentes alternativas para cada especificidade, sendo esta multidiversidade de apostas que lhe dá a oportunidade de novos mercados, de novas produções e o revigora constantemente, tornando-o num processo, embora lento nos resultados, mais firme e, porventura, mais durável e menos exposto às variações da economia (Pose, 2008). Um outro aspeto importante do DL prende-se com a observação, o estudo e a sua própria aplicação revelarem um constante acumular de inovações teóricas que, embora vindas dos meios académicos, são suportadas pela prática dos agentes, profissionais e organizações locais (Pose, 2008).

Concluimos também que o turismo, como fenómeno sociológico e, simultaneamente, como uma das mais vibrantes atividades do mundo, constitui uma inesgotável fonte para a teorização dos vários estados de desenvolvimento das sociedades modernas, em particular no último século e meio, ressaltando da sua análise, que existe uma articulação necessária entre turismo e desenvolvimento, particularmente nas dimensões das escalas geográfica e de sustentabilidade, facto que está cada vez mais na ordem do dia, dada a necessidade que o primeiro tem de assegurar a sua contínua procura de diversidade e continuidade, e o segundo de transformar em oportunidades os recursos existentes, demonstrando de igual forma, o seu papel na satisfação das necessidades humanas, mesmo sendo estas diferentes ao longo dos tempos. Também aqui a participação das comunidades - como oportunidade de contribuir

para a perenidade dos recursos e, simultaneamente, como avalizadoras do seu próprio processo de desenvolvimento - é igualmente importante como parte da investigação.

Neste contexto, analisámos a problemática da sustentabilidade quer enquanto construção institucional, em particular da sua pertinência em termos de desenvolvimento local e, sobretudo, do seu foco no turismo. É, aliás, nesta actividade, na sua vertente sustentável, que se pretende ancorar uma boa parte desta investigação. Concluímos referindo como, em termos espaciais, o turismo foi e é considerado como um instrumento capaz de atenuar os desequilíbrios regionais (económicos, de emprego, de equipamento, serviços e infraestruturas, etc.), mas também como uma atividade onde a bondade das políticas públicas e a sua aplicação nos territórios determinam uma maior ou menor eficácia na evolução dos territórios.

5.2.2. SOCIEDADE CIVIL E GOVERNANÇA

No que a estes temas se refere, avaliámos, em revisão da literatura, particularmente a compreensão da sociedade civil atual, implicada com a participação pública, representada no espaço da pluralidade de atores e relações sociais marcadas ora pelo conflito, ora pelo consenso. E ainda, aquilo que, por via da cooperação, uma sociedade civil enquanto espaço de liberdade de opinião, de organização e de participação, de diversidades não da homogeneidade, pode ser. Uma sociedade civil dos atores sociais, que são orientados por valores culturais e, ao mesmo tempo, por relações sociais, mesmo que por vezes conflitantes (Touraine, 1998), e igualmente orientados para a participação pública e a governação dos territórios.

Hoje é diverso o significado de sociedade civil, ocupando esta um espaço público entre o estado e os cidadãos individuais, onde estes últimos podem desenvolver atividades de forma autónoma, organizada e coletiva, de natureza variada e onde o papel dos atores e a sua efectiva participação é, de várias maneiras, influenciada pelas condições sociais que, por sua vez, podem ser modificadas pelas próprias ações desses atores. Não devemos perder de vista que as ligações entre desenvolvimento, participação e governação só podem ser reforçadas se a sociedade civil (e o setor privado) forem capazes de lutar pelas necessárias reformas dos sistemas políticos e económicos (Final Report of the ad hoc WG OCDE, 1997).

Este crescente protagonismo da sociedade civil é expressão da capacidade de, em democracia, os cidadãos agirem por si mesmos. A lógica da sociedade civil é a da liberdade, autonomia e diversidade. As iniciativas são tão variadas quanto as questões sociais e a energia de quem se mobiliza em torno delas. Em termos de desenvolvimento local, esta diversidade é bem o reflexo dessa riqueza de experiências e experimentações, da capacitação e da aprendizagem dos atores de um território. Mas igualmente a defesa dos direitos humanos, da proteção da natureza ou da conservação das espécies, ilustram a dimensão e profundidade do papel da sociedade civil nas sociedades democráticas.

Os movimentos organizados da sociedade civil têm contribuído não apenas na definição dos rumos das políticas locais, mas também nos debates que ocorrem no cenário internacional. A vertiginosa ampliação de temas de interesse público nas últimas décadas constitui igualmente um valioso contributo para este papel de representação e de capacidade de intervenção ativa da sociedade civil, concentrando-se sobretudo no conceito de “*accountability*”.

Referimo-nos também ao capital social e de como a sua expressividade e qualidade são importantes para as instituições sociais e as suas formas de organização, resultando a sua acumulação como um elemento estratégico para a sustentabilidade de projectos de desenvolvimento local, pelo que a constituição de capital social e o surgimento de uma sociedade civil forte pressupõem muito do essencial para a consolidação do desenvolvimento sustentável a longo prazo. Este, a ocorrer, reforça, por sua vez, a própria sociedade civil, como, aliás, o refere o próprio Banco Mundial. Numa definição mais operativa de capital social, este poderá ser definido como o conjunto de recursos que integra a vida social e as organizações sociais. É um bem coletivo que garante o respeito pelas normas de confiança mútua e de comportamento social; e o conjunto de elementos constituintes de uma sociedade, comunidade ou organização, que assumem a forma de normas, redes sociais, confiança generalizada, reciprocidade; e de valores como a tolerância e a solidariedade (Sofia, 2007).

O Capital Social inclui ainda o ambiente social e político onde a estrutura social está situada, bem como as normas, as formas de governo, o regime político, a eficácia social da lei, o sistema judiciário (a justiça e a sua aplicação), o respeito pelos direitos civis e políticos. As formas de organização e as instituições sociais (em sentido lato) têm grande importância na qualidade e na quantidade do capital social de uma dada sociedade o que assume peculiar importância em termos de dinâmicas de desenvolvimento territorial, pela orgânica social,

como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas (Putnam, 2002). Por isso, é apontado como um elemento estratégico fundamental para a avaliação da sustentabilidade de projetos e de políticas públicas, até porque, quanto mais intensa for a relação de uma comunidade com um território, maiores são as probabilidades desse território se desenvolver.

Uma outra conclusão importante prende-se com o papel social do indivíduo como ator social, resultado da necessidade e da pressão exercida pela sociedade global que conduz a que os indivíduos tendam a estar mais capacitados, a ser mais inconformados e “criativos” do que no passado, na medida em que são, constantemente e de uma forma vertiginosa, chamados a elaborar juízos de valor e a fazer escolhas. A emergência deste indivíduo que pensa, delibera e decide (e que muitas vezes decide não decidir/participar) é um fenómeno que precisa de ser estudado, percebida e valorizada a sua importância para a revitalização da democracia, da política, da participação cidadã e da construção e desenvolvimento das sociedades e dos territórios. Daí a importância de que resulta o grande desenvolvimento das redes de cooperação, de gestão, de resolução de problemas, de comunicação e a emergência da opinião pública. A abertura de novos espaços para a formação e comunicação de opiniões apenas confirma o fato de que estamos diante de uma nova articulação entre vida pessoal e debate público, responsabilidade individual e coletiva, liberdade e solidariedade (Oliveira, 2008).

Conclui-se também que a participação é uma das principais componentes da qualidade da governação e, portanto, tem uma estreita relação com as políticas públicas e apresenta uma relação bidirecional com o capital social, significando, por um lado, que a participação constitui uma importante fonte de capital social, porque cimenta os laços sociais das comunidades, e, por outro, que o capital social facilita a participação, porque incentiva a intervenção nos processos de decisão que interessam à comunidade. Logo, o seu papel em termos de políticas, pode ser relevante nos territórios, demonstrando a literatura que os modelos e os mecanismos de participação são indissociáveis do dinamismo da sociedade civil.

Quanto à governança, referimo-nos sobretudo ao conceito e às práticas, traduzidas sobretudo pela identificação e implementação de processos que promovem e ampliam a participação do cidadão nos seus território e em processos decisórios. Parece claro que as últimas décadas reafirmaram o debate em torno do desenvolvimento económico local e regional, e viram o

despertar novas abordagens, quer pela força de nele se incluïrem e participarem outros atores e novas camadas sociais vulneráveis, quer pela premência de se criarem novas estruturas económicas e sociais de bem-estar, originando outras formas de governança, interessantes sobretudo em dimensões locais e regionais onde os seus efeitos são mais visíveis de forma empírica. Daí o interesse em abordar, tal como o fizemos, a relação entre a governança e o papel dos territórios.

Paralelamente, demos conta de como esta nova articulação entre os agentes estatal, público e privado, promove novas sinergias na discussão sobre o desenvolvimento económico, configurando dois enfoques diferentes: um, com um pensamento elitista, e outro, mais preocupado com a discussão acerca da governança como instrumento de impulso fundamental no desenvolvimento económico local, dando grande relevo à participação dos cidadãos. Esta nova governança, como construção coletiva de governança territorial e que traduz um novo paradigma de desenvolvimento, cuja peculiaridade se situa no relacionamento entre os vários atores políticos, sociais e económicos, estende-se à intervenção e à responsabilização pela implementação de políticas públicas, assumindo projetos e avaliando resultados.

Nesta nova concepção do envolvimento dos cidadãos, de política e do exercício do poder e da gestão do território, o papel e a dimensão do Estado começaram a ser questionados e, enquanto ocorria um intenso processo de concentração de capitais, sentiam-se transformações sociais relevantes. Emergindo, na sua maioria da sociedade civil (mas não só), e voltadas para fins coletivos um conjunto de organizações – que se designam agora do Terceiro Sector - ocupam um novo espaço público ativo, em que agentes estatais, privados ou mistos se relacionam, interagindo em dinâmicas de interesse ou conflito, originando novas configurações sociais e de gestão pública e territorial (Grau, 1996).

É aceite pela generalidade dos autores que a governança se caracteriza pelo envolvimento e participação de instituições e atores de diferentes esferas de governo; as fronteiras e as responsabilidades estabelecidas entre os atores são menos nítidas nas áreas de ação social e económica; reflete uma interdependência entre os poderes das instituições envolvidas na ação coletiva; supõe a participação de redes de atores autónomos e parte do princípio de que é possível agir sem se fazer uso do poder ou autoridade do Estado. Surgem assim outras questões e novos desafios ao desenvolvimento, aliados a um crescente e rápido processo de complexificação social. De mero crescimento económico, o desenvolvimento ganha uma

relação mais próxima com os níveis local e regional e com a qualidade de vida dos cidadãos e com o desenvolvimento sustentável, reforçando e reforçando-se com a governança democrática e a participação, a descentralização e a gestão em redes (Osmani, 2008).

Outra conclusão refere-se ao facto de o conceito de governação ter evoluído para patamares que progressivamente foram incorporando novas dimensões. Os paradigmas fundamentais de elaboração e implementação de políticas públicas, que originalmente eram dominados pela visão centralista da administração pública (perspectiva *top-down*) passaram a incluir uma perspectiva *bottom-up*, que incorporou a estrutura setorial e o comportamento dos destinatários, garantindo maior eficácia das políticas. Tal significou o alargamento, na formulação e implementação de políticas, a outros agentes, nomeadamente governos locais, terceiro sector e entidades independentes de carácter profissional e económico, bem como às redes público-privadas, com o intuito, segundo alguns autores, de “ultrapassar falhas de um centro de controlo político hierárquico”, num conceito de “*modern governance*” que configura um novo paradigma de governança (Fonseca e Carapeto, 2009: 36, com base em Mayntz).

Esta é uma nova conceção do envolvimento dos cidadãos, de política e do exercício do poder e da gestão do território, que estabelece a cidadania activa como fator crítico e se preocupa com o capital social e os fundamentos sociais necessários para um desempenho económico e social efetivo (Putman, 1993), sustentando a tese que defende um crescendo de interações entre os vários atores sociais e o governo (Pierre e Peters, 2000), a que Jan Kooiman (1993) designa por “*modern governance*”, a governação que emerge das interações.

Referimos ainda como a literatura menciona a governança como o conjunto de iniciativas, normas, forças, pressões e processos que permitem aos indivíduos, sobretudo por meio de suas organizações, para além de participar, exercer um controle social, público e transparente, das estruturas estatais e das políticas públicas, bem como da dinâmica e das instituições do mercado. Incluir uma ampla gama de atores sociais nos processos de desenvolvimento e envolver múltiplas categorias de agentes, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação, passou a fazer parte dos objetivos coletivos a atingir.

É nesta governação colaborativa que emergem as novas tendências de uma governação partilhada por vários atores, que sendo parceiros sociais, procuram desenvolver alternativas de atuação, identificar soluções, decidir prioridades e tomar decisões conjuntas. É também neste enquadramento que se desenvolvem as melhores oportunidades de participação individual e coletiva dos cidadãos, numa procura constante de melhoria das estruturas e dos processos de desenvolvimento. Estas novas práticas de governança envolvem os atores, as instituições, estabelecem inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível de expressar arranjos específicos entre os interesses em jogo e as várias possibilidades resultantes de negociação.

Salienta-se ainda a importância dos organismos internacionais nesse destaque dado às práticas de governança, cuja dimensão passou a ser (ou não) um bom indicador para o desenvolvimento territorial, particularmente da União Europeia, para quem as boas práticas de governança alargam substancialmente as oportunidades de desenvolvimento, e passaram a ser um factor seletivo na definição dos seus apoios financeiros.

Outro dos importantes tópicos de conclusão deste capítulo refere-se à territorialização da atividade governativa, em particular no que se refere às políticas públicas, ao papel do território e ao capital social como recurso endógeno de um território. (onde o local interage com o global mas a pertinência incide no local) valoriza-se e reforça-se, ao ser concretizada num contexto de ação social e de ação coletiva, onde a questão da cidadania e da governança entram na agenda política, dando o qual, como refere Ferrão, estimula a participação efetiva da sociedade civil nos processos de desenvolvimento.

Vimos também como o conceito de capital territorial, próximo do conceito de potencial endógeno, parte do princípio de que, em cada região, existem especificidades nos vários tipos de capital ou noutros recursos importantes para a diferenciação dos territórios e que, refletindo uma estratégia territorial partilhada, baseada no reconhecimento e valorização da sua importância para a coesão territorial sustentável a diferentes níveis, pode contribuir decisivamente para o desenvolvimento dos territórios.

Para diversos autores, as boas práticas de governança constituem uma sólida base para garantir um equilibrado desenvolvimento dos territórios, podendo contribuir decisivamente para a equidade e coesão territorial, já que o papel do território, bem como a participação dos indivíduos e das autoridades locais, constitui uma matriz essencial de qualquer estratégia de

desenvolvimento. As organizações territoriais, a par da territorialização das políticas públicas, assumem-se, assim, como decisivos pilares do desenvolvimento dos territórios. Conclui-se ainda da importância da dimensão local como espaço relevante de criatividade política nos últimos anos, dimensão onde mais têm sido ensaiadas algumas metodologias de governação e mesmo de governança, que combinam o pragmatismo das intervenções, a eficiência dos recursos e a eficácia das decisões (políticas) locais com um maior pluralismo e equidade. Disso demos nota, e exemplificámos no capítulo dedicado ao desenvolvimento e, em particular, no referente ao desenvolvimento local sustentável.

É importante salientar como conclusão que os processos de governação local são um bom laboratório para tornar a governança mais eficaz na resposta às necessidades dos cidadãos e para criar as condições propícias ao fortalecimento da sociedade civil e ao seu envolvimento na gestão dos seus próprios assuntos. Mais perto, logo mais acessível e portanto, mais próximo do cidadão, é ao nível local que se constroem as melhores, mais eficazes e duradouras dinâmicas de governação local em que as instituições públicas e os cidadãos estabelecem relações de grande proximidade, de controlo e de responsabilização, o que pode ser relevante para a sustentabilidade e eficácia das estratégias de desenvolvimento dos territórios. A governança local parece assumir-se assim como um bom campo de ensaio para tornar as instituições públicas mais eficazes na resposta às necessidades dos cidadãos e para criar as condições propícias quer ao fortalecimento da sociedade civil quer ao seu envolvimento na gestão dos seus próprios assuntos.

5.2.3 PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Este constitui, como já referimos, um tema essencial neste estudo. Uma das nossas linhas de análise prende-se, como sabemos, com a importância da participação dos indivíduos e das organizações nas decisões sobre assuntos que lhes dizem respeito, muito em particular em processos de desenvolvimento local. Pretendemos aprofundar no como, no porquê e com que resultados, a participação contribui para as boas práticas de governança; no fundo, até que ponto se constitui como alavanca do desenvolvimento, quer nas dimensões económicas quer sociais, mesmo quando o conflito faz parte do processo.

Salienta-se, com particular ênfase nas últimas décadas, a necessidade de encarar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, visualizando-se nesse crescimento uma tendência política, teórica e prática, cada vez mais clara e incontornável. É relativamente unânime que, pela participação cidadã, particularmente numa perspectiva pró-activa, pode residir um mais eficaz e duradouro processo de desenvolvimento humano e territorial e, em última análise, uma sociedade civil forte, expressa numa cidadania activa e dinâmica. Ao conseguir-se este desiderato, esta pode assumir um papel decisivo na tomada de decisões dos governos, contribuindo para o encontrar de novas vias e métodos que melhorem a qualidade da gestão pública e a eficácia da sua ação, aspetos que a literatura mais recente refuta de grande importância, atendendo sobretudo às debilidades económicas e de finanças públicas de grande parte dos Estados.

É referência, igualmente, o facto da participação pública nos processos de desenvolvimento, além de constituir um direito das comunidades, ser entendida, cada vez com maior acuidade, como uma condição fundamental para o sucesso e garantia de manutenção e adequação das ações propostas ao longo do tempo, sendo acertada como um princípio básico para a boa governança, e sendo igualmente por isso um dos indicadores da democracia, em particular nos processos de democracia participativa.

A falta de participação cidadã é apontada, pela literatura produzida, como uma das principais causas do fracasso de muitas políticas públicas, programas e projetos, sobretudo porque, pela falta de envolvimento da comunidade, muitos programas e projetos governamentais concebidos e implantados de cima para baixo não sobrevivem às administrações responsáveis pelo seu lançamento. É fundamental, como argumenta (Campagne, 2001) que o desenvolvimento tenha participação dos cidadãos/atores, uma condição essencial da sua durabilidade social.

Também é fundamento de peso em favor da participação, a sustentação de que os processos participativos parecem permitir um mais eficaz desenvolvimento e uma maior capacidade de inovação. Outro grande argumento prende-se com o efeito multiplicador que os processos participativos parecem imprimir ao desenvolvimento territorial e à maior capacidade de resistência e inovação perante as adversidades (Marques 2000). Em suma, em termos de governação, o que parece ser a melhor defesa da participação é, na verdade, o aumento da eficácia das ações governamentais.

Outra conclusão importante e que nos parece útil referir, prende-se com a territorialização do desenvolvimento e o seu enredo com a participação social, já que quanto maior for a distância entre os atores e o objeto da participação, menor será a propensão para participar. Isto é, quanto mais perto for ou estiver o foco/motivo da participação, mais probabilidades há desta ocorrer, sendo da expressão dessa participação que resulta uma maior ou menor robustez do processo, por um lado, e uma maior ou menor legitimidade das tomadas de decisão, por outro. Resulta daí que a capacidade de auto-organização dos territórios, a fertilidade do seu capital social acumulado, a participação interventiva, associadas a uma dinâmica cultural, social e política, a ambientes criativos, propícios à criatividade, à partilha e a um sentimento de apropriação do processo pelas comunidades locais, constituem factores essenciais para a sua consolidação.

São estes territórios de “comunidade cívica”, com base na participação cívica, que se caracterizam pelo interesse e pela participação dos cidadãos nos negócios públicos e onde o desenvolvimento participativo e a boa governança interagem e se relacionam, constituindo-se como facilitador do desenvolvimento sustentável. Por seu lado, a governança proporciona a base para o desenvolvimento participativo, na medida em que promove o envolvimento e cria um ambiente favorável para os processos participativos. É em função desta interação que os processos participativos evoluem, que a governança também se transforma para apoiar uma participação mais ampla e mais madura, e, nesse sentido, o desenvolvimento participativo também acaba por promover a boa governança.

Como refere um relatório do Banco Mundial a que aludimos antes, para que o processo de desenvolvimento seja sustentável, deve existir uma sociedade civil forte e atuante nas questões de interesse público, sendo a participação uma componente intrínseca da boa governança. A bibliografia consultada aponta que a participação constitui, atualmente, o fator essencial para a consolidação dos processos democráticos, no fortalecimento da cidadania e na ética da governação. É também associado a este posicionamento que outra abordagem surge e reenquadra também o conceito de participação: o ato de pertencer, ou seja, o sentimento de identidade e de pertença coletiva, que gera motivação nos indivíduos para se envolverem com determinados objetivos da comunidade.

A participação deve assim ser vista como um instrumento importante para promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão da comunidade e melhorando a qualidade das decisões, tornando mais fácil alcançar objetivos comuns, o que justifica que a participação não é um fim em si, mas apenas um meio para os atingir.

Quanto às limitações à participação, são sobretudo referidas as condições e oportunidades desiguais que se estabelecem entre os diferentes participantes, bem como dúvidas quanto aos formatos, mecanismos e processos participativos na tomada de decisão. Não ficam também sem referência as falhas apontadas à falta de infraestruturas de suporte à representatividade e legitimidade necessárias para a decisão ou a desconfiança da pouca eficácia do processo, nomeadamente na incorporação dos resultados da participação.

O próprio formato da participação, muitas vezes apresentada ela própria como um conflito de interesses, constitui em si um procedimento de disputa entre os atores sociais, e entre estes e o plano institucional, o que constitui desde logo uma limitação. Naturalmente que o espaço de participação social é propício ao conflito, mas também à negociação e cooperação. Este conflito, que pode ir do constrangimento à oportunidade, de acordo com o empenho e capacitação dos atores sociais, pode, no entanto, revelar-se bastante útil, particularmente em processos de desenvolvimento local, em áreas como o turismo, ambiente ou de proteção de valores patrimoniais.

Outro aspecto importante tratado neste capítulo prende-se com os graus de participação, tendo sido referidas várias das suas categorias, nomeadamente de Pugnam, de Pretty e Arraes, de Bordenave e de Arnstein, todas elas numa tentativa de escalonar o grau de participação, sobretudo em processos de decisão.

Foram também salientados, pela bibliografia, dois aspectos da participação: o seu carácter de elemento essencial da própria ideia de democracia e o seu importante papel instrumental, derivado da funcionalidade da participação para a articulação de atores sociais e, para a viabilização de processos de capacitação e de aprendizagem coletiva. Estes, é comum serem referidos como sendo extremamente relevantes para a promoção do desenvolvimento, destacando-se a necessidade de uma educação formal e informal que construa uma sociedade civil forte, capacitada e responsável. Daí que vários autores refiram que a questão da participação dos cidadãos está umbilicalmente ligada à questão da democracia, já que,

consoante a robustez da democracia, assim a representatividade dos cidadãos ou o seu desempenho é incluído nas políticas públicas. Esta forma de organização política da sociedade requer que os cidadãos, quer de forma direta, quer através de representantes, escolham e controlem o processo e os resultados da governação e que de alguma forma, os cidadãos sejam equitativamente considerados no processo de tomada de decisão.

Fizemos também referência ao envolvimento dos cidadãos em Portugal, constatando-se que a tipologia de participação tradicional (informativa e passiva) continua a ter uma grande expressão, (demonstrando que, no nosso país, há muito ainda a fazer neste campo), resultante de diversos fatores, entre outros, a inércia do cidadão, a fraca tradição em termos de participação, talvez fruto do regime político do passado recente. O desinvestimento ao nível governativo que esta área tem continuamente sofrido, aliado à ausência de tradição participativa articulada à desorganização dos poderes públicos, conduz a um panorama geral de desinformação, que pouco tem estimulado os cidadãos a participar e a intervir.

No entanto, a bibliografia aponta que novas metodologias em curso, e que tenderão a reelaborar novas formas de pensamento e ação, poderão promover a reflexão sobre as formas de participação em Portugal e conduzir a novas metodologias de ação e mobilização cidadã mais flexíveis e eficazes, bem como a novas formas de governança que se traduzem na partilha do poder, na coresponsabilização, na coprodução das políticas públicas e na emergência de novas lideranças. É necessário, no entanto dar maior corpo a formas de participação e partilha de responsabilidades e de poder, que viabilizem e sustentem essa evolução. Designadamente à sociedade civil que deve ser chamada a participar nas coligações complexas que a partir dos territórios, tratam agora da gama difusa de problemas que interpelam as políticas públicas, o que, em muito justifica que a governança deva ser muito debatida à escala local.

Podemos assim referir que, também em Portugal, a participação dos cidadãos, tomada pelos próprios ou impelida pelo estado, se tem vindo a notar, pondo na ordem do dia, embora ainda que de uma forma algo ténue, este novo paradigma de governação, de transição de um modelo de governo para uma lógica de governança local, estimulando uma maior adaptação dos “locais” a novos modelos facilitadores da governança participada, centrando o indivíduo no cerne da ação política. Esta nova forma de gestão social permite à sociedade civil e ao mercado encontrar oportunidades de participar dos assuntos coletivos, exigindo à capacidade

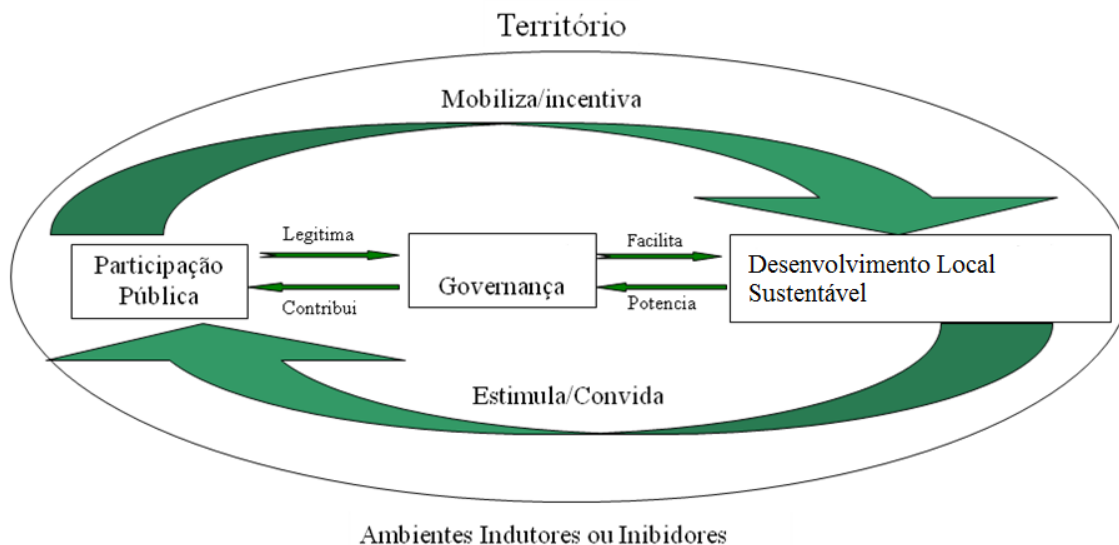
de decisão, a promoção da ética no exercício de funções de liderança política, como exigências que fundamentem e garantam a confiança pública, e também como marco fundamental para as boas práticas da governação, aspectos a que a literatura se refere como boa governação.

Terminámos assim esta síntese, necessariamente interpretativa, da revisão bibliográfica, pelo que passaremos à construção do quadro concetual.

5.3 DESENHO DO MODELO DE ANÁLISE

Definimos e apresentámos no capítulo 1 os nossos objetivos de partida assentes no conhecimento e perceção que o investigador tinha nessa primeira fase, embora já assistidos de diversas leituras feitas com esse propósito. O carácter interativo, próprio do processo de investigação, permite e aconselha que os mesmos possam ser ajustados. A revisão bibliográfica contribuiu, não tanto para alterar os objetivos de partida, mas, sobretudo, para melhor os delimitar e operacionalizar.

Para melhor fixar as questões de partida, elaborámos um esquema conceptual de investigação, que de forma gráfica (Figura 5.1.), ilustra o essencial das questões de partida: num determinado território (no caso, o Baixo Guadiana), a Participação Pública legitima as boas práticas de Governança e ambas facilitam o Desenvolvimento Sustentável. Reciprocamente, este potencia quer a Governança quer a própria Participação. Assim, se num sentido, há mobilização e incentivo ao Desenvolvimento, numa relação biunívoca, no sentido inverso, há estímulo à participação dos atores. Ambientes criativos e inovadores, gerados pela sinergia dos fatores acima apontados são indutores (ou inibidores, se não se verificarem) destes processos de desenvolvimento territorial.

Figura 5.1. Esquema Concetual da Investigação

Fonte: Elaboração do autor

De acordo com este esquema e tendo por base os nossos primeiros propósitos (pressupostos, pré-conceitos e conhecimento) e a revisão bibliográfica, construímos então o nosso modelo de análise (conf. tabela 5.2) inicial que integra as três grandes áreas da análise e investigação como se pode comprovar no quadro que se apresenta e que constitui o modelo de análise da investigação. A partir deste conjunto de temas, subtemas e categorias organizámos a investigação, balizando a construção dos instrumentos de recolha de dados e todo o seu processo de análise e interpretação. A partir deste modelo foram então deduzidos os guiões do questionário, das entrevistas e do *focus group*, procurando-se o máximo de coerência entre o quadro conceitual e o modelo de análise da investigação.

Tabela 5.2 - Modelo de Análise Inicial

Questões/Objetivos de Partida	Tema de Chegada	Te mas	Subtemas	Categorias	Subcategorias
- O processo de DLS de um território está intimamente ligado à robustez da Participação Pública nele existente. Esta é mobilizadora e incentiva boas práticas de Governança Local, contribuindo para a legitimação e eficácia das tomadas de decisão. Nesse propósito, a capacitação (<i>empowerment</i>) dos atores locais é determinante; - Identificar as variáveis que facilitam e condicionam a PP no território; - Avaliar que efeitos resultam da capacitação dos atores locais em práticas de novos modelos de governança local, facilitadoras de ambientes criativos e inovadores geradores de dinâmicas locais; - Apontar formas de cooperação e articulação entre os atores locais, adensando redes e consensos que tornem mais espessos e estimulantes o tecido social, económico e político do território; - Compreender a dimensão do papel das relações biunívocas que se estabelecem entre o grau de PP, a governança local e a sustentabilidade no desenvolvimento do território do BG.	Desenvolvimento Local Sustentável	Território	Potencial Endógeno	Contributo para o Desenvolvimento do Território	Usufruto expectável
					Constrangimentos
			Turismo	Potencial para o Turismo	Recursos e estratégias
				Contributo para o Desenvolvimento	Impactos
					Fatores facilitadores
					Fragilidades
			Coesão Territorial	Identificação do território do BG como unidade territorial	Pertença, apropriação e identificação com o território
					Elementos identitários e estruturantes
					Indutora do desenvolvimento do território
				Modelo Conjunto de Gestão Territorial	Impacto no Desenvolvimento do Território
					Inibições/conflito de interesses
					Legitimidade do modelo
		Atores	Capital social	Características e estrutura	
				Debilidades	
			Capacitação	Contributo para o DL	
				Dimensão	
		Participação	Cidadania	Estrutura	Dimensão
					Impacto no Desenvolvimento Local
					Dinâmicas sociais locais
			Dinâmicas	Estímulos e Limitações	Eficácia
					Políticas Públicas
					Cultura de Cidadania
			Mecanismos	Formas	Tomada de decisão
					Desenvolvimento
					Governança
		Governança	Redes	Dinâmicas de partilha e articulação de poderes	Confiança
					Fatores Potenciadores/Facilitadores
Fatores inibidores/constrangimentos					
Processos	Estratégia (construção política e social)		Instrumentos		
			Desenvolvimento Territorial		

Fonte: Elaboração do autor

PARTE II – DA METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO À APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA

Prefácio à PARTE II

A Parte II é constituída pelos Capítulos 6, 7 e 8. O Capítulo 6 trata da metodologia, e nele se explica a escolha da abordagem à investigação-ação, explicitando as suas características, objetivos, procedimentos e processos, bem como as diferenciações com outras metodologias. A natureza do estudo, designadamente o seu tema, a sua justificação e a sua adequação, é profusamente comentado. Decidimo-nos pelo método de abordagem do estudo de caso, o que é também aqui justificado, tal como o é o posicionamento do investigador no território, aspeto importante no contexto deste estudo.

É também neste capítulo que apresentamos as técnicas que adotámos para a recolha de dados e as respetivas justificações. Embora o pendor seja essencialmente qualitativo, quisemos, também, aferir informação e resultados através de análises, igualmente quantitativas. Tecemos, por isso, um conjunto de considerações sobre as técnicas qualitativas e quantitativas de recolha de dados. Ainda sobre a recolha de dados, é neste capítulo que explicitamos as fontes e as técnicas utilizadas explicando o modelo de análise que construímos. O caminho percorrido no tratamento e análise de dados é desenvolvido respetivamente no questionário, no *focus-group* e nas entrevistas.

O Capítulo 7 é, por assim dizer, o resultado do estudo. Contextualizado o caso e apresentado o enquadramento e singularidade do território (salientando a apetência turística do mesmo), aqui se apresentam e analisam todos os dados da investigação empírica. Seguindo o modelo de análise, por temas, subtemas e categorias, são dissecados os resultados, apresentando em texto e em esquemas, quer a análise dos dados, quer as interpretações delas extraídas. Por forma a tornar menos monótona a leitura e permitir apreender o fundamental, e remetendo para anexo (anexo 9) a restante informação, apresentamos, em síntese, as conclusões da análise dos temas, complementando-as através de esquemas gráficos. No referido anexo, encontram-se, para além da datalhada análise de conteúdo, tabelas construídas a partir dos

dados obtidos, numeradas em função do próprio capítulo (7) e que ilustram algumas das conclusões a que fomos chegando.

O Capítulo 8, o último, apresenta as conclusões, procurando articulá-las com o tema de partida e os objetivos da tese. Nele se manifestam também sugestões de aprofundamento do tema e de outras linhas e perspectivas de investigação futuras.

CAPÍTULO 6. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

6.1. INTRODUÇÃO

Com o capítulo da metodologia pretendemos explicitar a perspetiva de abordagem desta investigação e que decorre dos objetivos que para ela foram traçadas, bem como clarificar todo o caminho que percorremos, considerando-se esta etapa como contributiva para o reconhecimento, aprovação e legitimação do próprio estudo (Philimore, 2004), acompanhando a constante reflexão e interatividade que foi adotada em cada momento do trabalho empírico, aperfeiçoando sempre que possível cada uma das fases alcançadas, percursos do processo de investigação, processo a que Johns e Lee-Ross (1998) se referem como “abordagem sistémica” e que Hall (2004) igualmente considera útil como metodologia.

Uma investigação é uma descoberta constante, no sentido em que é a procura sistemática de respostas para as perguntas ou as questões de partida, sendo para tanto necessário ter claramente definido o objetivo da investigação (Quivy, 1992:42). Pesquisar para uma tese, como para outros trabalhos similares, determina também que se definam objetivos que facilitem a clarificação do problema e a sua delimitação, que se descreva uma metodologia de investigação, que se enquadrem as técnicas mais consonantes com os objetivos “de forma a controlar a sua utilização e integrar os resultados parciais obtidos” (Almeida e Pinto, 1995:92). É esta opção metodológica, pela aplicação dos respetivos métodos e técnicas, que nos conduzirá ao delinear da pesquisa, culminando na recolha e tratamento de dados (Trivinos, 1995).

A justificação da escolha da abordagem metodológica que nos pareceu mais apropriada é o primeiro passo que vamos enunciar: referimo-nos à investigação-ação, ilustrando para isso a natureza do estudo, as fases e os procedimentos, o âmbito geográfico e o nosso próprio posicionamento/papel no território enquanto investigador. A ele acrescentamos uma breve abordagem relativamente à validação do conhecimento. Como estratégia de investigação, apresentamos o estudo de caso, abordando os vários aspetos que a ele dizem respeito, distinguindo de seguida as técnicas de recolha de dados que utilizámos, seguindo Carmo e Ferreira (1998:175) quando salientam que “parece pertinente discernir entre método e técnicas

de investigação”. Explicitamos, nesse sentido, a escolha do caso do Baixo Guadiana como sujeito espacial desta dissertação.

Apresentam-se também as técnicas utilizadas para a recolha de dados, bem como o acesso e a escolha dos informantes. Por fim, e depois de apresentado o tratamento dos dados, quer pela análise de conteúdo, quer pela análise bivariada, é referida a forma de implementação do tratamento dos dados.

6.2. ESCOLHA DA METODOLOGIA: INVESTIGAÇÃO AÇÃO

Como se referiu, neste estudo, a nossa abordagem é de investigação-ação (IA). Para esta decisão contribuiu a natureza do tema, a sua contextualização dentro de um âmbito geográfico específico, o papel que nós próprios assumimos no território e que se traduz numa experiência acumulada de quase 30 anos como animador social e agente de desenvolvimento local. Para além das próprias motivações que nos conduziram a esta fase académica se prenderem muito com a oportunidade de investigar para melhor intervir, para encontrar novos caminhos de desenvolvimento sustentável para o território do Baixo Guadiana.

Conciliar as oportunidades que os recursos endógenos oferecem, com a necessária sustentabilidade, encontrando formas inovadoras de construção social e política - que permitam a robustez que a baixa densidade contraria -, em que as próprias comunidades, através de dinâmicas de “*empowerment*”, se apropriam e transformam o usufruto em qualidade de vida, só é possível investigando, experimentando e agindo de acordo com os melhores caminhos apontados. Esse é o vaticínio de qualquer processo de desenvolvimento que se queira eficaz, consequente e sustentado, como salientam Kemmis e McTaggart (1988), para quem, optar pela investigação-ação significa planejar, observar, agir e refletir de maneira mais consciente, mais sistemática e mais rigorosa no que fazemos na nossa experiência diária.

Por forma a melhor justificar a nossa decisão por esta abordagem, e tendo como pano de fundo o que referimos no parágrafo anterior, importa inteirarmo-nos um pouco sobre esta forma de ciência, conhecida como investigação-ação, que acarreta muitas definições. Esta diversidade é assumida pelos próprios investigadores, mas principalmente, tal como o nome implica, a investigação ação visa produzir mudanças (ação) e compreensão (pesquisa), ou por

outras palavras, e seguindo as ideias de diversos autores como Kemmis e McTaggart, (1988); O'Brien, (1998); Arellano, (2003), a investigação-ação procura a mudança, mas uma mudança para melhor.

A investigação ação é um método de investigação que se estabeleceu no âmbito das ciências sociais e médicas desde meados do século vinte, atribuindo-se a Kurt Lewin a sua origem moderna, quando nos anos quarenta desenvolveu uma versão de investigação ação em psicologia social no Centro de Pesquisa em Dinâmica de Grupos da Universidade de Michigan. Hoje considera-se que a investigação ação se posiciona entre dois paradigmas: de um lado as metodologias quási-experimentais, e de outro, as metodologias qualitativas, representando uma alternativa às metodologias positivistas.

Por exemplo, para Bryman, apesar de:

“Não existir apenas um tipo de investigação-ação, esta pode ser definida genericamente como sendo uma abordagem na qual a ação do investigador e dos membros de um determinado cenário social colaboram no diagnóstico de um problema e no desenvolvimento de uma solução baseada nesse diagnóstico (...) (no qual) a recolha de dados fará certamente parte da formulação do diagnóstico do problema e da descoberta de uma solução. Na investigação ação, o investigador torna-se parte do campo de estudo. Investigação ação pode envolver a recolha de dados quantitativos e qualitativos” (Bryman, 2008, 382).

O mesmo autor, apoiado em Lofland e Lofland, salienta ainda que a importância da IA é conferida também porque “a realidade social deve ser interpretada a partir da perspectiva das pessoas que são estudadas, em vez de se considerar que esses sujeitos são incapazes da sua própria reflexão sobre o mundo social no qual estão integrados. Esta metodologia, subjacente à investigação qualitativa envolve duas condições centrais como forma de obter conhecimento social: “a interação cara-a-cara é a mais completa expressão de participação na ideia de outro ser humano; e a participação na ideia de outro ser humano (em termos sociológicos ‘assumir o papel do outro’) (Lofland & Lofland, 1995: 16)” (Bryman, 2008, 385).

Se para Kemmis e McTaggart, (1988) “a investigação ação constitui uma forma de questionamento reflexivo e coletivo de situações sociais (...) com vista a melhorar a racionalidade e a justiça das suas próprias práticas sociais ou educacionais, bem como a compreensão dessas práticas e das situações nas quais aquelas práticas são desenvolvidas”, já

Cohen e Manion descrevem-na como sendo um procedimento essencialmente *in loco*, com vista a lidar com um problema concreto localizado numa situação imediata.

Isto significa que o processo é constantemente controlado passo a passo (numa situação ideal), durante períodos de tempo variáveis, através de diversos mecanismos (questionários, diários, entrevistas e estudos de casos, por exemplo), de modo que os resultados subsequentes possam ser traduzidos em modificações, ajustamentos, mudanças de direção e redefinições, de acordo com as necessidades, de modo a trazer vantagens duradouras ao próprio processo em curso (Colien e Manion, 1989, 223).

Como estes autores sublinham, uma característica importante da pesquisa ação é o facto de o trabalho não estar terminado quando o projeto acaba. Os participantes continuam a rever, a avaliar e a melhorar a sua prática. É também nesse sentido que Goyette e Lesgard-Hervert (1988), para além de identificarem três funções e finalidades básicas deste tipo de investigação (a investigação, a ação e a formulação), afirmam também que este tipo de investigação beneficia, simultaneamente, do desenvolvimento e expansão da teoria e da resolução do problema.

6.2.1. DA NATUREZA DO ESTUDO À ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO

Como referimos antes, desenvolvemos esta investigação, apoiados numa metodologia de investigação ação. No entanto, antes de aprofundarmos um pouco os seus pressupostos, nomeadamente as suas características, fases e procedimentos, será útil acentuar o enfoque da natureza do nosso tema e da estratégia de investigação, para melhor elucidação acerca da opção pela metodologia de investigação ação.

Em territórios com as características do Baixo Guadiana⁶⁶ não é possível implementar uma estratégia de desenvolvimento sustentável, portanto firme e duradoura, sem uma elevada participação pública e uma efetiva governança coletiva. E tal só é atingível se os indivíduos estiverem na posse de recursos pessoais para o conseguir, isto é, se estiverem capacitados para, de alguma forma, se apropriarem do próprio processo de desenvolvimento. E para que

⁶⁶ No capítulo 8 caracterizamos em maior detalhe o território do BG.

tal possa acontecer são determinantes a dimensão da participação pública e as práticas de governança que se estabeleçam no território. Com as especificidades inerentes ao BG, ainda maior relevo assumem estes dois fatores, pelas dinâmicas que, em regra, lhe estão associadas, nomeadamente no que se refere à criatividade, aos chamados “territórios de projeto”, ao contributo para a fixação de jovens (muitas vezes casais) à procura de uma forma diferente de viver.

Defendemos que um processo de desenvolvimento local sustentável não se pode efetivar de outra forma que não seja através da participação pública e de boas práticas de governança local. Refere Marques (1999) que é num quadro de multiplicação de poderes e de inter-relações que se movem as novas perspetivas de organizar e gerir os territórios, assumindo diferentes formas de descentralização, de participação, de parceria, resultando daí o papel fulcral da participação pública e da sua relação com os novos modelos de governação dos territórios. Apesar da teoria do desenvolvimento local ainda estar por construir, devido ao seu carácter interdisciplinar entre economia, geografia e sociologia (Marques 2000), é aceite pela maioria dos estudiosos, que o desenvolvimento local deverá ter na participação dos cidadãos/atores, uma condição de durabilidade social (Campagne, 2001: 74).

Assim, tendo como pano de fundo estes pressupostos teóricos, e para além de contribuir para aprofundar a investigação sobre a incontornável relação entre os modelos de participação pública e as práticas de governança nos processos de desenvolvimento local sustentável, pretende-se então avaliar o grau de participação pública que existe no Baixo Guadiana, que redes e práticas de governança o caracterizam e de que forma e em que dimensões quer uma quer as outras influenciam o processo de desenvolvimento no território.

Neste seguimento, assume peculiar importância a governança, como significando a integração dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, não apenas para legitimar opções tomadas ou dar anuência a decisões implementadas, mas antes como partilha de comprometimento participado, no qual os cidadãos devem intervir e responsabilizar-se pela coerência das políticas públicas, porque partilham as escolhas, assumem os projetos, avaliam os resultados e implementam as correções necessárias. A implicação de uma na outra é assim descrita por Chetwynd (2001) como refletindo uma comunicação de duas vias entre o governo e os cidadãos, com o objetivo global de melhorar as decisões, podendo distinguir-se, na condução

dos processos de desenvolvimento, quatro formas de implicação da população: a informação, a consulta, a concertação e a cooperação.

Assim, a participação pública nos processos de desenvolvimento, além de constituir um direito da população, é entendida como um pré-requisito, ou como uma condição fundamental, para o sucesso e garantia de manutenção e adequação das ações propostas ao longo do tempo, sendo reconhecida como um princípio básico para a boa governança.

Por outro lado, o papel da participação do cidadão e sua contribuição não sempre é claro, nem são consensuais quer os seus resultados, quer quanto ao que pretende atingir (Day, 1997). No entanto, os modelos tradicionais de encarar o desenvolvimento revelam-se inadequados para resolver os problemas das sociedades actuais, sendo essencial o encontrar de novas formas participação que representem mais partilha de poder mas, igualmente, maiores responsabilidades dos cidadãos. Ora, é desta articulação entre desenvolvimento, cidadania e democracia participativa (governança) no Baixo Guadiana, e a propósito de um processo de desenvolvimento turístico que se está a desenhar, que resulta o intento desta tese, sobretudo na consideração do papel estimulante ou redutor que aquelas dimensões possam desempenhar.

No entanto, e porque a intervenção local com base na participação ativa e diversificada dos cidadãos implica acrescentar algumas dificuldades, sobretudo porquanto a multiplicação de atores corresponde a uma maior divergência de opiniões e de interesses ambientais, culturais, económicos, políticos e sociais (e até mesmo pessoais), bem como uma maior diversificação dos domínios de ação, das preocupações e das incertezas (Bourdin, 2000: 133); dizíamos, apesar do enriquecimento que obviamente ocorre no domínio dos saberes postos à disposição do coletivo, tal não significa que, com a participação todas as expectativas sejam satisfeitas, o que pode defraudar as expectativas dos atores. Por isso, é de interesse avaliar que constrangimentos e que fatores facilitadores se verificam no território em termos de participação, que características e estrutura tem essa participação, que cultura de cidadania está presente, que instrumentos são utilizados e em que espaços ocorrem.

Aceitando que, o novo paradigma de desenvolvimento sustentável tem nos seus principais alicerces as componentes de participação e governança, e que, em territórios de baixa densidade (como é o caso), esses fatores assumem ainda uma maior expressão, podendo mesmo ser determinantes, a oportunidade e utilidade deste estudo, são, em nosso entender,

claramente perceptíveis, constituindo um bom contributo para as tomadas de decisão adequadas ao futuro do território.

E se em processos de desenvolvimento local, em particular em territórios rurais e de baixa densidade (e recordamos que quando aqui nos referimos a baixa densidade não nos referimos apenas à densidade demográfica), é fulcral a investigação conducente a um maior conhecimento e reflexão do papel que cabe aos residentes e *stakeholders* locais, então maior relevo assume a nossa investigação, se atendermos a que, em Portugal, estes territórios constituem uma parte muito significativa do território nacional.

Por outro lado, as especificidades deste território, apesar da sua histórica homogeneidade cultural, social e, até recentemente, económica, particularmente as divisões administrativas que comporta, acarretam especificidades ímpares no território nacional e que condicionam, aparentemente, o seu desenvolvimento. Assim, urge encontrar novas formas de gestão territorial, que não acompanhem nem fiquem condicionadas por divisões territoriais e limites administrativos. Hoje, o desenvolvimento territorial é encarado de forma distinta, é temático, estruturando-se por afinidades da mais diversa ordem, como sejam a rentabilização social, a proximidade ou a escala dos recursos.

E esta é uma das justificações e um dos aspectos mais profícuos desta investigação: que modelo de governança territorial, atendendo às suas peculiaridades (quer as que se afiguram como constrangimentos, quer as que marcadamente sugerem oportunidades), pode ser ensaiado no BG? E, sobretudo, é atual a necessidade deste conhecimento, se atendermos que a própria UE dá os primeiros passos nesse sentido com a possibilidade de criação das AECT e das Eurorregiões. Aliás, nestes territórios, o maior impacto em termos de desenvolvimento tem precisamente surgido de programas europeus que obrigam a parcerias horizontais e verticais entre os atores locais. No BG este facto é notório, tal como é notória a sua relativa eficácia precisamente, pela fragmentação geográfica, e portanto de gestão setorializada; e, mais ainda, pela inexistência de práticas de governança e gestão espacial conjunta.

É esse um dos caminhos que sustentam a escolha do tema desta tese: que linhas condutoras do ponto de vista da governabilidade e gestão de um território, que regras e práticas políticas e cívicas podem ser implementadas, que conduzam progressivamente a um modelo de gestão territorial conjunto, que reforce a participação pública, que envolva boas práticas de

governança que se traduzam num maior peso político do território e, sobretudo, que processos de criatividade e inovação é preciso promover, para que aqueles pressupostos conduzam a um mais amplo e eficaz processo de desenvolvimento sustentável.

Nessa procura, de forma gráfica, e tal como ilustrado na figura 5.1., apresenta-se o essencial das questões de partida da nossa tese: pesquisar até que ponto, num determinado território (no caso, o Baixo Guadiana), a Participação Pública legitima as boas práticas de Governança, e de que forma e em que profundidade, ambas facilitam o Desenvolvimento Sustentável; e, reciprocamente, em que moldes este potencia, quer as práticas de Governança quer a própria Participação pública. Assim, investiga-se se num sentido há mobilização e incentivo ao Desenvolvimento, se, como é de esperar numa relação biunívoca, no sentido inverso, este estimula a participação dos atores. E verificar se ambientes criativos e inovadores, gerados pela sinergia dos fatores acima apontados, são indutores (ou inibidores, se não se verificarem) destes processos de desenvolvimento territorial

6.2.2. O QUE CARATERIZA A INVESTIGAÇÃO AÇÃO ⁶⁷

Segundo Kemmis e McTaggart (1988: 5), “a investigação ação constitui uma forma de questionamento reflexivo e coletivo de situações sociais”, estabelecendo um processo ponderado de resolução de problemas de forma continuada, que poderíamos descrever como um:

“Procedimento essencialmente *in loco*, com vista a lidar com um problema concreto, localizado numa situação imediata. Isto significa que o processo é constantemente controlado passo a passo (isto é, numa situação ideal) durante períodos de tempo variáveis, através de diversos mecanismos (questionários, diários, entrevistas e estudos de casos, por exemplo), de modo que os resultados subsequentes possam ser traduzidos em modificações, ajustamentos, mudanças de direção, redefinições, de acordo com as necessidades, de modo a trazer vantagens duradouras ao próprio processo em curso” (Cohen e Manion, 1989: 223).

Mas a investigação ação pode também ser conduzida por organizações e instituições, nestes casos assistidas ou guiadas por investigadores profissionais, com o objetivo de melhorar as

⁶⁷ “Investigação ação – um método de investigação qualitativa que procura resolver problemas práticos enquanto contribui para a investigação numa determinada disciplina académica” (Myers, 2009: 18).

suas estratégias e práticas, assim como o conhecimento existente do contexto em que se inserem. Os investigadores trabalham junto dos *stakeholders*, dos colaboradores, da população (consoante os casos) no sentido de criar um novo curso de ação.

É, aliás, nesta perspetiva que nos interessa substancialmente este método de investigação, já que o seu objetivo é a reflexão sobre a ação a partir da mesma, e a sua finalidade consiste na ação transformadora da realidade, ou como afirma Cembranos (1995) na “superação da realidade atual”.

No entanto, e para lá do seu papel de analista, a IA é também um processo de intervenção social, uma estratégia de revalorização de determinadas condições contextuais ou de reforço das características, recursos e/ou auto estima de determinados grupos sociais. Efetivamente, os processos participativos – nos quais a investigação ação se incluiu – tiveram o seu início com os processos educativos ligados à emancipação política, em particular com Paulo Freire e outros teóricos latino americanos, tendo sido (e continua sendo) “usada como forma de promover o *empowerment* dos grupos em desvantagem ou oprimidos através do desenvolvimento de um saber comum e da consciência crítica”. (Todhunter, 2001:1).

Mas é preciso salientar um aspecto relativamente à génese deste método. Quando, nos primeiros momentos, no final da já distante década de 40, Kurt Lewin apresentou os conceitos da Investigação ação pela primeira vez⁶⁸, estes não foram bem aceites nos meios académicos. A razão principal para esta desconfiança deveu-se ao facto de que as ciências sociais procuravam afirmar a sua capacidade de produzir resultados objetivos (no sentido epistemológico que é dado às ciências naturais, no quadro da ideologia positivista), e a proposta revolucionária de Lewin valorizava o contributo da subjetividade. Essas resistências aumentaram logo desde a primeira hora, os desafios que se colocam à investigação qualitativa.

Referem Denzin e Lincoln que “os investigadores qualitativos são chamados jornalistas, ou (pseudo) cientistas. O seu trabalho é classificado como não-científico, ou somente exploratório, ou inteiramente pessoal e cheio de preconceitos. Chamam-lhe criticismo e não

⁶⁸ O trabalho pioneiro de *action-research* pertence reconhecidamente a Kurt Lewin (1890-1947), que lhe deu corpo no âmbito da psicologia e na linha de uma certa preocupação como os problemas sociais da sociedade americana, sustentando-a numa “ação de nível realista sempre seguida por uma reflexão autocrítica objetiva e uma avaliação de resultados”, e animada pelo espírito da dupla recusa: “nem ação sem investigação nem investigação sem ação”. Dele deriva, ainda, a compreensão básica dos seus objetivos e do sentido destes no seio da metodologia: “cumpre-nos considerar a ação, a pesquisa e o treino como o triângulo que se deve manter uno em benefício de qualquer dos seus ângulos”.

de teoria, ou é interpretado politicamente, como uma versão camuflada de Marxismo ou humanismo” (Denzin e Lincoln, 1998:7).

O cenário do pós-guerra não facilitava o caminho a esta abordagem. O mundo procurava soluções eficazes, logo métodos de pesquisa que produzissem «certezas» quanto às receitas a aplicar, dada a profundidade dos problemas que as sociedades em renascimento e/ou desenvolvimento enfrentavam, e para os quais exigiam resoluções objetivas. As ciências positivistas (física, química, economia e psicologia, por exemplo) eram consideradas campos fundamentais da ciência contemporânea, e dotadas de capacidade de ultrapassar – através do valor da sua «objetividade quantitativa» na análise dos fenómenos – os preconceitos quer da sociedade (na sua autoanálise), quer do investigador (na sua visão crítica e analítica). A análise qualitativa é vista como uma ameaça a esta visão «clara» do mundo. No dizer dos investigadores referidos:

“A oposição à ciência positivista pelos pós-positivistas e pelos pós-estruturalistas é vista, então, como um ataque à razão e à verdade. Ao mesmo tempo, o ataque da ciência positivista à investigação qualitativa é vista como uma tentativa de legitimar uma versão da verdade sobre outra.” (Denzin e Lincoln, 1998:7).

A investigação ação, inspiradora da participação ação, teve seus primeiros momentos de conceptualização e de prática, enquanto processo de intervenção, desenvolvimento e mudança no interior das comunidades e diferentes grupos sociais, nas teorias de Paulo Freire (pedagogia crítica), que eram uma resposta aos modelos formais tradicionais (onde o «professor» transmite o seu saber a recipientes passivos), que geraram as sementes que hoje germinam no trabalho de desenvolvimento local das comunidades que estão em curso por todo o mundo, a cargo das ADL e outras ONG. E também aqui encontramos uma linha justificadora da nossa opção por este método de investigação – basta lembrarmo-nos que esta é também uma investigação onde não é estranha a influência e o papel das ONG, quer no processo de desenvolvimento do território alvo, quer nas próprias motivações do investigador.

Para vários investigadores, o que torna esta metodologia interessante é a sua capacidade em permitir uma larga visão sobre um grande conjunto de dados, transformando-os em conhecimentos, o que contribui para o processo de reflexão crítica conducente às tomadas de decisão que uma comunidade precisa constantemente de tomar. Como salientam Greenwood e Levin “a investigação ação é holística e também dependente do contexto, produzindo

soluções práticas e novo conhecimento como parte de um conjunto específico de atividades (...), (dela) resultando uma maneira de as pessoas envolvidas produzirem resultados desejados e tangíveis, e é um processo gerador de conhecimento que produz reflexões quer para os investigadores quer para os participantes” (Greenwood e Levin, 1998:50).

A investigação ação, como foi já sublinhado, é uma metodologia que se enquadra na evolução dos paradigmas da investigação social que, com o passar do tempo, se foram progressivamente distanciando da exclusividade da abordagem positivista e da dependência epistemológica da apresentação de resultados quantitativos.

Não cabe aqui aprofundar esta temática, de qualquer forma, referiremos apenas que as três principais correntes actuais são: o paradigma Positivista, que se baseia na crença na realidade objetiva, no qual o conhecimento só pode ser adquirido através de dados dos sentidos que possam ser experienciados e verificados diretamente por distintos observadores independentes; e os seus métodos assentam principalmente em medidas quantitativas, com as relações entre as distintas variáveis, demonstradas comumente por expressões matemáticas; o paradigma Interpretativo, caracterizado pela crença numa realidade social construída, baseada na subjetividade, que é influenciada pela cultura e pela história; e o paradigma da Práxis (da ação), no qual o conhecimento deriva da prática, e a prática é enformada pelo conhecimento, num processo contínuo.

Este paradigma é a pedra de toque da investigação ação, rejeitando a noção de neutralidade do investigador, e entendendo que o investigador mais ativo é quase sempre alguém que tem muito em jogo na resolução de uma situação problemática.

Saliente-se ainda que a investigação-ação tem outras designações, incluindo investigação participativa, inquérito colaborativo, investigação emancipatória, aprendizagem ação e investigação contextual, de alguma forma evidenciando que a investigação ação é «aprender fazendo» – um grupo de pessoas identifica um problema, faz alguma coisa para o resolver, avalia o grau de sucesso do seu desempenho, e, por insatisfação ou para atualização, reinicia o processo. É isso que refere Todhunter ao afirmar que “a sua prática é dotada de muitas designações: pesquisa de base comunitária, pesquisa participativa, pesquisa colaborativa, e outros, mas assenta em dois princípios centrais: a democratização do processo de conhecimento, e a mudança social (Stoeker, 1996)” (Todhunter, 2001); ou, como referem

Greenwood e Levin, a “investigação ação democratiza as relações entre os investigadores profissionais e os diferentes interesses locais” (Greenwood e Levin, 1998:4). Na perspectiva destes autores, a IA está:

“No centro da vida humana e é constituída por uma série de ações comunicativas que têm lugar em ambientes dialógicos criados pelas comunidades ou por outras organizações, com o propósito da cogeração de novo conhecimento, do desenvolvimento e implementação de planos de ação, e de democratização da sociedade.” (Greenwood e Levin, 1998: 90-91),

salientando assim este processo como uma metodologia adequada para abordar a realidade social, por permitir compreender o somatório das situações particulares sem a exclusiva preocupação de obter uma «média quantificável».

No dizer de alguns investigadores, a IA é, de certo modo, uma «alternativa metodológica» dentro do campo das ciências sociais, bem mais do que um novo paradigma da sociologia. Nesse sentido, um aspeto relevante do seu processo reside no facto do investigador não estar preso a um “edifício” de investigação aprioristicamente definido, antes construindo esta estrutura durante as próprias fases de desenvolvimento da investigação. Como refere Barbier “essa mudança resulta de uma transformação da atitude filosófica do investigador relativamente à sua própria relação com o mundo. (...) Trata-se de um outro olhar sobre a cientificidade das ciências do homem e da sociedade. (Barbier, 1996:18-19).” Refira-se também que, como sublinham (Greenwood e Levin, 1998:93), “os processos de investigação, os resultados da investigação, e a aplicação de resultados à solução do problema estão intrinsecamente ligados”, ou seja, esta metodologia não se esgota, por si só, na produção de postulados de natureza científica, objetiva a sua aplicação e a solução do fenómeno.

Analisar a questão das características da IA, mesmo se apenas limitada a algumas das características que nos parecem mais importantes no contexto deste trabalho, não pode excluir o enquadramento num outro especto já antes referido, ligado à definição paradigmática da ciência na atualidade. Particularmente quando a investigação acção assume claramente um papel de agente de mudança e, portanto é dotada de um claro papel político – ou pelo menos, de definição de política / de políticas, em especial em casos que envolvem a esfera pública, como muitas vezes sucede nas aplicações desta metodologia.

A capa da ciência tradicional – que se refugia na quantificação e na reprodutibilidade assegurada a partir das mesmas premissas – serve neste caso para os poderes constituídos negarem a validade deste tipo de análise científica, com uma finalidade, na maior parte das vezes, igualmente política, e muito menos por preocupação epistemológica com a metodologia científica que pretendem fazer crer. Este aspecto é salientado em muitos autores, que «desmascaram» o estratagema de refúgio no paradigma positivista como sendo, em primeiro lugar, uma forma de resistência às alterações sociais e funcionais que a IA propõe, e, em segundo lugar, como forma de negação dissimulada relativamente aos procedimentos democráticos que esta metodologia exige. Nada assusta mais os poderes instituídos do que a participação democrática, e essa, na IA, é uma pedra basilar tão relevante como o cálculo matemático demonstrativo da ciência positivista tradicionalista (Greenwood e Levin, 1998):

“O manto da ciência é altamente valorizado na atual investigação social. Para aqueles que a exercem, ser «científico» confere suporte ideológico e prestígio social às teorias, conclusões e recomendações. Se a investigação ação puder ser categorizada com «não-científica» ou «leve», então os detentores do poder, quer na academia quer na sociedade, em geral estarão livres para ignorar os nossos resultados, quando for conveniente ou quando as nossas descobertas foram críticas das relações de poder existentes.” (Greenwood e Levin, 1998:53).

Além do mais, a IA propõe-se ter um funcionamento por ciclos, sendo que, no final de cada ciclo prático de investigação «no terreno» da realidade social, não renega, antes exige, a definição de estruturas de análise que passam pela organização teórica, conceptual e reflexiva, em moldes idênticos ao da ciência tradicional sucede, simplesmente, que o quadro conceptual que lhes deu origem não foi estabelecido como premissa, antes desenvolvido já dentro da realidade social, e envolvendo um conjunto mais vasto de proponentes que não o mero investigador individual, académico ou não.

É com base nestas considerações que não é aceitável sustentar que a IA não tem pressupostos científicos. A estrutura de investigação que Lewin propôs, tem a mesma estrutura das ciências que, em laboratório, avançam por ciclos de experimentação, análise crítica, estruturação de resultados, questionação, nova experimentação, etc., em ciclos complexos ascendentes. E são consideradas ciências exatas! Por isso, defendem Greenwood e Levin que:

“A perseguição constante que a investigação ação faz de interações entre o pensamento e a ação se assemelha à investigação nas ciências físicas de forma muito mais próxima do que as práticas das ciências sociais convencionais. Assim, concluímos que a investigação ação tem maior capacidade de produzir resultados

científicos (num sentido positivo) do que a ciência social convencional”. (Greenwood e Levin, 1998:56).

Neste contexto, e corroborando a interpretação de que a IA é efetivamente uma metodologia científica, Merriam (1988) expõe que:

“O interesse [num estudo qualitativo] está no processo em vez dos resultados; contudo, isto não significa que a investigação qualitativa não se preocupe com os resultados, realça que a força da investigação qualitativa reside em alcançar o processo que originou estes resultados, processos que a investigação experimental e de sondagem são frequentemente pobres a identificar (Merriam, 1988: 94).”

Por outro lado, contrariando a visão tradicional de que a investigação qualitativa não consegue identificar relações causais, Miles e Huberman (1984), (a par de muitos outros investigadores como Britan, 1978 e Denzin, 1970), argumentaram que a investigação de campo é muito melhor do que “abordagens quantificadas [concebidas] exclusivamente para desenvolver explicações ao que chamamos de causalidade local – os atuais eventos e processos que conduzem a resultados específicos” (Maxwell, 1996:17-20).

Uma outra questão pode também ser levantada, relativamente à objetivação destes procedimentos de investigação: é que eles visam a transformação, e não meramente a descrição. De facto, na IA, existe a vontade de praticar uma investigação avançada, que combina o melhor da prática científica com um compromisso com a transformação democrática da sociedade. Greenwood e Levin entendem que “a investigação ação é vista quase com um desrespeito olímpico pelos cientistas sociais convencionais, que a veem como não sistemática, narrativa de histórias não-teórica.” (Greenwood e Levin, 1998:75). Vários autores defendem que essa visão não tem fundamento, e que é mesmo uma crítica com um claro suporte ideológico, que se destina a desvalorizar o método por ele propor uma abordagem democrática da ciência, dos seus postulados e da compreensão integral das suas conclusões.

Um outro aspecto importante da IA diz respeito ao seu pragmatismo. Uma vez que a IA visa a transformação positiva da realidade social e/ou organizacional, trabalhando no domínio da capacitação individual e/ou comunitária, e mesmo no da estruturação das políticas públicas que lhes dão suporte financeiro e/ou institucional, necessita de construir resultados que sejam tangíveis aos participantes no processo. O desenvolvimento de soluções operativas com vista

à resolução de problemas e o aumento do controlo do processo em relação às suas diferentes fases são aspetos essenciais desta metodologia, como já se referiu anteriormente, residindo também, nessa capacidade de resolução, a validade e credibilidade destes procedimentos científicos. Como referem Greenwood e Levin, “os resultados da IA devem ser julgados nos termos da aplicabilidade das soluções encontradas. Aplicabilidade significa se a solução resolve ou não o problema inicial.” (Greenwood e Levin, 1998:77).

Próximos de uma ética humanista e cientes de que, na investigação, a ciência, não é neutra (e isso independentemente do seu domínio específico), os defensores da IA colocam com clareza a sua visão, que assenta na ideia de participação e escolha responsável. Reforçam que a IA age no imediato pressuposto de que a ciência, (a investigação), gera impactos no tecido social, e influencia as escolhas (locais e não só) – e se gera esses impactos, todos os participantes devem não só envolver-se no processo da sua análise e/ou identificação, como também assumirem a co-responsabilidade da utilização das suas conclusões e dos seus «aparentes» benefícios.

Greenwood e Lewin, de que nos socorremos amiúde neste tema, estruturam a sua abordagem em três níveis, mas que se cruzam no facto de que a IA age no campo social, na busca da participação crítica dos envolvidos e na clarificação de todos os termos e escolhas, não deixando de frisar a vertente ideológica que a sustenta: as escolhas – mesmo aparentemente obrigatórias na sua racionalidade científica – não passam disso mesmo; e que, certamente para muitas outras escolhas distintas, seria possível encontrar novas «certezas científicas» que as sustentassem. É neste sentido que Greenwood e Lewin salientam o facto de:

“Metodologicamente, os investigadores da IA acreditam que a tomada de decisão partilhada acerca dos métodos, da análise colaborativa dos casos e o ensino de técnicas analíticas a um grupo de parceiros de investigação, produz superiores resultados de investigação em termos de qualidade, no volume de informação reunida e na profundidade e qualidade na análise produzida.

Politicamente, os investigadores da IA acreditam que os resultados da pesquisa devem ser úteis para os parceiros locais, no sentido de ganharem maior controlo sobre a sua própria situação e que as questões da investigação devem ser influenciadas por todos os parceiros envolvidos na investigação.

Moralmente, os investigadores da IA rejeitam a imposição da investigação a outros seres humanos. Nós não acreditamos que a investigação social seja um direito profissional. Nós promovemos métodos de pesquisa que possibilitam a investigadores não-profissionais darem realce ao seu próprio controlo sobre as suas vidas e as suas situações sociais.” (Greenwood e Lewin, 1998:96).

Como já destacámos antes, a investigação ação é uma metodologia emergente, essencialmente prática, que se rege pela necessidade de resolver problemas reais. Emergência de flexibilidade, de respostas adequadas, de mudança. O seu processo ajusta-se às exigências da situação em toda a sua complexidade. A sua atitude de abertura ao conhecimento permite à investigação ação proporcionar uma mais efetiva mudança, a qual, por sua vez, estimula uma mais efetiva compreensão do problema. Com a investigação ação enceta-se a aprendizagem ação. Há nesta metodologia um incontornável cariz pragmático, em sentido construtivista. Intenta-se ajudar as pessoas a mudar uma situação concreta, a evoluir numa nova situação, em suma, a compreender e a mudar. A investigação ação participativa é uma abordagem estruturada para a melhoria das práticas sociais através da mudança e da aprendizagem que podem resultar dessa mesma mudança. E procurando ser, em todas as situações, prática e interventiva, pois não se limita ao campo teórico, a descrever uma realidade, intervém nessa mesma realidade. A ação tem de estar ligada à mudança, é sempre uma ação deliberada.

Também do ponto de vista epistemológico, na relação do investigador ao que está a ser investigado, os dois paradigmas se discriminam. Na abordagem quantitativa o investigador deve permanecer distante e independente do que está a ser investigado, tenta controlar as predisposições, selecionar um modelo sistemático, e ser “objetivo” ao avaliar uma situação, enquanto na postura qualitativa os investigadores interagem com os sujeitos do estudo, “quer esta interação assuma um molde de viver, ou observando os informantes no decurso de um prolongado período de tempo, ou até colaboração efetiva. Resumindo, o investigador tenta minimizar a distância entre ele e os que estão a ser investigados” (Creswell, 1994:6).

No entanto, e isso é ressalvado pelos investigadores, não devemos ignorar que a investigação qualitativa é investigação interpretativa pelo que os preconceitos e capacidade de análise e de julgamento do investigador sobressaem no relatório da sua investigação. No caso da IA, essa assunção é feita de forma explícita, o que é considerado como um aspecto útil e positivo desta metodologia, uma atitude que é entendida como eticamente mais correta.

Claro que, como se pressupõe do que temos vindo a referir, autores mais tradicionalistas e defensores da investigação de índole mais quantitativa, sustentam a debilidade que a IA encerra. Chaga (2005) por exemplo, refere que a investigação ação, usada como uma modalidade de investigação qualitativa, não é entendida pelos tradicionalistas como uma

«verdadeira» investigação, uma vez que está ao serviço de uma causa: a de «promover mudanças sociais» (Bogdan e Biklen, 1994), e porque é um tipo de investigação aplicada no qual o investigador se envolve ativamente. A investigação ação é ainda criticada, de forma semelhante a outros métodos qualitativos, por aquilo a que os críticos se referem como falha de repetibilidade, e consequentemente, falta de rigor, e por se concentrar demasiado na ação organizacional em detrimento dos resultados da investigação.

Os investigadores da ação repudiam e reclamam que o envolvimento com os profissionais em relação aos temas é importante para eles e fornece contributos ricos que não podem ser adquiridos de outras formas. Também argumentam que os ganhos teóricos da investigação ação são fundamentais na ação (Éden e Huxham, 1996). Para estes autores a investigação ação envolve a investigação de trabalho com membros de uma organização sobre um tema que é de interesse genuíno para eles, e sobre o qual existe a intenção dos membros da organização em desenvolver ações com base na intervenção.

A investigação ação é definida por Argyris, Putman e Smith (1985) da seguinte forma: as experiências são sobre problemas reais e são concebidas para apoiar a sua solução; implica um processo interativo de identificação dos problemas, planeamento, ação e avaliação; conduz, eventualmente, à reeducação, à alteração de padrões de pensamento e ação. Isto depende da participação dos sujeitos da investigação (que são frequentemente chamados de clientes na investigação ação), na identificação de novos cursos de ação, e destina-se a contribuir para a teoria académica e para a ação prática.

Éden e Huxham (1996) definem as características da investigação - ação em termos de resultados e processos, salientando que uma boa e efetiva investigação ação deve ter os seguintes resultados: deve ter implicações noutras situações para além daquela que é estudada e ser utilizável no dia-a-dia. A investigação ação deve também preocupar-se com a teoria, contribuindo para a geração de teorias emergentes ou em crescimento, que emanam da informação implementada em passos graduais e cujos resultados deverão ter implicações práticas, e devem explicitar claramente o que pretendem que os participantes levem do projeto.

Em nosso entender, toda a investigação é permeável ao investigador, é a atitude deste perante aquela e a demonstração do caminho que percorre e das decisões que toma na procura do

conhecimento, que determinam a “isenção” da investigação. Por outro lado, toda a investigação pressupõe um objetivo, uma procura de soluções sejam elas para resposta a questões do foro mais ou menos materialista, racionalista ou existencialista. Sem deixar de ter presentes as particularidades apontadas, mas igualmente, como já referimos, valorizando o seu valor acrescentado para esta investigação, optámos por conduzi-la como uma investigação ação, até porque a reflexão e processo de recolha de informação são, neste caso, de maior valor porque focam aspetos que não podem ser capturados por outras abordagens.

6.2.3. INVESTIGAÇÃO AÇÃO: FASES E PROCEDIMENTOS

A investigação ação pode ser definida, como já referimos, como uma metodologia de investigação reflexiva e coletiva de situações sociais, que é realizada pelos participantes, com vista a melhorar a racionalidade e a equidade das suas próprias práticas sociais, e a aumentar a compreensão dessas práticas e os contextos nos quais as mesmas são desenvolvidas, que no longo prazo, constroem as bases para a sua longevidade; como destacam Greenwood e Levin, “a investigação ação [deve ser] como um processo de aprendizagem contínuo e participado, não como uma forma de intervenção no curto prazo. Para nós, o processo de mudança tem um ponto inicial aberto e muitas vezes absolutamente nenhum objetivo final.” (Greenwood e Levin, 1998:18).

O princípio que orienta os investigadores sociais que escolhem este processo de abordagem da realidade social não é motivado por uma valorização dos aspetos não-quantificáveis, como forma de oposição aos processos ditos científicos então dominantes. Ela prende-se tão só com a perceção da diversidade que a realidade social pode conter, e com a necessidade de incluir a maior diversidade possível na leitura dos contextos e factos em análise. Assim, e numa perspetiva ideológico-filosófica, pode dizer-se que a investigação ação adota uma posição «interpretativista», visto ter o seu foco na explicação detalhada do mundo social, quer das experiências nele vividas, como nos factos que nele se produzem. É devido a este processo de abordagem que diferentes versões da pesquisa qualitativa podem entender estes elementos de diferentes formas (por exemplo, focando-se nos conceitos sociais, ou interpretações, ou práticas, ou discursos, ou processos, ou construções). Assim, cada investigador conseguirá encontrar os seus «dados significativos» no interior de um ‘mesmo’ quadro social.

Pela mesma razão, a investigação ação procura evitar os processos standardizados e rígidos de tratamento dos dados da pesquisa (muitas das vezes por seguidismo metodológico das «tabelas» dos métodos experimentais de laboratório), uma vez que se considera que a diversidade e multiplicidade da sua informação perdem, aí, muita da sua riqueza. As suas metodologias específicas, ao invés, protegem a compreensão da complexidade, dos detalhes e dos contextos geo-sociais que a enquadram.

“A pesquisa qualitativa visa produzir um entendimento geral baseado em dados relevantes, contextuais e detalhados. Neste sentido existe uma maior ênfase nas formas de análise e explicação “holísticas”, do que em padrões gráficos superficiais, tendências e correlações. A pesquisa qualitativa normalmente usa alguma forma de quantificação, mas as formas de análise estatística não são vistas como centrais.” (Mason, 1996:4).

Essa abertura que a generalidade dos investigadores atribui a Lewin, que a define como sendo uma ação associada à realidade, prosseguida por uma reflexão autocrítica objetiva e por uma avaliação dos resultados, assenta no triângulo «ação, pesquisa e treino/aprendizagem”, que é a base da compreensão dos seus objetivos. Greenwood e Levin concetualizam a mudança social como:

“Um processo com 3 etapas: dismantelar as estruturas anteriormente existentes (descongelar) modificar as estruturas (modificar) e por fim fechá-las de novo numa estrutura permanente (congelar). [A continuidade] do seu trabalho com as dinâmicas de grupo, identificando os fatores e as forças importantes para o desenvolvimento, conflito e cooperação nos grupos, conduziu ao conceito dos grupos-T”. (Greenwood e Levin, 1998:17).

Como já se referiu, Kurt Lewin (1890-1947) é referido pela literatura como o grande promotor da metodologia científica designada por investigação ação, sendo que esta é resultante das contribuições quer do movimento profissionalizante e intervencionista da sociologia, quer da preocupação com a produção de saber-conhecimento. Para aquele investigador, *action-research* implica numa ação realista, seguida por uma reflexão autocrítica e objetiva que aprecia os resultados, sendo que não é ação sem investigação nem investigação sem ação (Lewin, 1951). Salienta Dick que esta é uma metodologia que tem o duplo objetivo de ação e investigação, obtendo resultados de ação (quando obtém mudança numa comunidade ou organização), e de investigação (quando aumenta a compreensão por parte do investigador ou da comunidade) (Dick, 2000). Como referem Marques e Sarmento:

“O domínio ideal do método é caracterizado por um “conjunto social” em que o investigador é envolvido ativamente, havendo benefícios expectáveis quer para a organização, quer para o investigador; o conhecimento adquirido/obtido pode ser imediatamente aplicado; e a investigação é um processo que liga intimamente a teoria à prática” (Marques e Sarmiento, 2007: 24).

A metodologia de investigação ação compreende, por norma, várias técnicas e não apenas uma, sendo associada a objetivos de investigação, de inovação e de formação de competências. Articula, por isso, a produção de conhecimentos com transformações, visando soluções para problemas identificados como tal, introduzindo simultaneamente aprendizagens de raiz sociocultural e política, conducentes a uma maior e mais eficaz capacitação, sendo sublinhados o carácter complexo e o carácter coletivo do processo (António Esteves, 1986). Costa e Machado referem que “no plano metodológico, não há aqui uma diferença de natureza entre investigação ação e quaisquer outras estratégias de pesquisa. Tanto esta como aquelas são processos sociais. Num e noutro caso, trata-se de objetivar processos sociais, e, no plano metodológico, fazê-lo com rigor, sistematicidade e validade (Costa e Machado, 1987: 83).

Como temos vindo a sublinhar, esta é uma metodologia tendente à melhoria das práticas mediante a mudança e a aprendizagem social a partir dos resultados dessas mudanças as quais implicam a participação coletiva. Desenvolve-se numa espiral sistemática de aprendizagem, em ciclos de planificação, ação, observação e reflexão, orientada para a praxis, impondo que esta seja comprovada, permitindo dar uma justificação mediante uma argumentação cientificamente comprovada. Para Almeida (2001) existem grandes vantagens na prática desta metodologia de investigação, atendendo, antes de mais, ao facto de que ela “implica o abandono do praticismo não reflexivo, e favorece quer a colaboração interprofissional, quer a prática pluridisciplinar – quando não interdisciplinar ou mesmo transdisciplinar -, e promove, inegavelmente, a melhoria das intervenções em que é utilizada” (Almeida, 2001:11).

São vários os autores que apresentam como principais características desta metodologia (por exemplo Baskerville 1999, Santos *et al*, 2004), as seguintes: desenvolve-se de forma cíclica ou em espiral, consistindo na definição do âmbito e planeamento antes da ação, seguido de revisão, crítica e reflexão; facilita um misto de capacidades de resposta e de rigor nos requisitos da investigação e da ação; proporciona uma ampla participação geradora de responsabilidade e envolvimento e produz mudanças inesperadas que podem conduzir a processos inovadores (Marques e Sarmiento, 2007: 24).

Podemos, assim, afirmar que a investigação ação é uma metodologia dinâmica, “uma espiral de planeamento e ação e busca de factos sobre os resultados das ações tomadas, um ciclo de análise e reconceptualização do problema, planeando a intervenção, implementando o plano, avaliando a eficácia da intervenção” (Matos, 2004).

É por compreender estas características que em investigação ação as perguntas que se colocam são distintas (mais difíceis alegam os investigadores), a configuração do objeto de estudo é diferente e os problemas de pesquisa são problemas de conhecimento sobre processos de mudança, sendo por isso prestada particular atenção às variáveis e à articulação com as “tendências pesadas e os enquadramentos estruturantes”. As questões/problemas que conduzem a pesquisa podem não constituir à partida problemas de conhecimento e o que é procurado conhecer são objetos de estudo mais ricos em dimensões, mais integradores, mais dinâmicos e mais vitais aos progressos sociais, tais como a participação e o *empowerment* (Marques e Sarmento, 2007).

De igual forma, a delimitação do objeto de estudo não se limita a uma seleção restrita de um leque reduzido de dimensões analíticas, num procedimento pré-determinado e pouco interativo. Antes, contribuem para esta delimitação, uma variedade de fatores, contextualizados e em função de determinada estruturação do social. É, por isso, uma delimitação inicialmente frágil, pelo que a lógica da intervenção está sujeita permanentemente à reconfiguração do objeto de estudo e a uma multiplicidade de dimensões e análises, bem como ao inevitável aprofundamento teórico. Daí também o caráter interdisciplinar da investigação-ação a que já nos referimos.

No plano metodológico as diferenças apontadas pelos investigadores não se situam tanto nas técnicas de recolha de informação, que são as mesmas de qualquer pesquisa em ciências sociais (inquéritos por questionário, observação direta, vários tipos de entrevista, análise documental, etc.), mas antes nas formas que assumem e nos modos como são tratadas as relações sociais de observação. Por outro lado, no que se refere aos procedimentos de pesquisa, a particularidade da investigação ação é que as “relações sociais de observação” assumem o caráter também de “relações sociais de intervenção” sendo nessa ótica que são, como tal, explicitamente formadas, trabalhadas e explicadas, num processo que Perenoud (1989) apelidou de sociologia de intervenção, em que os mecanismos desencadeados, os

papéis e identidades do interventor investigador e as ambiguidades inerentes à formalidade e informalidade da investigação vão ligando atores e territórios envolvidos. Como referem Marques e Sarmento a este propósito, “na investigação ação têm lugar central os processos de inovação e transformação dinamizados por uma intervenção reflexiva, cientificamente informada e produtiva, geradora de conhecimentos teóricos e operatórios generalizáveis” (Marques e Sarmento, 2007:7)

6.2.4. O PAPEL DO INVESTIGADOR NA INVESTIGAÇÃO AÇÃO E NO TERRITÓRIO

Numa metodologia de investigação ação o papel do investigador assume peculiar relevância dada a atitude que pode adotar perante os fatos e os dados que dela resultam. Daí que, sustentam-no vários investigadores, a investigação ação ser, como técnica de investigação social, muito exigente no que se refere ao posicionamento do investigado, já que este deve ser capaz de formular boas questões e de interpretar corretamente as respostas, ser bom ouvinte e não ficar prisioneiro de seus preconceitos, ser adaptativo e flexível sem perder o rigor – não ter receio, se necessário, de escolher outros casos específicos, além dos inicialmente previstos, que possam clarificar / acrescentar certos aspetos pelos quesitos em análise.

Como é referido por vezes na bibliografia, a “resposta social” que a investigação pretende alcançar não será, seguramente, melhor servida com um retrato distorcido da realidade. E, claro, em tudo isto o investigador não deve descurar, como é evidente, uma postura de isenção, em especial para evitar que os seus próprios preconceitos possam influenciar a análise crítica dos dados recolhidos e, conseqüentemente, as propostas estratégicas que deles venham a emanar. Esta é uma questão a que estivemos sempre atentos, sobretudo porque neste estudo se investigam, apreendem e representam atitudes, práticas e condutas, relativamente às quais o investigador, ator muito presente no território de investigação, presumivelmente atuaria de forma distinta dos atores/informantes envolvidos neste estudo (já que por muito empático ou “emic” que seja, estará sempre muito envolvido).

Esta desejada posição de «afastamento» do investigador é mais difícil de conseguir quando o investigador possui, também, uma componente identitária que o liga com a realidade local. Facto que, nas ciências sociais e humanas, não é tão invulgar quanto isso. Seja pela

curiosidade do conhecimento (por vontade identitária), ou pelo desejo de transformação da realidade social a que pertence (por razões vivenciais e profissionais), é frequente os investigadores sociais investirem o seu empenhamento sobre o seu próprio território e numa temática associada ao seu quotidiano laboral. Apesar desse «retorno» ter a vantagem de um conhecimento acrescido sobre a realidade social do contexto da investigação (e mesmo de outros domínios, como a geografia, a economia, os recursos materiais, etc. desse território), esse envolvimento exige um aparelho crítico mais experiente e, preferencialmente, sistemas de controlo transferidos para os investigados relativamente à sua própria realidade e às conclusões do cientista social. Claro que este método implica que, inevitavelmente se vão cotejando as conclusões de observador e observados como única forma de aumentar a fiabilidade e importância das conclusões obtidas. Mayers refere a este propósito que:

“Ao contrário de outros métodos de investigação, onde o investigador procura estudar os fenómenos organizacionais, mas não alterá-los, a investigação ação está empenhada em gerar mudanças organizacionais e, simultaneamente, estudar o processo. (...) Na sua forma típica, é um processo de investigação interativo que capitaliza a possibilidade de aprendizagem quer do investigador quer dos sujeitos, dentro do contexto do sistema social dos sujeitos” (Meyers, 2009:55).

Em metodologias de investigação ação o papel do investigador pode ser tão importante que a própria personalidade é apontada por diversos autores como contributiva para uma maior riqueza na obtenção de dados. Por exemplo, Greenwood e Levin referem que:

“Uma certa capacidade de brincar e de ironia é uma ferramenta indispensável para o investigador profissional da IA. Alguém que seja irremediavelmente sério e que carregue os males do mundo nos seus ombros não transmite energia a ninguém. O humor e a capacidade de brincar desempenham um papel importante nos processos de mudança social. (...) O humor também evoca o conhecimento tácito – provoca as pessoas para responderem e para se tornarem elas mesmas ativas. Também pode equilibrar os estatutos existentes, tornando muitos participantes comentadores dos contextos locais em vez de reservar o direito de julgamentos definitivos para o forasteiro profissional e para os locais mais influentes.” (Greenwood e Levin, 1998:107).

Como já referimos, para a escolha do tema, também a opção do território que serve de laboratório desta investigação não foi casual. De fato, para além dos aspetos que acima referimos, particularmente a sua extraordinária história passada, também, e talvez por isso mesmo, o futuro do Baixo Guadiana é um desafio. Para além disso, o fato de exercermos um papel ativo do ponto de vista social e político, já que, profissionalmente, nos centramos como

agente de desenvolvimento neste território há cerca de 30 anos, teve um peso decisivo na escolha do território para esta investigação.⁶⁹ Este posicionamento do investigador é particularmente importante se tivermos em conta que as atividades que tem desenvolvido, de forma continuada, se focam na promoção e valorização dos recursos, na capacitação das comunidades, na conciliação entre conservação e desenvolvimento, na criação de OSC, de parcerias e redes locais, a par de estudos, planos e projetos de desenvolvimento, tendo por isso reunido informação, memorandos, documentos e reflexões, que seria redutor não utilizar na oportunidade que a investigação para uma tese de doutoramento oferece.

Consideramos todo esse conhecimento acumulado importantíssimo para esta investigação, tal como consideramos, quiçá mais importante ainda, a aprendizagem que esta nos proporciona, sobretudo se por ela pudermos contribuir melhor e de forma mais consistente, para o futuro do território. Juntar a experiência acumulada, de praticamente três décadas de trabalho, em processos de desenvolvimento local neste mesmo território (que no fundo se traduz em saber) a um conhecimento mais teorizado, mais aprofundado e metodologicamente assente em pressupostos científicos, é aumentar a capacidade do investigador para intervir e encontrar melhores oportunidades para o seu desenvolvimento.

É esta participação ininterrupta, *in loco*, com as comunidades locais, traduzida em variadas e diferentes experiências de intervenção que, de alguma forma, acompanharam a própria evolução do BG nos últimos trinta anos (e em particular após a entrada de Portugal na União Europeia, data a partir da qual esta zona também se reconfigurou), que justifica a nossa escolha deste território como plataforma para esta investigação. Acresce ainda que o conhecimento e experiências de que o investigador é detentor, são originadas e acumulam o trabalho de variadíssimas equipas, de muitas pessoas, com diferentes formações e capacitações, académicas e não académicas, com cujo labor e convívio também o seu saber se tem, em muito enriquecido.

A este propósito, e porque julgamos pertinente, referimos uma breve nota sobre a interferência e cientificidade na investigação ação.

⁶⁹ Para maior detalhe vide *currículum vitae* do investigador.

Foi corrente, durante muito tempo, e porventura ainda prevalecerá, a ideia de que nas ciências sociais, as metodologias de investigação são práticas não interferentes com a realidade observada, isto é, que não têm qualquer efeito nas populações em estudo, designadamente ao nível da informação recolhida. Este retraimento relativamente à investigação ação subordinava-se ao predomínio de uma visão positivista da ciência, pelo que era grande o relevo atribuído a fatores como a não “interferência, a objetividade e o rigor cumulativo”. Tendencialmente tal pressuposto, de cariz marcadamente positivista, foi sendo questionado, na medida em que se passou a constatar que, por norma, os processos de observação interferem com a realidade observada salvo raras exceções. Esta noção foi tendo cada vez maior pertinência nas práticas científicas, insurgindo-se, os seus seguidores contra anteriores pressupostos, argumentando, de igual forma, que as explicações científicas são sempre, também elas, apenas “uma” explicação de um fenómeno, regional ou singular (Silva, 1994; António Esteves, 1986).

De facto, a literatura refere-se ao princípio da “complexidade observacional”, isto é, à interferência que existe no ato ou processo de observação relativamente ao fenómeno observado, havendo portanto uma interação entre o objeto em observação e o próprio processo de observação, da qual resulta o que finalmente se observa. Apontam vários investigadores que, de resto, tal não constitui um problema, já que o rigor metodológico é determinado não por eventuais interferências mas sim pela deteção e controlo dos seus efeitos específicos. António Firmino da Costa (1987) refere mesmo que a interferência, é condição necessária, embora não suficiente, da produção de conhecimento, atendendo a que os fenómenos da interferência constituem, eles próprios, “veículos” de conhecimento, contribuindo para o desenvolvimento, consolidação e legitimação enquanto procedimentos científicos, de todo um conjunto de práticas que explicitamente assumam o seu carácter interferente. Tal é justificado atendendo a que em contexto de investigação ação, a interferência com a realidade é útil, já que, para além de visar a produção de mudança, implica uma reflexão sobre a ação; logo, o conhecimento produzido num contexto de mudança acrescenta mais-valias no plano da compreensão e explicação dos fenómenos sociais (Michelle Lessard-Hébert, Gabriel Goyette; Gérald Bouti, 2005).

De facto, e como temos vindo a explicar, na investigação ação (*action-research*), e no contexto das ciências sociais, a possibilidade de um propósito interferente sobre a realidade é explícito, como o refere variada bibliografia. No entanto, é útil clarificar que esta

denominação é utilizada quando se distinguem perfeita e analiticamente duas vertentes no processo de pesquisa, quer de intervenção social quer de investigação científica enquanto produção de conhecimento (Ortsman, 1984).

É nesta perspetiva que muitos autores referem que não é na produção ou não de interferências na realidade social que se fixam as diferenças entre a investigação-ação e outras metodologias científicas, mas, antes, no carácter específico das interferências eventualmente produzidas, designadamente, as circunstâncias de atuação, sejam mais ou menos específicas, introduzam mais ou menos mudanças. E é neste contexto que a bibliografia se refere a mudanças que se têm verificado em sedes da comunidade científica, o que é já visível em muitos manuais especificamente dedicados a metodologias de investigação científica que contemplam dinâmicas de intervenção sociocultural (por exemplo: Guerra, 2000). Repare-se também que, no quadro das alterações do chamado Acordo de Bolonha, os requisitos relativos às provas académicas de mestrado e doutoramento passaram igualmente a aceitá-las.

6.2.5. PROCEDIMENTOS DE QUALIDADE E VALIDAÇÃO DO ESTUDO

Nesta investigação ação, o estudo de caso foi a estratégia que consideramos adequada para responder aos objetivos enunciados na contextualização e natureza do tema, dado tratar-se de um estudo aplicado a um sistema territorial limitado, com dinâmicas próprias, aberto e refletindo as práticas dos atores no terreno (Yin, 2003; Gummesson, 2000; Miles e Huberman, 1994). Como refere Stake (1995), o estudo de caso, em termos de uma investigação qualitativa, permite uma abordagem flexível dos fenómenos sociais tal como são interpretados pelos atores, sendo igualmente pertinente quando as questões de investigação são de natureza descritiva ou exploratória, o que se ajusta às opções qualitativas que já explicitámos.

No entanto, a estratégia do estudo de caso pressupõe diversas consequências (Remenyi *et al*, 2005), nomeadamente no que se refere à produção de teoria, à validação dos resultados e do conhecimento produzido ou ao que o investigador deve assumir no processo de investigação. Yin (2003), Remenyi *et al* (2005) e Gummesson (2000) referem igualmente a necessidade de se definir um protocolo de caso, particularmente nos procedimentos próprios sobre a seleção dos informantes, na escolha das técnicas de recolha de dados, no acesso à informação e no tratamento e análise dos dados. Por outro lado, e como é referido quer por Eisenhart (2002),

quer por Miles e Huberman (1991) ou ainda por (Flick *et al*, 2004), a investigação qualitativa poderá ter como finalidade a descoberta e a formação de teoria, o que nos conduz a um ponto essencial no processo de investigação/produção do conhecimento e que se prende com a questão da autenticação, e consequente validação, do conhecimento produzido na investigação qualitativa (por ser essa a metodologia que seguimos).

E se a abordagem quantitativa de investigação, essencialmente assente nos paradigmas positivistas e pós-positivistas, com origem nas ciências exatas e naturais, assume uma natureza essencialmente orientada para a verificação, para a explicação e confirmação, nos seus quadros de proximidade e conhecimento da realidade, em que princípios como a medição dos conceitos, a busca de causalidade, a generalização, a replicação e a validação do conhecimento são predominantes (Bryman e Bell, 2003; Lincoln e Guba 1985; Gummerrsson, 2000; Remenyi *et al*, 2005; Flick, 2006), a investigação qualitativa foca a compreensão e a interpretação dos fenómenos, procurando também o seu espaço de confirmação e de intervenção, criando os seus próprios critérios de reconhecimento e validação da investigação (Denzin e Lincoln, 2000).

Assim, os aspetos que acima enunciámos tornam-se pertinentes se tivermos em linha de conta que este estudo foca precisamente uma realidade socio territorial: o Baixo Guadiana, enquanto espaço e local de múltiplas práticas, de atuações de variados atores, pretendendo traduzir a sua veracidade não só pela afirmação dos pontos de vista expressos, mas também pelas interpretações do investigador, reforçando, assim, as questões de validade, confiança e generalização como critérios.

Neste contexto, Yin (2003), defende que a validade do estudo de casos e da investigação é garantida por várias formas: pela utilização de diversas fontes de informação; pela implementação de sequências que permitam testemunhar a solidez da informação recolhida; pelo desenho de protocolos que permitam organizar e metodizar os procedimentos dessa mesma informação; pela triangulação de dados e/ou fontes; pela coerência interna do fenómeno em análise e pelos procedimentos e interpretação dos dados. Através destes procedimentos é permitida não só a validação da investigação, como, pelo número de casos em análise e de sua comparação, a possibilidade de uma generalização mais limitada.

Por seu lado, Stake (1995) está essencialmente preocupado com a riqueza de cada caso, no que toca às especificidades, conhecimento e particularidades que ele encerra e o que nos podem proporcionar em termos de saber. Introduce o conceito de “*naturalistic generalization*” para incluir o tipo de aprendizagem que os investigadores devem extrair de casos de estudo específicos, ou seja, o ganho de conhecimento social no sentido cumulativo de construção do conhecimento geral; a sua preocupação com a validação extravasa assim as perceções positivistas, definindo essencialmente, como procedimentos de validação, não princípios ou critérios, mas sim instrumentos de ação e observação – a triangulação aos seus diferentes níveis e a verificação por parte dos atores e informantes.

A bibliografia refere e retrata, ainda, diferentes formas de perceber a avaliação científica no quadro das diferentes escolas interpretativas (Miles e Huberman, 1994; Patton, 2000; Denzin e Lincoln, 2000; Bryman e Bell, 2003; Phillimore e Goodson, 2004; Flick, 2006). No entanto, podemos verificar alguma unanimidade à volta de um conjunto de princípios gerais destacados por Lincoln e Guba (1985), que referem quatro critérios essenciais a ter em conta: a credibilidade, que equivale ao critério quantitativo de validade interna (Decrop, 2004), significando como até que ponto são verdadeiras as recolhas e análises feitas; a transferibilidade, ligada à validação externa e replicabilidade, interessada com os aspetos da aplicabilidade das conclusões de uma dada investigação poderem ser aplicáveis em outros contextos; a dependabilidade, que procura aferir se os resultados são consistentes e reprodutíveis, dado que a realidade não é simples nem imutável; e a objetividade/confirmabilidade, que são vistas como fundamentos da investigação social.

Para além destes, um outro critério é ainda progressivamente integrado como fundamental no reconhecimento do saber produzido – a reflexividade, critério avaliativo e ético (Goodson e Phillimore, 2004, Flores; 2009), e que aqui evidenciamos, dado o papel que o próprio investigador assume no território que é palco da presente investigação.

Estas são as dimensões que enquadram o modo como este estudo deve ser validado/avaliado. Assim, retemos como critérios orientadores de avaliação e que se evidenciam pela coerência global da investigação (relacionando tema, paradigmas, estratégias, técnicas de recolha, técnicas de tratamento e análise dos dados, a interpretação e apresentação dos resultados (Patton, 2000): a adequação entre a temática e a metodologia adotada; a adoção dos princípios de Lincoln e Guba (1985), anteriormente mencionados como critérios de avaliação; a adoção

da reflexividade como instrumento ético, simultaneamente o garante da honestidade do investigador e um instrumento de validação do próprio processo de construção de conhecimento; a diversidade metodológica e a aceitação/validação pelos informantes/atores.

Partindo destes princípios, desenvolvemos os procedimentos de avaliação/validação que encontram explicitação no desenvolvimento do próprio estudo, nomeadamente: a triangulação de informantes como instrumento de comparação e construção de saber e de validação interna em múltiplos momentos do processo de investigação (Denzin e Lincoln, 2000; Patton, 2000); a descrição de todos os passos, quer no desenho quer na implementação da investigação, quer ainda na descrição das técnicas de recolha, de análise e de interpretação dos dados e do conhecimento teórico produzido; e da admissão de oportunidades de reflexão do próprio processo, dado o próprio papel do investigador no território.

Assim, e no que se refere ao primeiro ponto, a construção do conhecimento obriga a uma atitude de honestidade e de transparência em relação ao próprio conhecimento já existente e a todo o processo da sua construção em decurso, pelo que se optou pela descrição detalhada das opções filosóficas, assim como de todos os passos processais e analíticos da metodologia (Miles e Huberman, 1994; Bryman e Bell, 2003), evitando a fundamentação inadequada das técnicas de recolha, análise e interpretação dos dados.

No que toca aos informantes, para além dos critérios tradicionais de confidencialidade e anonimato, tivemos em conta a ressalva do uso da informação recolhida, quer em termos de reserva, quer em termos de autorização para citação, respeitando escrupulosamente os informante/atores e, ao mesmo tempo, dentro do espírito da abordagem escolhida, a total expressão da diversidade de pontos de vista recolhidos e a possibilidade dada aos informantes, de revisão e correção das opiniões expressas, para além da oportunidade de inferir as interpretações por nós produzidas, firmando-as ou refutando-as.

Quanto à relação do investigador consigo próprio, atendendo a que a reflexividade é considerada como “um processo através do qual os investigadores se colocam, a si próprios e à sua prática, sob escrutínio, reconhecendo os dilemas éticos que permeiam o processo de investigação e que se infiltram na criação do conhecimento”(Guillemin e Gillam, 2004), constituindo-se, assim, como um instrumento não tanto de valores e princípios, mas procurando assumir uma ética da prática, adotámos constantemente uma atitude reflexiva,

assegurando-nos sempre do rigor da investigação, pelo que procurámos apresentar sempre a descrição detalhada das opções filosóficas, metodológicas, processuais e analíticas e a documentação dos procedimentos seguidos.

Particularizamos ainda a confiabilidade da nossa investigação à luz das interrogações essenciais que Creswel (2005) levanta quando se refere à avaliação de uma investigação ação, nomeadamente:

- o projeto contribui claramente para resolver um problema que precisa ser resolvido?
- os dados recolhidos são suficientes para resolver o problema?
- o investigador colaborou com os outros durante o estudo e respeitou os informantes?
- será que o plano de ação avançou a partir dos dados?
- há evidência que o plano de ação contribuiu para a reflexão do pesquisador como profissional?
- a pesquisa melhora/modifica a vida dos participantes, capacitando-os, transformando-os ou dando-lhes nova compreensão?
- será que a investigação provocou/levou a mudanças ou criou uma solução para o problema?
- a investigação é do conhecimento de públicos que podem vir a utilizar a informação produzida?

No pressuposto de que, se se responder positivamente aos quesitos enunciados, a investigação é validada, diremos que este estudo responde de forma afirmativa aos itens expressos. Vejamos então:

De facto, esta investigação debruça-se sobre um território e centra-se num problema que é nele emergente, com consequências futuras no seu desenvolvimento. A investigação em curso nesta tese aumentou o conhecimento desse fenómeno, esclareceu o posicionamento dos atores locais sobre o mesmo, e apontou estratégias para a sua solução ou mitigação, tendo os dados recolhidos sido suficientes para conhecer o problema que se colocava a esta investigação. Recorde-se que obtivemos dados de variadas fontes, em particular dos inquéritos, do *focus-group* e das entrevistas.

Por outro lado, em todo o trabalho empírico, o investigador respeitou os informantes nomeadamente na fidelidade das opiniões recolhidas, no sigilo e na possibilidade de confirmação dos dados. Houve igualmente um amplo envolvimento com todos os

informantes: a comunidade, os atores-chave, os participantes nos *focus-group* e no fórum, Como também já referimos, o nosso plano de ação, particularmente na metodologia e nas técnicas de recolha de dados, foi sendo adequado em função, precisamente, dos dados que fomos obtendo, servindo mesmo o conhecimento já adquirido para construir o instrumento seguinte de recolha, evidenciando assim o contributo do plano de ação para o investigador.

Quanto às questões relacionadas com os sujeitos objeto do estudo, é para nós evidente que os dados recolhidos, a sua interpretação e divulgação constituem fortes instrumentos de informação, logo de capacitação dos participantes, sobretudo dos atores com responsabilidades de tomadas de decisão, mas, igualmente, da comunidade em geral. Esta questão da capacitação é, como sobejamente referimos, um foco central neste estudo, por considerarmos a capacitação um dos fatores essenciais para a participação dos cidadãos. Nesse sentido, mas igualmente pelas debilidades que identificou e pelas sugestões que apontou, é adequado pensar que esta investigação induzirá mudanças (de comportamento, de atitude) no que se refere à questão-chave do fenómeno em estudo: a participação dos cidadãos num processo de desenvolvimento turístico num determinado espaço territorial.

Por último, refira-se que a investigação é do conhecimento de públicos que podem vir a utilizar a informação produzida. De facto, e para além de algumas apresentações em encontros e seminários, nos quais o investigador teve oportunidade de apresentar muitos dos dados e das conclusões obtidas, o fórum participativo inerente ao próprio plano de recolha e validação dos dados permitiu dar conhecimento público da investigação, dos seus objetivos e resultados já alcançados. Obviamente, tratando-se de uma investigação ação, é nosso intuito que esta interação com o público-alvo seja substancialmente aprofundada.

Pelo relevo que assumiram, queremos ainda referir, como indicadores de validação do estudo, a triangulação e o fórum participativo.

Quanto à triangulação, a literatura aponta Campbell e Fiske como os primeiros investigadores que, por volta de 1959, aplicaram a triangulação na investigação e, embora concebida inicialmente como estratégia de validação dos resultados obtidos com cada método, foi progressivamente caminhando para enriquecer e completar o conhecimento e para ultrapassar o potencial epistemológico de cada método específico. Fortin (1999) refere que este é um bom método de verificação de dados, servindo-se quer de várias fontes de informação e de métodos de recolha de dados, quer de diversos investigadores no mesmo estudo; Decrop

(2004) sugere ainda a triangulação de informantes, conferindo pontos de vista, assim como a triangulação multinível, que representa o cruzamento de informação e de dados a vários níveis, ou a triangulação interdisciplinar (Janesick, 1994) comparando várias perspectivas disciplinares.

A triangulação surge, assim, quer como um método de análise de dados e de comparabilidade para assegurar pluralidade de pontos de vista e de interpretações da realidade social, de acordo com as características da investigação qualitativa, quer igualmente como uma estratégia de confiabilidade da investigação, através das sucessivas fases do trabalho de investigação.

Nesta investigação, a clarificação dos conceitos de participação e de governança na perspectiva do desenvolvimento sustentável exemplifica claramente uma visão multidisciplinar envolvendo várias perspectivas, resultantes de distintos atores, embora no mesmo território. Daí termos cruzado três métodos de recolha de dados: o inquérito, o *focus-grupe* as entrevistas. Dentro da análise dos pontos de vista dos atores, alguns aspetos teóricos e de práticas foram também objeto de triangulação entre os residentes, os políticos, os empresários e os técnicos, para além dos atores-chave, por forma a confluírem em pontos de vista convergentes ou divergentes (*informant triangulation*). Ao compararmos textos, documentos e relatos escritos das atividades de gestão das organizações com factos, comportamentos e reflexões enumerados pelos atores estaremos, também, perto da triangulação multinível. A técnica da triangulação foi, assim, utilizada nesta investigação a vários níveis e insere-se num conjunto de instrumentos considerados essenciais para analisar, apresentar e identificar os dados.

A triangulação, com vista a uma convergência no sentido de gerar uma representação precisa da realidade, pode utilizar variados processos para a recolha e análise dos dados do fenómeno em estudo, sugerindo este investigador quatro tipos básicos de triangulação: a) triangulação de dados subdividida em três subtipos: tempo, espaço e pessoa; b) triangulação do investigador, que consiste no uso de múltiplos investigadores para o mesmo objeto; c) triangulação teórica, a que se refere à utilização de múltiplas perspectivas, para além das singulares em relação ao mesmo objeto; e d) a triangulação metodológica, que pode implicar triangulação dentro dos métodos e triangulação entre os métodos (Bryman e Bell, 2003).

Assim, utilizámos neste estudo a triangulação metodológica, implicando a triangulação entre os métodos, (já que aplicámos o questionário, o *focus-group* e a entrevista), significando idênticas aproximações do objeto em estudo em todas elas. Esta opção concorreu para superar limitações que, por certo, ocorreriam pela utilização de apenas um método de investigação, e onde a triangulação surge não só como um método de análise de dados e de comparabilidade essencial para assegurar pluralidade de pontos de vista e de interpretações da realidade social, de acordo com as características da investigação qualitativa que destacamos no capítulo próprio. Por último, a escolha de tais procedimentos surge ainda como uma estratégia para aumentar a confiabilidade da própria investigação, através das sucessivas fases do trabalho de investigação, o que também documentámos no decorrer do processo.

Relativamente ao fórum participativo, constituiu um momento de validação de informação por um lado, e de cocriação de conhecimento, por outro. A participação de vários informantes: *focus-group*, entrevistados e inquiridos, revelou-se uma boa prática de confirmar a informação recolhida e da sua análise e de consolidar conclusões. As observações, apreciações e mesmo sugestões de continuidade de investigação em alguns tópicos salientam a importância da conferência da investigação com os participantes/informantes. Não temos dúvidas em afirmar que a amplitude da investigação aumentou, tal como o próprio conhecimento do fenómeno em estudo.

Entendemos assim, ter demonstrado a validade desta investigação, quer interna: pela coerência conceptual, metodológica e organizativa de toda a investigação, que descrevemos com detalhe por forma a garantir uma maior confiabilidade e credibilidade, quer externa: pela confirmação dos dados pelos informantes e pela cocriação gerada no fórum participativo e noutros momentos de apresentação parcial dos resultados e conclusões que fomos obtendo. Seguindo Bryman (2008), a confiabilidade deste estudo está assegurada pela sinceridade, lisura e boa-fé em que sempre atuámos ao longo de toda a investigação, não permitindo que valores pessoais ou tendências filosóficas interferissem na condução da investigação ou das conclusões dela resultantes e a sua transferibilidade seria provável não fosse o caso da:

“Investigação qualitativa normalmente implicar o estudo intensivo de um grupo pequeno, ou de indivíduos partilhando certas características comuns (quer dizer, profundidade em vez de largura, que é a preocupação da investigação qualitativa), as descobertas qualitativas tendem a ser orientadas pela sua individualidade contextual e do significado do aspeto do mundo social em análise” (Bryman; 2008, 378).

6.3. DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

Como já referimos, este estudo enquadra-se numa metodologia de abordagem de investigação ação e tendo como caso de estudo, o Baixo Guadiana, escolha que justificaremos adiante. Da revisão da literatura resultou o modelo de análise, que, após o trabalho empírico, poucas alterações viria a sofrer. Neste modelo de análise, que adiante detalharemos, assentou a estratégia de organização da investigação.

Após a definição da nossa matriz concetual foi construída a grelha que serviria de base às grelhas quer do questionário, quer do *focus group* e das entrevistas, as principais técnicas de recolha de dados utilizadas. Estas foram antecedidas pela análise documental, os memorandos e encontros exploratórios, estes numa fase anterior, mais exploratória. A tipologia de informantes, por fase de investigação, está devidamente vertida na tabela 6.4 Desenho da investigação empírica, apresentada mais adiante.

Para cada uma das técnicas acima referidas (questionário, *focus group* e entrevistas, descreve-se, detalhadamente, o caminho percorrido quer para a sua aplicação, quer para o tratamento dos dados delas resultantes. As análises qualitativa e quantitativa foram utilizadas consoante os dados que obtivemos.

6.3.1. O ESTUDO DE CASO COMO ESTRATÉGIA DE DELIMITAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

Nesta investigação, pelas razões que apresentaremos adiante, optámos pelo estudo de caso como método⁷⁰ de investigação. Antes, referiremos brevemente a importância de que se reveste a escolha das técnicas num estudo como o que se leva aqui a efeito.

A escolha da(s) técnica(s) numa investigação está dependente dos objetivos propostos, que se encontram intimamente ligados ao método de trabalho. Este possui um conjunto de técnicas

⁷⁰ Por método, entendem-se os princípios orientadores, previamente construídos como um conjunto de regras que enquadram o caminho a seguir para atingir os objetivos. Já as técnicas são procedimentos operatórios rigorosos, definidos de forma clara, passíveis de serem transmissíveis e de serem aplicados de novo, desde que se mantenham as mesmas circunstâncias de investigação.

de acordo com a reflexão que o investigador efetua, e em função desta, utiliza e organiza as técnicas que são corretas para determinado objetivo.

Por estudo de caso entende-se um método de abordagem de investigação em ciências sociais que consiste na utilização de um ou mais métodos qualitativos de recolha de informação, não seguindo uma linha rígida de investigação, antes adequando-a em função das características do fenómeno, do progresso e necessidades do próprio estudo, associadas ao processo de recolha de dados e às estratégias de análise dos mesmos (Yin, 1994).

Esta metodologia é adequada principalmente quando se pretendem descortinar os processos do «como» e as razões do «porquê?», mas em que o controlo que o investigador tem sobre os eventos concretos é reduzido, ou quando o intervalo temporal da pesquisa incluiu a atualidade, no contexto da vida real contemporânea (de um determinado contexto geo local), em que esta metodologia facilita a perceção da complexidade em presença, baseando-se principalmente no trabalho de campo, recorrendo a entrevistas, observações, documentos, questionários, memorandos e artefactos (Yin, 1994), o que está muito de acordo com aquilo que é o nosso contexto de trabalho nesta investigação.

Para Ponte (1994: 3) o estudo de caso “visa conhecer em profundidade o seu “como” e os seus “porquês” evidenciando a sua unidade e identidade próprias (...) (e) debruça-se deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única em muitos aspetos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico”; enquanto para Merriam, o “estudo de caso qualitativo caracteriza-se pelo seu carácter descritivo, indutivo, particular, e a sua natureza heurística pode levar à compreensão do próprio estudo” incidindo sobre “um fenómeno específico tal como um programa, um acontecimento, uma pessoa, um processo, uma instituição ou um grupo social” (Merriam, 1998:12).

Ludke e André (1986) salientam como características do estudo de caso as seguintes: a atenção para a descoberta de novos elementos e aspetos para a investigação, o realce para a caracterização e interpretação do contexto em que se desenvolve a investigação, a diversidade de fontes de informação, o permitir generalizações naturalistas e o representar as diversas perspetivas presentes numa situação social, utilizando uma linguagem e uma forma mais acessível do que outros métodos de investigação. Salientam aqueles autores que o interesse de

que se reveste o do estudo de caso incide naquilo que ele tem de único, de particular e que tem valor em si mesmo.

O estudo de caso usa-se, segundo Ponte (1994), para compreender melhor a particularidade de uma dada situação ou de um fenómeno em estudo, ou, por outro lado, como refere Merriam, deve utilizar-se quando se pretende observar e descrever detalhada e aprofundadamente um determinado fenómeno (Merriam, 1988). O objetivo é compreender o evento em estudo e ao mesmo tempo desenvolver teorias mais genéricas a respeito do fenómeno observado (Fidel, 1992). Como objetivo do estudo de caso, Yin (1994) refere que é sobretudo explorar, descrever ou explicar, enquanto para Guba e Lincoln (1994), a sua finalidade é relacionar as situações ou os factos, produzindo conhecimento acerca do fenómeno estudado avaliando efeitos e relações. Ponte (1994) afirma que o objetivo é descrever e analisar, a que Merriam (1988) acrescenta um terceiro objetivo: avaliar. Gomez, Flores e Jimenez (1996:99) sintetizam afirmando que o objetivo geral de um estudo de caso é: “explorar, descrever, explicar, avaliar e/ou transformar”.

De alguma forma, os estudos de caso encontram-se, de forma paralela, com as estratégias de pesquisa das Ciências Sociais, no que se refere às suas tipologias. Estas podem ser conjuntamente, explanatórias (causais), exploratórias e descritivas, que são os processos mais usuais nos estudos de caso. Como refere Janesick: “A história completa da investigação de estudo de caso em antropologia, educação, sociologia e história aguenta-se solidamente nos seus méritos. De facto, o valor do estudo de caso é a sua singularidade; consequentemente, a confiança no sentido tradicional da replicabilidade é inútil” (Janesick, 1994:217). A sua relevância assenta na pesquisa intensiva e aprofundada de um determinado objeto de estudo, que se encontra extremamente bem definido e que visa compreender a singularidade e globalidade do caso em simultâneo.

6.3.1.1. A ESCOLHA DO CASO DO BAIXO GUADIANA

A escolha e adequação do tema ao território, de alguma forma, foram já referidas neste mesmo capítulo. De facto, na abordagem que acima fizemos à natureza do tema, está implícito o porquê da escolha do território do BG para palco da nossa tese. Por se constituir como um bom laboratório para uma investigação ação, pelo processo de turismo emergente e

de enorme potencial, por se revelar um bom estudo de caso dadas as suas singularidades, pela nossa proximidade física e profissional com o território e o seu desenvolvimento. Estas foram, entre outras, as razões de maior relevância para a nossa escolha.

No entanto, vale a pena acrescentar e salientar alguns aspetos para um melhor entendimento da nossa escolha. Sobretudo no que se refere à utilidade prática do conhecimento que julgamos poder obter e disponibilizar com a investigação produzida, acrescida do facto de tal poder ocorrer em tempo útil, para as definições estratégicas em curso, ou seja, que esse conhecimento possa ser utilizado como contributivo para a tomada de decisões pelos atores e nos centros onde tal definição ocorre, sejam eles locais, regionais ou nacionais.

O território do Baixo Guadiana, compreendido entre Mértola e Vila Real de Santo António, estruturado pelo Rio Guadiana, encerra potencialidades turísticas, em fase emergente, que são inversamente proporcionais às suas debilidades estruturais endógenas, encimadas por uma baixíssima densidade populacional, um débil tecido empresarial e um rendilhado de competências nos processos de decisão.

Assim, diagnosticar em rigor as efetivas possibilidades de crescimento económico e social do território, a par da identificação de eventuais conflitos de interesses, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável, poderá revelar-se um instrumento de apoio quer aos prováveis momentos de avaliação, quer à sempre desejável monitorização técnica e científica de todo um processo de desenvolvimento, que se prevê ancorado no turismo. Este retrato permitirá, também, avaliar a sua real capacitação para o processo de crescimento turístico que se avizinha, contribuindo para que sejam tomadas as melhores decisões em termos de governação local e regional, bem como enriquecendo cientificamente o estudo da intrínseca e complexa relação entre o turismo e o desenvolvimento sustentado.

Neste contexto, e no pressuposto de que a investigação deverá permitir encontrar metodologias capazes de operacionalizar estratégias participativas e de apropriação pelos residentes, pode contribuir para o processo de desenvolvimento turístico no território, configurando-lhe um modelo de gestão e governação que assegure um desenvolvimento sustentável.

Uma preocupação assiste, assim, nesta tese, relativamente a este território: constituindo-se hoje o turismo como um importante pilar da atividade económica mundial, mostrando uma

grande flexibilidade de adaptação às diferentes economias locais e aos contextos regionais e internacionais numa perspectiva de satisfação constante da procura, (evidenciando a capacidade de articular recursos endógenos e exógenos que, com um atempado planeamento e integração, permitem a fruição aos visitantes e o benefício dos residentes), é natural que muitos territórios e decisores políticos o encarem como um dos caminhos (senão o único) mais adequados para o seu desenvolvimento.

Em particular, em espaços cuja localização geográfica ou onde a existência de recursos patrimoniais e ambientais se afiguram como diferenciadores, mas que, igualmente, são marcados por fragilidades duradouras e/ou impeditivas de atividades agrícolas ou industriais, olha-se o turismo como a oportunidade que, vinda de fora, poderá incrementar o crescimento económico e, portanto, aumentar a qualidade de vida, olha-se o turismo como a panaceia para resolver os seus padecimentos. Atitude tanto mais reforçada, pelo facto de sentirem que, por si só, o território, em particular as suas estruturas demográficas e o seu tecido empresarial, não o conseguirão fazer. Neste contexto, é natural que *stakeholders* e decisores encarem o turismo como a melhor estratégia para o desenvolvimento de um determinado território.

No entanto, a prazo, não é linear que seja positiva a espiral de crescimento de um território, em que o turismo assuma o principal protagonismo, sobretudo em termos de sustentabilidade ambiental e equidade económica e social. A sua inegável capacidade de catapultar economias locais e regionais é igualmente acompanhada do risco de lhes provocar efeitos nefastos, e eventualmente irreversíveis, se o processo for mal planificado, erradamente conduzido ou deficitariamente participado. Muitas vezes, estratégias parciais, conduzidas por diferentes decisores municipais e administrações regionais, produzem uma inadequada visão estratégica, acreditando muitas vezes que um “produto turístico” surge em qualquer lugar, menorizando condições prévias e fundamentais como o ordenamento do território, a comercialização e preservação da oferta local, o planeamento de atividades viáveis e a preparação dos empresários locais e da população para o início da atividade turística de uma forma profissionalizada e sustentável economicamente.

Também no turismo se gera o paralelismo entre o planeamento e as políticas de turismo, dado que na própria elaboração destas, aquele se assume como um processo político, e portanto, tendo que gerir os diferentes interesses e valores e a sua graduação para os diferentes grupos. A investigação sobre o “poder” ou “poderes” locais manifesta-se de particular interesse para

as políticas de turismo, se atendermos que o poder (isto é, quem decide), governa em interação com os indivíduos e organizações, acabando por influenciar ou mesmo determinar a definição de políticas de turismo. Ora o território que serve de objeto ao estudo de caso da nossa investigação está provavelmente a iniciar um novo ciclo e uma nova função, uma fase em que a atividade turística poderá exercer o papel central. Partindo dos seus recursos: a navegabilidade (novamente), o património natural e cultural, as relações de fronteira, a ruralidade e os produtos locais, mas no contexto da maior indústria do mundo - o turismo. Para a qual, não só o território poderá não estar preparado como dele, provavelmente, os atores e decisores, têm um conceito impreciso e algo pesado.

Se por um lado o território apresenta alguns fatores que obstruem o processo de desenvolvimento, por outro, apresenta condições naturais e culturais de excelência, evidenciando enormes potencialidades consubstanciadas nos seus recursos endógenos. Nas últimas décadas, o turismo e as atividades de lazer em espaço rural têm-se constituído como meios privilegiados de promoção dos recursos existentes nos territórios rurais, fatores de revitalização do tecido económico e social e uma oportunidade para o desenvolvimento desses territórios. A navegabilidade do Guadiana confere-lhe uma mais-valia interessante, podendo catalisar recursos e investimentos que possam contribuir para inverter a tendência de erosão física e social a que o território está sujeito, como o confirmam os dramáticos números dos censos de 2011, onde a única exceção é o concelho de Vila Real de S. António.

Embora ténues, algumas dinâmicas e mesmo projetos fazem-nos pressupor que, neste território, o turismo poderá vir a assumir um papel de relevo no tecido económico e portanto, social, demográfico e paisagístico, independentemente da maior ou menor preparação que o território e as populações tiverem para tal. Efetivamente, o território em causa tem recursos que prefiguram oportunidades turísticas, já que o rio Guadiana oferece potencialidades que podem contribuir decisivamente para o futuro do território. Por outro lado, não há aparentemente outras alternativas e as oportunidades oferecidas pelos fundos comunitários poderão estar a fechar o ciclo da sua contribuição para o desenvolvimento regional.

No entanto, a notória incapacidade endógena de liderar o processo, motivada principalmente por debilidades demográficas, sociais e de empreendedorismo, a que se junta uma praticamente inexistente investigação científica que metodologicamente apoie as tomadas de

decisão das políticas públicas locais e regionais, bem como as, já muito referidas por nós, divisões administrativas, podem debelar o processo ou enviesá-lo.

Assim, é tendo como pano de fundo o que atrás se elencou que pretendemos desenvolver um projeto de tese, cuja concretização, se bem que servindo essencialmente para efeitos académicos, possa também prestar algum contributo para que o Baixo Guadiana venha efetivamente a conhecer um processo de desenvolvimento turístico, e que por outro, seja uma investigação que produza algum acréscimo ao já longo caminho que relaciona o turismo com a gestão e a sustentabilidade do desenvolvimento dos territórios.

O desenvolvimento da região do Baixo Guadiana parece, assim, necessitar de ser entendido como uma tarefa coletiva de promoção e valorização, implicando a procura de iniciativas “inovadoras” no plano das atividades económicas e de exploração de recursos, como o turismo nas suas diversas modalidades, ampliando e diversificando novos e mais ativos protagonismos locais, através de parcerias mais operativas e robustas, bem como o desenvolvimento de redes e de laços relacionais fortes, de forma a procurar posições mais vantajosas no exercício de influência nos contextos de poder e dos centros de decisão. É também neste particular que se espera que esta investigação seja frutuosa.

6.3.2. O MODELO DE ANÁLISE COMO ESTRATÉGIA CENTRAL DA ORGANIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

No final da revisão da literatura apresentámos um primeiro modelo de análise, resultante dessa mesma revisão do estado da arte e em função dos objetivos que então havíamos traçado. No entanto, e após o trabalho empírico, a análise dos dados revelou conhecimentos, que necessitavam de adequação ao modelo inicialmente elaborado. Particularmente os dados da análise de conteúdo necessitavam de enquadramento, abrindo espaço a categorias e subcategorias que acolhessem o constructo resultante do trabalho empírico, destacando a opinião e o papel dos atores e do território, sistemas complexos que influenciam e enquadram as variadas realidades interpretativas, que traduzem o modo como hoje ocorrem e se vêem as dinâmicas das instituições sociais (Lofland *et al*, 2006). Assim, ajustámos o modelo à luz dos dados e, portanto, do conhecimento adquirido, evolução natural no processo de investigação à medida que se aprofunda o conhecimento e que se vão tomando opções metodológicas.

A íntima relação do potencial do território, da participação e das práticas de governação, com os resultados de um processo de desenvolvimento sustentável, num caso concreto, obrigam necessariamente a interpretar fatores que estão para lá da literatura, até porque “cada caso é um caso”, e a teoria enforma os conceitos mas não os pode individualizar em situações reais; cada território quase necessita da sua própria teoria, à volta de um *core* central de recursos e na necessidade de os transformar em desenvolvimento. O que afinámos no modelo prendeu-se precisamente com a necessidade de dar destaque aos recursos, às dinâmicas e redes sociais, aos processos e mecanismos, dos temas em investigação: participação, governança e desenvolvimento sustentável no contexto específico do território do Baixo Guadiana, num conceito de funcionamento dos sistemas vivos sociais e humanos existentes.

O nosso esquema concetual da investigação (vide ponto 6.2.1. Da natureza do estudo à estratégia de intervenção), deduzido a partir dos objetivos iniciais da investigação e ainda a partir do quadro conceptual anterior, da própria literatura e do nosso conhecimento e entendimento das dinâmicas do território, é já enquadrador também deste modelo de análise, onde se procura articulação e coerência com o quadro concetual e, simultaneamente, à sua própria construção como produto final de suporte a um modelo de gestão para este território. Mais concretamente as alterações produzidas foram as assinaladas a **negrito** na tabela seguinte, referente ao modelo de análise final.

Em suma, ocorreu uma apropriação pelo modelo da evolução do próprio investigador, ao refazer sucessivamente o seu próprio conhecimento da temática em causa, como se constata pelos objetivos traçados, da revisão da literatura e do estado de arte, que formaram a base para a contextualização teórica de partida. Essa apropriação foi também relevante para a análise e discussão final dos eventuais contributos teóricos, assim como para a compreensão do modo como o investigador problematizou o próprio processo de construção do saber e para a validade desse processo como meta-sistema de conceção do próprio conhecimento. O objetivo foi, naturalmente, encontrar o máximo de coerência entre os objetivos, o esquema concetual e o tema de chegada da investigação, materializada nas categorias e subcategorias deduzidas dos guiões do *focus-group* e das entrevistas.

Tabela 6.1 - Modelo de Análise Final

Questões/Objetivos de Partida	Tema de Chegada	Tem as	Subtemas	Categorias	Subcategorias
- O processo de DLS de um território está intimamente ligado à robustez da Participação Pública nele existente. Esta é mobilizadora e incentiva boas práticas de Governança Local, contribuindo para a legitimação e eficácia das tomadas de decisão. Nesse propósito, a capacitação (<i>empowerment</i>) dos atores locais é determinante; - Identificar as variáveis que facilitam e condicionam a PP no território; - Avaliar que efeitos resultam da capacitação dos atores locais em práticas de novos modelos de governança local, facilitadoras de ambientes criativos e inovadores geradores de dinâmicas locais; - Apontar formas de cooperação e articulação entre os atores locais, adensando redes e consensos que tornem mais espessos e estimulantes o tecido social, económico e político do território; - Compreender a dimensão do papel das relações biunívocas que se estabelecem entre o grau de PP, a governança local e a sustentabilidade no desenvolvimento do território do BG.	Desenvolvimento Local Sustentável	Território	Potencial Endógeno	Contributo para o Desenvolvimento do Território	Conhecimento e valorização Usufruto expectável Constrangimentos
			Turismo	Potencial para o Turismo	Recursos e estratégias
				Contributo para o Desenvolvimento	Impactos Fatores facilitadores Fragilidades
					Papel das autarquias e outros agentes
			Coesão Territorial	Identificação do território do BG como unidade territorial	Pertença, apropriação e identificação com o território Elementos identitários e estruturantes
					Indutora do desenvolvimento do território
				Modelo Conjunto de Gestão Territorial	Impacto no Desenvolvimento do Território Inibições/conflito de interesses
					Mecanismos de implementação e papel dos atores locais Legitimidade do modelo
			Atores	Capital social	Características e estrutura Debilidades
					Contributo para o DL
				Capacitação	Dimensão Influência no desenvolvimento territorial
		Participação	Cidadania	Estrutura	Dimensão Impacto no Desenvolvimento Local Dinâmicas sociais locais
					Proximidade e Informação Eficácia
					Ambientes e espaços Políticas Públicas Cultura de Cidadania
			Mecanismos	Formas	Tomada de decisão Desenvolvimento Governança
		Governança	Redes	Dinâmicas de partilha e articulação de poderes	Confiança Fatores Potenciadores/Facilitadores Fatores inibidores/constrangimentos
					Instrumentos Desenvolvimento Territorial
					Legitimidade
			Processos	Estratégia (construção política e social)	

Fonte: Elaboração do autor

6.3.2.1 FASES DA RECOLHA DE INFORMAÇÃO

A investigação foi estruturada da seguinte forma: da revisão da literatura resultou um contexto teórico a partir do qual desenhamos uma matriz conceptual. A partir deste quadro conceptual elaborámos a grelha dos questionários, do *focus group* e das entrevistas. Ao invés do usual, em que se inicia a componente prática pelas entrevistas, os focos grupo e só depois os questionários, particularmente quando se tem um quadro teórico insuficiente e que é necessário enriquecer, no caso em apreço entendemos ser de maior utilidade proceder de modo diverso, aplicando progressivamente, de modo encadeado, como métodos independentes o questionário, o *focus group* e as entrevistas.

Antes de mais queríamos ter respostas da comunidade, pretendíamos uma visão ampla às questões que havíamos construído até aí pela revisão da literatura, pelos encontros informais e exploratórios, pela recolha documental e pelos memorandos. Queríamos também ir enriquecendo, tanto quanto possível, a grelha seguinte de recolha de dados, isto é, a informação, os dados e as opiniões recolhidas na aplicação dos questionários reforçaram a nossa grelha do *focus group*, e, muito em particular, tal como era nossa objetivo, ajudaram a focar as entrevistas aos Presidentes de Câmara e aos atores chave, permitindo mesmo questioná-los sobre dados, ou tendências, que já tínhamos entretanto apreendido, oriundas das técnicas anteriores.

Em nosso entender, esta opção revelou-se bastante útil, já que nos permitiu ir aprofundando a informação recolhida, contrapor pontos de vista e confrontar progressivamente as opiniões (generalizadas) da comunidade, dos empresários, dos atores privilegiados, e, muito em particular, com os presidentes de Câmara, o que, se nos recordarmos que esta é uma tese sobre participação e governança num contexto específico de um território, assume relevância redobrada.

Por outro lado, considerámos essencial obter informação suficientemente representativa e cujo tratamento pudesse, por quantitativo, demonstrar tendências que nos permitissem confirmar ou infirmar as nossas teses de partida. No entanto precisávamos, e desejávamos igualmente, aprofundar os dados meramente traduzidos em números. Queríamos indagar o que sentem e como se traduzem as experiências e as opiniões dos indivíduos relativamente àquilo que são

as suas expectativas de desenvolvimento do território e de que modo as mesmas são determinadas pelas práticas de participação pública e de governança local. Daí que tenhamos, por conveniência científica, optado por utilizar métodos mistos.

6.3.3. AS TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS

Como é notório, nesta investigação, o inquérito, o *focus-group* e as entrevistas constituem as técnicas por excelência de recolha de dados pelo que se justifica explicitar a sua escolha. No entanto, antes desse desenvolvimento, faremos referência às outras técnicas igualmente utilizadas e que, como já exposto, muito reforçaram, direta ou indiretamente, a informação recolhida. Como nota, queremos salientar dois aspetos: o primeiro é que, se por um lado, o sermos conhecedores do território foi uma vantagem, por outro, esse mesmo conhecimento acarretou uma imensidão de informação, cuja análise e interpretação constituiu um trabalho árduo. Por outro, e mais uma vez, a divisão territorial a que o BG está sujeito (duas regiões e quatro concelhos), replicou muito a documentação a consultar e avaliar, acrescentando também por esse via um esforço redobrado e o tempo necessário para a sua interpretação.

6.3.3.1 ANÁLISE DOCUMENTAL, MEMORANDOS E ENCONTROS EXPLORATÓRIOS

A informação de que já dispúnhamos, a análise de inúmeros documentos, particularmente das câmaras municipais e das OSC e os encontros informais exploratórios, permitiram recolher dados e informações úteis à construção dos inquéritos, dos focos-grupo e das entrevistas. Revelaram-se muito importantes porque, de modo informal e descontraído (para os informantes) foi possível, por um lado, encontrar os caminhos e as sequências para a recolha de dados que pretendíamos alcançar e, por outro, consolidar reflexões sobre o tema e as questões de partida desta tese. Recordemos que o investigador é um ator no território, o que se traduz em mais-valias, mas igualmente em condicionalismos e prudências próprias na investigação.

A recolha documental foi incluída no nosso plano de pesquisa e aferiu muita da informação que tínhamos, pôs a descoberto estudos, pareceres, relatórios, projetos, investigações, atas dos

mais diversos eventos, estatísticas, documentação oficial e informal, muita não editada nem divulgada, contribuindo substancialmente para aferirmos das oportunidades, mas, igualmente, dos estrangulamentos do território e do efetivo papel dos agentes do território ou que nele interferem. Ajudou-nos muito a focar a “fotografia” do território.

Sobretudo documentação de referência, como planos e projetos das várias entidades, relatórios e planos de atividades, Agendas Locais 21, protocolos de parcerias, redes em que vários destes autores participam ou dinamizam, atas de reuniões, comunicados, agendas, propostas, cronogramas, organogramas, jornais e outras fontes de divulgação internas, entre outras, permitiram-nos uma leitura que, para além de informativa, nos auxiliou na interpretação e crítica do que em particular nos interessava: quer na referente às práticas de participação pública e de governança existentes no território, quer na sua percepção enquanto dinâmicas de desenvolvimento sustentável. Num ou outro caso, pesquisamos também documentos pessoais, já que, no caso dos entrevistados, a que apelidámos de atores chave, a informação neles contida se afigurava em nosso ver, relevante quer para a preparação da entrevista, quer mesmo para os objetivos da investigação.

O material recolhido e analisado foi utilizado para corroborar evidências de outras fontes e/ou acrescentar informações, não deixando de tirar partido igualmente das pistas úteis para a nossa investigação. No entanto, tal como a bibliografia nos aconselha, tivemos em conta que nem sempre os documentos retratam a realidade, pelo que sempre tentámos extrair dos documentos as razões pelas quais foram criados.

Os memorandos referem-se, formalmente, quer a apontamentos de inúmeras reuniões em que participámos nas mais diversas qualidades profissionais e de cidadania, quer a apontamentos acumulados ao longo de muitos anos de investigação, no e sobre o território; e, tematicamente, aos três tópicos que envolvem esta tese: a participação pública, as governanças locais e a forma como uma e outras condicionam os territórios no que aos processos de desenvolvimento diz respeito. Revelam-se de particular significado porque, entre outros aspetos, acompanham o percurso de uma boa parte do território do Baixo Guadiana num período de 25 anos, precisamente onde ocorreram substanciais alterações, sobretudo pela aplicação dos Fundos Comunitários e do desenvolvimento de processos de participação das comunidades no desenvolvimento local. Apesar de ser um período ainda

curto, a sua análise permite já revelar tendências no que à participação diz respeito, e em territórios de baixa densidade, como é o caso.

Por outro lado, ao longo de todo o caminho e do (já longo) tempo que intermediou esta investigação, fomos estando mais atentos à manutenção da informação que nos era proporcionada, pelo que nos detivemos na elaboração de memorandos e curtos relatórios do tipo descritivo ou reflexivo, o que se revelou uma boa ferramenta de recolha de dados. Também, numa fase final, os relatórios ajudaram-nos a organizar e a redigir as conclusões sobre os dados recolhidos. No entanto, e dado o facto de toda a pesquisa documental estar incluída numa primeira fase exploratória do estudo, a sua análise de conteúdo teve função essencialmente heurística, não necessitando de uma grelha de análise precisa (Quivy e Campenhoudt, 1992).

6.3.3.2. O QUESTIONÁRIO

Se toda a informação que já detínhamos, bem como a análise de extensa documentação recolhida, se revelaram, como acima referimos, de extrema importância, atendendo aos nossos objetivos nesta investigação, são os indivíduos os atores que assumem o papel principal como fonte de informação, são eles que traduzem e informam as práticas das organizações e através dos seus constructos e teorias pessoais conformam essas mesmas práticas, até porque são eles os agentes das dinâmicas sociais (Lofland *et al*, 2006). Muitas vezes até, são eles os próprios decisores políticos, sociais, culturais e económicos, sendo, portanto, os veículos fundamentadores da construção das práticas que, no fundo, representam e caracterizam o território. São eles, que em suma, pelas representações que possuem, que corporizam as práticas que pretendemos perceber e significar (Miles e Huberman, 1994).

Nesse sentido, o questionário por inquérito foi a primeira ferramenta que utilizámos. Um questionário é um instrumento de investigação cuja aplicação pretende recolher informações, baseando-se, geralmente, na inquirição de um grupo representativo da população em estudo e cuja informação é usada para recolher uma série de dados homogéneos. Como refere Alain Birou, “em ciências sociais, o inquérito é uma pesquisa sistemática e o mais rigorosa possível de dados sociais significativos, a partir de hipóteses já formuladas, de modo a poder fornecer uma explicação” (Birou, 1982).

A sua utilidade é sobretudo notória quando o investigador pretende recolher informação sobre um determinado tema, e também pela facilidade com que se interroga um elevado número de pessoas num espaço de tempo relativamente curto. A informação recolhida pode ser de natureza social, económica, familiar, profissional, relativa às suas opiniões, à atitude em relação a opções ou a questões humanas e sociais, às suas expectativas, ao seu nível de conhecimentos ou de consciência de um acontecimento ou de um problema, ao ambiente que os rodeia, em suma, as suas opiniões, as suas representações, as suas crenças ou várias informações factuais sobre eles próprios ou o seu meio.

Concettualmente, um inquérito representa uma lista metódica de perguntas que visa obter informações de natureza muito diversa, e, segundo Muñoz (2003), enquanto instrumento de investigação e de recolha de dados, é um instrumento versátil que permite a sua utilização como um meio de investigação e de avaliação, e é extremamente útil quando se pretende recolher informação sobre um determinado tema, constituindo uma parte fundamental de uma boa investigação. Tuckman (2002: 308) afirma que “os questionários e as entrevistas são processos para adquirir dados acerca das pessoas, sobretudo interrogando-as e não observando-as, ou recolhendo amostras do seu comportamento”.

Segundo Parasuraman um inquérito é tão-somente um conjunto de questões, feito para gerar os dados necessários para se atingirem os objetivos do projeto. Embora o mesmo autor afirme que nem todos os projetos de pesquisa utilizam essa forma de instrumento de coleta de dados, o questionário é muito importante na pesquisa científica, especialmente nas ciências sociais. Este investigador afirma também que construir inquéritos não é uma tarefa fácil e que aplicar tempo e esforço adequados para a construção do inquérito é uma necessidade, um fator de diferenciação favorável.

Não existindo uma metodologia padrão para a utilização de questionários, são referidas recomendações de diversos autores com relação a essa importante tarefa no processo de pesquisa científica (Parasuraman, 1991). Assim, sempre que um investigador elabora e administra um inquérito por questionário, e não esquecendo a interação indireta que existe entre ele e os inquiridos, torna-se necessário atender a determinados aspetos que, indevidamente acautelados, diminuem a intensidade da informação recolhida, se não mesmo, a enviesam (Bogdan e Blikem, 1994). É essencial atender a questões como a linguagem e o

tom das questões que constituem esse mesmo questionário, a forma como se formulam as questões, bem como a forma de apresentação do questionário, a lógica de organização do conjunto de perguntas, o evitar que sejam baseadas em pressuposições, a atenção ao formular questões de natureza pessoal, ou que abordem assuntos delicados ou incómodos para o inquirido.

As questões devem também ser reduzidas e adequadas à pesquisa em causa, devendo para tanto ser desenvolvidas tendo em conta três princípios básicos: a clareza (devem ser claras, concisas e unívocas), a coerência (devem corresponder à intenção da própria pergunta) e a neutralidade (não devem induzir uma dada resposta mas sim libertar o inquirido do referencial de juízos de valor ou do preconceito do próprio autor).

A construção de um inquérito por questionário é uma tarefa difícil e por vezes morosa, pois devem ter-se em conta uma grande variedade de parâmetros como acima se referiu. É também essencial ter presente as várias fases a percorrer na sua construção, aplicação e apuramento de dados, e que basicamente são as seguintes: a) o planeamento do inquérito em que se procura circunscrever o âmbito de problemas a estudar e, conseqüentemente, o tipo de informação a obter; b) a preparação do instrumento de recolha de dados, isto é, a redação do projeto de questionário, tentando conciliar os objetivos de conhecimento que o inquérito se propõe com um tipo de linguagem acessível ao conjunto de inquiridos, o que nem sempre é fácil; c) o trabalho no terreno (que deverá ser precedido de um pré-teste); d) a análise dos resultados, que incluem, além de outras operações, a codificação das respostas, o apuramento e tratamento da informação e a elaboração das conclusões fundamentais a que o inquérito tenha conduzido; e por fim, se for caso disso, e) a apresentação dos resultados que se concretiza normalmente na redação de um relatório de inquérito.

Se, por um lado, o inquérito torna possível a recolha de informação sobre grande número de indivíduos, permite comparações precisas entre as respostas dos inquiridos e possibilita a generalização dos resultados da amostra à totalidade da população, por outro, não deixa de ter alguns limites. Os mais referidos pela bibliografia são o facto de o material recolhido poder ser superficial, a padronização das perguntas não permitir captar diferenças de opinião significativas ou subtis entre os inquiridos e as respostas poderem respeitar mais ao que as pessoas afirmam que pensam e/ou praticam, do que ao que efetivamente pensam e praticam (Almeida e Pinto; 1995).

No que se refere às próprias perguntas do inquérito, e é nelas que reside o essencial do questionário, podem ser: a) abertas, em que os respondentes ficam livres para responderem com suas próprias palavras, sem se limitarem à escolha entre um rol de alternativas, mas sendo, posteriormente, difícil a codificação das respostas e sua consequente compilação; b) de múltipla escolha, que estimulam a cooperação e permitem avaliar melhor as atitudes para análise das questões estruturadas; mas que têm como desvantagem o facto de darem margem à parcialidade do entrevistador na compilação das respostas e c) dicotómicas (fechadas), que apresentam como vantagens e desvantagens a facilidade de aplicação, o processo e análise, a facilidade e rapidez no ato de responder, a pouca possibilidade de erros (Mattar, 1994).

O inquérito por nós elaborado, predominantemente com questões fechadas, foi aplicado a uma amostra de 381 inquiridos efetuada a partir das Estimativas Anuais da População Residente por local de residência, sexo e grupo etário, obtidas no sítio eletrónico do INE a 7 de Junho de 2011, dado que ainda não se encontravam disponíveis os resultados dos censos de 2011. Tem em conta a população residente entre os 15 e os 85 e mais anos, potencialmente mais participativa, estando estratificada por concelho de residência (cf. Tabela abaixo) esta consulta, para além da caracterização sociodemográfica dos inquiridos, permitiu-nos avaliar a relação “*participação pública – governanças locais – desenvolvimento sustentável*” em cinco diferentes dimensões, a que correspondem nove abordagens (cf fig.1 do anexo 8).

O grau de confiança da amostra é de 95% para um nível de erro aceitável em desvios-padrão de 0,1 (cf tabela incluída no anexo 8). O número total de inquéritos considerado (381) é válido para uma população ≥ 20.000 hab. e ≤ 50.000 hab. havendo um sobredimensionamento residual⁷¹.

Tabela 6.2 – Dimensionamento da Amostra

População residente a considerar (15 a 85 e mais anos)										
Sexo	Mértola		Alcoutim		Castro Marim		Vila Real Stº António		Total	
	N.º	Nº Inq	N.º	Nº Inq	N.º	Nº Inq	N.º	Nº Inq	N.º	Nº Inq
HM	6402	80	2749	34	5690	71	15742	196	30583	381
H	3161	39	1467	18	2922	36	7716	96	15266	190
M	3241	41	1282	16	2768	35	8026	100	15317	191

⁷¹ Atendendo à tabela (vide anexo 8) verifica-se que a uma população de 20.000 habitantes correspondem 377 questionários e a 50.000 habitantes 381 questionários.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do INE de 07 de Junho de 2011

Na sua elaboração tivemos em atenção as chamadas de atenção referidas pela bibliografia e que acima referimos, nomeadamente o planeamento, a clareza, a objetividade, a coerência e a neutralidade, bem como diversos aspetos essenciais para uma boa aplicação e tratamento dos dados resultantes, tais como a linguagem, a dimensão e organização do inquérito e a disposição das perguntas, a existência de perguntas de controlo.

Um aspeto menos conseguido prende-se com a dimensão do questionário. Este veio a revelar-se algo extenso, apesar das alterações efetuadas após o pré-teste, o que veio a complexificar e tornar morosa a análise dos dados. No entanto, a diversidade e riqueza dos dados permite, quer para os objetivos desta investigação, quer para outras aplicações, aprofundar o conhecimento sobre este território, o que pode contribuir para melhores decisões.

Precedido de uma breve explicação e enquadramento dos objetivos, bem como das condições de preenchimento, o nosso questionário dividiu-se em 10 itens temáticos, por forma a facilitar quer o preenchimento, quer o cruzamento das respostas. Foi também tido em conta a existência de perguntas de controlo. Dado o número e a profundidade do inquérito, a dispersão do território da sua aplicação, bem como a escassez de tempo de que dispúnhamos, e porque achámos útil a presença do inquiridor, fomos auxiliados por alguns colaboradores que, para além de experiência nesta área por via profissional, foram instruídos por nós quer sobre as regras essenciais que se devem observar como inquiridores, quer sobre o próprio inquérito. De qualquer forma, o investigador esteve sempre presente na localidade e no momento em que se estava a aplicar o inquérito para resolução de eventuais questões.

De referir igualmente que, na aplicação relativamente aos inquiridos, tivemos em conta, para além da dimensão demográfica de cada concelho, a sua repartição por sexo, por idade e por grupos etários. Para além disso, fizemos com que a sua aplicação ocorresse em todas as freguesias e que fosse o mais distribuída possível em termos de locais e momentos por forma a abarcar o mais diversificado possível de inquiridos em termos de profissão, de escolaridade, de disponibilidade, etc. De facto, sabemos que, num mesmo concelho, o perfil de pessoas pode ser diferente, pode variar de freguesia para freguesia. Veja-se a título de exemplo o concelho de Castro Marim que se estende da costa ao interior serrano algarvio; é pertinente pensar que as opiniões podem mostrar tendências diferentes, em alguns aspetos, pelas mais

variadas razões, como seja, por exemplo, devido às diferenças de acessibilidades ou de acesso à informação, ou ainda da distância às entidades, aos serviços, aspetos que podem significar menores oportunidades de participação.

Por último, queremos também salientar que foi propositado o facto de, metodologicamente, iniciarmos o trabalho empírico pelo questionário por inquérito, seguido do *focus-grup*, e só depois as entrevistas. Objetivamente, queríamos caminhar do geral para o específico, queríamos saber mais sobre o que pensa e sente a comunidade, e obter dela o maior número possível de opiniões, por querermos utilizar essa informação na elaboração do guião, quer dos focos-grupo quer das entrevistas. E a razão é simples: o nosso objetivo é perceber a dimensão da participação pública e a bondade das práticas de governança; e, por outro lado, as razões e em que medida influencia no espalhamento territorial que caracteriza o território, e assim determinar a sua influência no desenvolvimento do mesmo.

Se atendermos a que estão aqui em causa procedimentos de desenvolvimento, decisões de governação, opções políticas, manifestações técnicas, orientações de gestão e de negócio, que por norma são centradas nas decisões dos técnicos, dos empresários e dos autarcas (particularmente dos presidentes de Câmara), e que eram precisamente esses que teríamos no nosso *focus-grup* e nas entrevistas, era essencial sabermos de antemão o que pensava a comunidade para aprofundar aquilo que seriam as lógicas e as respostas dos participantes nos focos e nas entrevistas.

Isto é, queríamos “confrontar” logo, caso se afigurasse plausível, as respostas, particularmente dos decisores, com a generalidade das opiniões dos residentes. Tal só era possível se invertêssemos a ordem por que normalmente é feita a recolha de dados, o que, estamos convictos, se veio a revelar bastante importante na profundidade das opiniões obtidas e, portanto, do conhecimento alcançado, em particular com os presidentes de câmara, os quais eram convidados, durante a sua entrevista, a comentar dados já obtidos dos inquéritos e a explicar a distância entre aquilo que afirmavam e a realidade do território. Igualmente com os atores chave esta opção foi essencial. Por serem investigadores, mas igualmente interventores (são, de certa forma, praticantes da investigação *gy* cação), e por serem profundamente conhecedores e pensadores do território, embora distanciados dos locais de decisão, termos antecipadamente informação do que pensa a comunidade sobre as práticas dos decisores, por

norma políticos (e os seus efeitos), constituíram bons pontos de adequação desse conjunto de entrevistas.

6.3.3.3. O FOCUS-GROUP

A nossa investigação pretende também aquilatar dos impactos que têm, em termos de desenvolvimento sustentável no território da Baixo Guadiana, a participação pública e as práticas de governança. Assim, havia que perceber quem, no território, acompanha e, de alguma forma se encontra, no terreno, na esfera de implementação ou mesmo de decisão daquelas abordagens, por forma a indagar o seu entendimento sobre as questões que estão na raiz desta tese.

Sendo nosso objetivo perceber a opinião existente sobre as temáticas que já referimos, particularmente a importância da participação das pessoas e das organizações, bem como o efeito das práticas de governança para o desenvolvimento sustentável do BG, o *focus group* (FG) pareceu-nos a técnica indicada, por permitir a audição de um número maior de participantes e, ao mesmo tempo, aproveitar a interação gerada pela própria participação para produzir informação ou “*insights*” que fossem para além de visões individuais e portanto, mais fragmentadas. Esta opção criou assim a oportunidade de questionar as pessoas sobre as práticas no território e qual o seu verdadeiro impacto em termos sociais, económicos e culturais, bem com facilitou o levantamento das experiências de cooperação e articulação no território (Bryman, 2008; Remeyni *et al*, 2005).

Se seguirmos Patton (2002), o intuito do *focus group* é obter dados de qualidade, já que as pessoas podem expressar os seus pontos de vista de forma independente e relativamente aos pontos de vista dos outros participantes, não sendo necessário obter consensos ou pontos de discordância, podendo, em ambos os casos, ser diversos e exprimir as opiniões e experiências de cada um. É esta diversidade que enriquece os dados dos *focus-group*.

A bibliografia refere para que os *focus group* terão tido origem no campo das ciências sociais, mais concretamente na sociologia, particularmente com Robert Merton, que publicou o primeiro estudo que utilizava o *focus group*; seguindo-se na sua esteira, outros investigadores que aplicaram esta técnica, não só na pesquisa social como também noutras áreas, tais como

Paul Lazarsfeld no marketing (Morgan, 1997). Nos últimos 30 anos esta técnica ganhou espaço em áreas como a Psicologia, a Educação e a Administração de Empresas. Mayers defende que, na investigação qualitativa, o “*focus group*” é uma técnica de recolha de dados na qual o investigador entrevista (simultaneamente) um grupo de pessoas para obter uma visão coletiva acerca de um determinado assunto” (Myers, 2009: 37)

Os FG compreendem uma discussão sobre um ou mais temas, podendo aquela ser moderada ou conduzida, e é normalmente, objetivada em tópicos para um grupo de respondentes, de uma maneira não-estruturada e natural, existindo um moderador que introduz e estimula os temas ou ideias a debater. Os dados originados são transcritos e completados com anotações e reflexões quer do moderador quer de outros observadores que participem nas sessões. Esta técnica permite e necessita do envolvimento dos indivíduos, devendo por isso existir alguma homogeneidade nos participantes, quer quanto aos temas ou assuntos de interesse em investigação, quer quanto ao conhecimento ou práticas em atividades com ele relacionados.

Em termos de metodologia, o FG é de natureza qualitativa e ganha interesse quando se trata de clarificar e dar referencial à investigação, podendo mesmo gerar outros tópicos de pesquisa a partir das percepções dos informantes, ou auxiliar a desenvolver planos de entrevistas (no nosso caso ajudou, em muito, a reorientar o guião das entrevistas), e pode também adicionar novas interpretações dos dados já recolhidos a partir de estudos iniciais ou de outras técnicas (neste campo foi-nos útil, já que acrescentou melhores interpretações aos dados já recolhidos nos questionários). Para Morgan (1997), grupos focais são uma técnica de pesquisa que recolhe dados sobre temas sugeridos por um dinamizador, através de interações grupais, situando-se entre a observação participante e as entrevistas em profundidade, as duas principais técnicas de coleta de dados qualitativos. Este método permite recolher dados num breve espaço de tempo e em quantidade razoável, sendo por norma o resultado obtido com a participação simultânea de todos os entrevistados mais rico do que se todos fossem entrevistados individualmente (Mattar, 1993).

Carateriza-se ainda o FG como sendo um recurso para melhor apreender o processo de construção das percepções, atitudes e representações sociais de grupos humanos (Veiga & Gondim, 2001). Meier e Kudlowiez (2003) salientam que o grupo focal tem ainda, como vantagens, o dar oportunidade ao pesquisador de conhecer as atitudes, os comportamentos e as percepções *in loco* dos pesquisados, de forma mais rápida, diminuindo os custos e o tempo

relativamente a outras técnicas, a que Banchs (2005) acrescenta que o FG permite ainda que se obtenham dados que dificilmente se conseguiriam quer numa conversação fortuita, quer em resposta a perguntas pré-determinadas formuladas pelo investigador. A organização e a sistematização de uma investigação através dos grupos focais está firmada em vários autores, uns que temos vindo a referir, mas em outros também, e todos eles referem aspetos operacionais tais como a composição do grupo, o local e hora de realização, da elaboração do guião e das questões-chave que propiciem o levantamento e a obtenção de informação elucidativas acerca dos objetivos específicos propostos pela pesquisa, a duração (a qual deverá oscilar de uma a duas horas), a recolha da informação (Dawson *et al.*, 1993; Gualda e Gonzáles, 2002).

A utilização do FG reflete, assim, um tipo de análise que não procura uma resposta definitiva, mas sim ter pistas suficientes e de qualidade que permitam, por exemplo, melhorar o processo de tomada de decisões (é uma técnica muito útil no campo das políticas públicas), e para ajudar a construir instrumentos de pesquisa que possam fornecer dados que, para o caso e contexto em questão, sejam efetivamente relevantes – permitindo, por este processo, entender quais as variáveis que são efetivamente importantes observar, e não meramente seguir uma qualquer tabela de carácter universal, que muitas vezes deixa de fora a perceção real no contexto em estudo -, obtendo aquilo que Greenbaum designa por “dados estatisticamente fidedignos.” (Greenbaum, 1998:59), ou seja, dados que nos digam algo de concreto para o caso de estudo, para a resolução da situação concreta sobre a qual a IA está a operar.

Esta metodologia tem vindo a ser afinada ao longo dos últimos anos, e apresenta, na atualidade, características uniformizadas relativamente ao que sucedeu nas primeiras experiências. Assim, pode ser hoje resumida na seguinte preposição, tal como a entende Krueger:

Trata-se de uma técnica que incide sobre “(1) Pessoas, (2) reunidas em séries de grupos, (3) possuem certas características e, (4) fornecem informação (5) de natureza qualitativa (6) numa discussão orientada. Outros tipos de procedimento de grupo utilizados em serviços humanos (délficos, nominais, planeamento, terapêuticos, sensitivos, consultivos, etc.) podem também possuir uma ou mais destas características, mas não na mesma combinação que as das entrevistas de grupos de foco.” (Krueger, 1994:16).

O *focus-grup* é apresentado como uma técnica de trabalho de investigação muito relevante, até pelo facto de poder juntar a operacionalização prática das decisões conjuntamente com a discussão estratégica das opções – dando um cariz prático à investigação, o que se enquadra objetivamente dentro dos pressupostos da investigação ação, metodologia que estamos, como é sabido, a utilizar nesta tese. No entanto, e tal como salienta, uma vez mais, Krueger, é necessário recordar que esta técnica só realiza oncretiza totalmente os seus objetivos quando conta com uma participação voluntária e empenhada por parte dos participantes. Isto porque os *focus-grup*, no que respeita à capacidade dos sujeitos de lidar com a sua própria realidade social, tanto podem ser positivos como negativos.

Vários autores referem que podem verificar-se dificuldades na gestão destes fóruns, exigindo uma elevada capacidade de coordenação. Em certa medida pode dizer-se que esta metodologia não deve ser utilizada de ânimo leve, ou por pessoas que não tenham alguma experiência na gestão de reuniões coletivas: “Uma liderança eficiente é essencial para o grupo alcançar o seu objetivo. O líder do grupo tem de estar não apenas em sintonia com o objetivo do grupo mas também tem de possuir as capacidades necessárias para guiar de forma eficiente o método do grupo.” (Krueger, 1994:6).

Este método é também referido como importante para preencher lacunas ou erros de interpretação que tenham resultado de outras técnicas de recolha de dados já aplicadas na investigação. Esta aferição resulta das comparações que os diferentes sujeitos vão fazer dos mesmos temas ou assuntos. Estes grupos de discussão favorecem a interatividade e a troca de pontos de vista, melhorando as conclusões descritivas e analíticas dos fenómenos. Como escreve Bryman “com um *focus group* o investigador está interessado em coisas tais como é que as pessoas respondem aos pontos de vista uns dos outros, e constroem uma via a partir dessa interação que se gera no interior do grupo” (Bryman, 2008, 473).

Refere Bryman que “por um lado, um indivíduo pode responder de uma determinada maneira durante um focos-grupo, mas ouvindo as respostas dos outros, ele pode totalmente modificar a sua opinião; ou, alternativamente, pode querer dar voz à concordância a algo que ele não teria pensado por si só sem ouvir as opiniões dos outros” (Bryman, 2008, 475). Por outro lado, dos participantes emergem assuntos relacionados com um tema que eles consideram ser importante ou significativo, e que podia não estar expresso inicialmente de forma clara, o que é “ sem dúvida, uma importante afirmação no contexto da investigação qualitativa, uma vez

que os pontos de vista das pessoas que estão a ser estudadas são um importante ponto de partida” (Bryman, 2008, 475).

Neste contexto, definiremos *focus-group* como uma técnica de investigação na qual o investigador reúne, num mesmo local e durante um certo período, uma determinada quantidade de pessoas que fazem parte do público-alvo das suas investigações, tendo como objetivo colher, a partir do diálogo e do debate com e eles, informações acerca de um tema específico. A «fala» que é trabalhada nos grupos focais não é meramente descritiva ou expositiva, ela revela os pontos de vista expressos pelos participantes. Se o investigador deseja conhecer as conceções de um participante sem a interferência dos outros, a técnica de grupos focais não é adequada. Como sintetiza Bryman, apoiado em Wilkinson:

“Os *focus-grup* oferecem ao investigador a oportunidade de estudar os processos pelos quais os indivíduos coletivamente apreendem um determinado fenómeno e constroem significados à sua volta. É um princípio central das posições teóricas como do interacionismo simbólico que o processo de tomar consciência dos fenómenos sociais não pode ser concretizado pelos indivíduos isoladamente uns dos outros. Em vez disso, é algo que ocorre na interação e discussão com os outros. Neste sentido, portanto, os *focos-grupo* refletem o processo através do qual o sentido é construído todos os dias e por isso esse procedimento pode ser considerado como mais naturalista do que as entrevistas individuais (Wilkinson 1998)” (Bryman, 2008, 476).

Como referem vários autores, os *focus-grup* são uma metodologia qualitativa que se desenvolve através de entrevistas grupais, sendo apropriada para estudos que procuram entender atitudes, preferências, necessidades e sentimentos; como é um grupo de discussão informal e de tamanho reduzido, torna-se mais viável a obtenção de informações de carácter qualitativo em profundidade (Gomes e Barbosa (1999)). É uma abordagem que oferece a oportunidade para que os participantes se perscrutem, a si e aos outros participantes, sobre as razões para defenderem uma determinada opinião, o que pode ser mais interessante do que as muitas vezes previsíveis abordagens pergunta-resposta das entrevistas normais.

No entanto, para esta técnica são igualmente referidas desvantagens. Matar (1993) refere que o principal inconveniente deste método é a impossibilidade de utilização dos dados obtidos de forma conclusiva a que Krueger (1994) e Morgan (1997) acrescentam ainda o menor controlo sobre os dados recolhidos, o ser difícil saber se a interação em grupo reflete ou não o comportamento individual e o facto de os dados poderem ser mais difíceis de analisar.

Tal como já salientámos, têm vindo a ser reconhecidas vantagens ao associar de métodos qualitativos e quantitativos nos processos de investigação social e, nesse contexto, o *focus group*, segundo Morgan (1997); Krueger (1994) e Greenbaum (1998) pode suceder que um método quantitativo - neste caso, o *Focus Group* possa explorar ou esclarecer questões que tenham emergido na análise dos resultados do método quantitativo (nesta tese assim aconteceu), podendo ser utilizado sozinho ou em conjunto com outros métodos, quer como uma pesquisa preliminar para preparar questões específicas da investigação, quer como para esclarecer resultados de outros estudos. O seu posicionamento no desenho da pesquisa é, por isso, definido pelo objetivo de sua aplicação. Como destaca Bryman:

“Muitos investigadores de *focus-group* realizam o seu trabalho dentro das tradições da investigação qualitativa. Isto quer dizer que eles estão explicitamente preocupados por pôr a descoberto como é que o grupo de participantes vê os assuntos com os quais são confrontados; por isso, o investigador deve ter como objetivo proporcionar um contexto relativamente pouco estruturado para conseguir obter os seus pontos de vista e perspetivas”. (Bryman, 2008, 473).

Com temos salientado, a nossa investigação prende-se com a avaliação dos impactos que têm, a participação pública e as práticas de governança, em termos de desenvolvimento sustentável no território da Baixo Guadiana. Assim, havia que ouvir quem, no terreno, acompanha e, de alguma forma, se encontra na esfera de implementação, ou mesmo de decisão, daquelas abordagens. Ora, em nosso entender, os técnicos das câmaras municipais e das OSC, e os empresários, pelas razões que a seguir explicitamos, pareceram-nos os grupos-alvo indicados para atingir os nossos objetivos.

Os técnicos das autarquias, particularmente os que desenvolvem atividades nas áreas do planeamento, do desenvolvimento económico e da animação sociocultural, estão bem posicionados no processo de decisão, já que, por norma, são também eles que sugerem, delineiam e implementam, de facto, as atividades inerentes a essa área. Acresce ainda que, são também os técnicos das autarquias, e das OSC em particular, quem elabora, candidata e desenvolve os projetos que permitem, igualmente, o acontecer dessas mesmas atividades.

Por sua vez o, neste território, as ONG assumem um papel de relevo a vários níveis da vida das comunidades. Quer do ponto de vista social, económico, cultural ou do desenvolvimento, são hoje parceiros efetivos no progresso do território e ombreiam com as entidades locais, regionais e nacionais a responsabilidade desse desígnio. Não sendo, nem as OSC nem os seus

quadros, na sua maior parte, informantes com formações nas áreas temáticas da nossa investigação, tinham em comum precisamente essa falta de especialização e também a consciência de que assumem responsabilidades ou exercem funções cujo âmbito interfere no desenvolvimento do território. Muitos deles fazem-no, até, na área do turismo, aspeto relevante para este estudo. Optou-se, assim, na composição do *focus-group* para que representantes dessas organizações estivessem também presentes.

Lembre-mos que, neste território, as autarquias, para além de serem os agentes territoriais de referência, são também (e de longe) os principais empregadores, seguidos da economia social, na qual se incluem as ONG. Daí a importância, para os objetivos da nossa tese, em ouvir os técnicos das autarquias e das ONG. Se a estes elementos juntarmos o facto de que, dadas as características destes concelhos, é certo que serão raras as famílias que não têm pelo menos um membro a trabalhar na câmara municipal local, ou a depender desta num dos vários programas de apoio social, ou mesmo a fazer parte de qualquer órgão autárquico, se não nos esquecermos desses factos, melhor é a perceção da importância de que se reveste o papel das câmaras municipais no que à governança diz respeito, sobretudo à forma como ela é exercida, bem como ao maior ou menor incentivo que é dado à PP. De alguma forma, a dependência política, social e sobretudo económica que existe face a esse poder local, pode condicionar as práticas atrás referidas: de governança e de participação pública.

Por outro lado, e apesar de não ser muito robusto o tecido empresarial neste território, os empresários também, por outras formas, tomam decisões que influenciam este mesmo território. Assim é quando decidem se estabelecem uma atividade ou não, se é mais assente nos recursos do território ou mais especulativa, se gera emprego, se as mais-valias resultantes circulam no, ou saem do, território, se as suas escolhas estão em linha com determinado processo de desenvolvimento, etc. É também de ter em conta que, naturalmente, os empresários detêm capacitação, formação, dinamismo, são quase sempre inconformados (por isso têm tendência a investir) e, geralmente, são fazedores de opinião. Era assim também claro para nós que, como informantes, seriam um grupo-alvo determinante.

Noutra perspetiva, as atividades económicas também geram dinâmicas sociais e culturais e induzem efeitos de maior ou menor criatividade, de empenho das comunidades para produzir, viver e trabalhar no território, de participar. Nesse sentido, o perfil, que é como quem diz, a forma de ser e de pensar dos empresários relativamente às questões mais amplas do território,

mesmo as que estão, aparentemente para lá da área de negócio, é muito relevante. Estes atores interagem com as vivências quotidianas nas comunidades locais, incluindo, de forma muito viva (no sentido positivo mas também negativo, porque tanto podem motivar como atrofiar) nas questões das dinâmicas participativas e de governança locais. Assim, em nosso entender, os empresários, neste território, também tomam decisões capazes de influenciar, na perspetiva do desenvolvimento, quer a participação quer as práticas de governança. Daí que, igualmente, entendêssemos ser importante a participação de empresários, particularmente da área do turismo, no *focus-group*.

Assim, foram contactadas, primeiro de forma escrita e, logo após, por contato telefónico ou pessoal, as várias organizações (câmaras municipais e OSC) e as empresas, no sentido de ser identificado um quadro técnico dessa instituição para colaborar nesta investigação. Para a indicação desse quadro foi explicado o objetivo do FG bem como os temas em debate, por forma a melhor identificar a área de experiência profissional, ou outra, desse representante. Para assegurar coerência e sistematização da organização do *focus-group*, foi também gizado um protocolo onde se descrevem todos os passos seguidos na sua organização e implementação, incluindo obviamente o guião do FG (c.f. anexo 4).

Pelas razões que acima apresentámos, a que se acrescentam as palavras de Kleiber quando escreve que “o consenso nunca é o objetivo dos *focus group* (...) os dados gerados são normalmente muito ricos à medida que as ideias se vão acumulando e as pessoas se esforçam por explicar porque se sentem dessa forma” (Kleiber, 2004:125), queríamos ouvir os técnicos e os empresários deste território. E entendemos que seria preferível organizar um único FG que juntasse as suas visões, oriundas, à partida de diferentes experiências: de empresários, em particular na área do turismo, e de técnicos ligados à área do desenvolvimento territorial. O grupo acabou por ser constituído tal como é apresentado nas tabelas em baixo:

Tabela 6.3. – Identificação dos empresários que participaram no FG

CONCELHO	EMPRESÁRIOS
Mértola	Fernanda Alho Ana Rita Barbosa Henrique Baião
Alcoutim	João Baltazar César Neves
Castro Marim	Susana de Sousa Rosa Dias
Vila Real de S. António	Ângelo Barão Rui Roque

Fonte: Elaboração do autor

6.4. – Identificação dos técnicos/empresas que participaram no FG

CONCELHO	TÉCNICOS	ENTIDADE
Mértola	CM Luis Pernas, Guilherme Silveira	Câmara Municipal
Mértola	Joana Filipe	Associação ADPM
Alcoutim	Júlio Cardoso	Câmara Municipal
Alcoutim	José Manuel Simão	Associação ALCANCE
Castro Marim	Tina Castro	Câmara Municipal
Castro Marim	Valter Matias	Associação Odiana
Vila Real de S. António	José Ramos	Câmara Municipal
Todo o território	Ricardo Bernardino Nuno Rodrigues	Associação Terras do Baixo Guadiana

Fonte: Elaboração do autor

O nosso objetivo era robustecer o nível de discussão e ampliar o leque de diversificação de opiniões, e que estas pudessem ser contrastadas no próprio espaço do FG, até porque o propósito de um *focus group*, como refere Kleiber, é obter uma “visão coletiva num certo e determinado tópico de interesse por parte de um grupo de pessoas que são conhecidas por terem tido certas experiências” (Kleiber, 2004:91).

Por outro lado, embora tendo em conta o tamanho do grupo, queríamos reduzir o risco de passividade que eventualmente os participantes pudessem evidenciar. Pesou ainda nesta decisão o nosso conhecimento do território, sobretudo o facto de estarmos perante uma baixa densidade (que não é apenas demográfica). Efetivamente, a proximidade entre os técnicos no dia-a-dia poderia enviesar ou retrainir as suas respostas e gerar alguma dificuldade de focalização do tema por parte dos participantes. Tivemos em conta a argumentação de Kleiber quando refere que “o método (FG) depende na interação do grupo para estimular os participantes para pensarem para além dos seus próprios pensamentos privados e para articularem opiniões. É no terem que formular, representar, dar prova, receber feedback, e depois responder ao mesmo, que os indivíduos se movem para além do privado” (Kleiber, 2004:91). Assim, tomámos a decisão de organizar apenas um FG mesmo que tivéssemos de o repartir em dois momentos diferentes, se fosse o caso. O que de facto veio a justificar-se.

Neste contexto, refira-se que nesta metodologia a questão do tamanho do grupo é muito importante - paralelamente com a escolha baseada na «representatividade de opinião» -, pois é fundamental que este seja consentâneo com a possibilidade de uma efetiva

expressão/participação por parte de todos os membros deste fórum. A diversificação dos grupos, quando possível, é também relevante para testar a validade das soluções/respostas encontradas, referindo Krueger que:

“São necessários múltiplos grupos com participantes semelhantes para detetar padrões e tendências transversais aos grupos. Grupos de controlo únicos são arriscados porque ocasionalmente os moderadores encontrarão grupos “frios” – grupos em que os participantes são silenciosos e aparentemente relutantes em participar.” (Krueger, 1994:17).

Assim, e de acordo com o protocolo que havíamos traçado, o foco-grupo foi constituído por técnicos e empresários, foi dinamizado pelo próprio investigador, acompanhado (no primeiro momento pelo coorientador da tese), gravado e filmado para posterior análise de conteúdos. Decorreu em Castro Marim, no espaço da biblioteca municipal, no final do dia e em clima de conforto e descontração. Embora já o tivesse feito antes, e individualmente, quando do convite para a participação, o investigador apresentou os objetivos, da tese, do FG e da forma como este deveria decorrer. O segundo momento ocorreu logo uns dias depois, para que os participantes tivessem ainda presente os conteúdos e a temática.

6.3.3.4. AS ENTREVISTAS SEMI DIRETIVAS

Tal como o questionário, também a entrevista é uma ferramenta fundamental e que, igualmente, reflete a opção do investigador por técnicas em que a sua construção passa por um processo de elaboração participada, não sendo imposto pelo investigador sobre a realidade social. Se este aspecto for acautelado, sem dúvida que as entrevistas permitem recolher dados sobre acontecimentos e aspetos subjetivos das pessoas, como crenças, atitudes, opiniões, valores ou conhecimentos, fornecendo o ponto de vista do entrevistado e possibilitando, assim, interpretar significados. Ao descrevermos a entrevista com detalhe e profundidade, tentamos apresentar a visão da pessoa com honestidade e retratá-la de forma consistente com os seus significados (Miller e Glassner, 1998).

A entrevista é considerada uma prática preferencial na investigação qualitativa, adequando-se, portanto, à nossa investigação, sendo utilizada em quase todos os tipos de investigação qualitativa (positivista, interpretativa e crítica) permitindo recolher copiosa informação das

peessoas em diferentes papéis e situações, sendo referido, muitas vezes, que as “entrevistas qualitativas são como óculos de proteção noturnos, “permitindo-nos ver aquilo que não é habitual ver-se e examinar aquilo que costuma estar fechado e raramente se vê” (Myers, 2009:84), sendo, segundo Bogdan e Biklen (1994), “utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo” (Bogdan e Biklen, 1994: 24),

A entrevista torna-se relevante no estudo de caso dado permitir ao investigador perceber a forma como os entrevistados interpretam as suas vivências, já que “é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo” (Bogdan e Biklen, 1994:134). As entrevistas são também diferenciadas em função de vários fatores, sobretudo a maior ou menor rigidez com que são organizadas. Fontana e Frey (1994), consideram a existência de três grandes tipos: estruturada, semiestruturada, e não estruturada; enquanto Patton (1987) as divide entre quantitativas e qualitativas, sendo que esta última comporta ainda três classificações (conversacional informal, guiada, aberta standard). Para Bryman “a entrevista qualitativa tende a ser flexível, respondendo à direção em que o entrevistado conduz o entrevistador e talvez ajustando a ênfase da investigação em consequência de itens significativos que emergem no decurso das entrevistas” (Bryman, 2008, 437).

No desenvolvimento do presente estudo, e para além do inquérito e do focos-grupo, realizamos entrevistas a vários informantes-chave, de modo a compreender os objetivos a que o estudo se propõe, utilizando-se para tal a entrevista semi diretiva. A escolha da entrevista semi-diretiva prende-se com o facto de esta permitir obter profundidade no que concerne aos elementos de análise recolhidos, respeitando, simultaneamente, os entrevistados, “os próprios quadros de referência – a sua linguagem e as suas categorias mentais” (Quivy, 1992:194). Por outro lado, a entrevista semi estruturada caracteriza-se por ser de caráter aberto, apesar das temáticas das questões decorrerem de uma grelha de conteúdos, oferecendo assim margem de expressão ao próprio entrevistado e permitindo captar a originalidade dos seus pontos de vista (Miles e Huberman, 1994). Este tipo de entrevista está conforme os nossos objetivos de investigação bem como com a metodologia delineada como a mais adequada, e ainda com a intenção de criar teoria.

Para a sua organização, foi estabelecido um protocolo de entrevista (Anexos 3 e 5), como forma de dar coerência à sua inserção na nossa procura de informação (Bryman, 2008). Por outro lado, identificaram-se os objetivos a atingir, bem como a grelha de entrevista e as questões de referência, e os procedimentos organizativos. O processo de aplicação de entrevista decorreu em locais e horas escolhidos pelos entrevistados, desenrolando-se num ambiente e contexto adequados, quase sempre nos respetivos locais de trabalho, ou seja, no seu próprio contexto social ou profissional.

Para a realização da entrevista procedeu-se à elaboração de um guião, que foi aplicado atendendo às sugestões e referência da bibliografia, em particular utilizando o comportamento sugerido por Quivy e Campenhoudt (1992), procurando efetuar o menor número possível de perguntas, e garantindo que a formulação das intervenções do entrevistador fosse efetuada da forma mais aberta possível, verificando-se, como escreve Quivy, o cuidado de facilitar a livre expressão do entrevistado:

“O investigador esforçar-se-á simplesmente por reencaminhar a entrevista para os objetivos cada vez que o entrevistado deles se afastar e por colocar as perguntas às quais o entrevistado não chega por si próprio no momento mais apropriado e de forma tão natural quanto possível (...)” (Quivy, 1992:193).

Foram apresentados aos entrevistados os objetivos da entrevista, tendo os mesmos sido informados da sua duração provável, e solicitado consentimento para gravar a entrevista em suporte “áudio”. Partindo então de uma lista de questões/tópicos relativamente específicos a serem abordados, “o guião da entrevista”, mas garantindo uma grande “folga” no modo como entrevistado podia responder. Assim, as questões por vezes não seguiram exatamente a ordem delineada, mas o guião assegurou que todas as perguntas eram feitas. Como refere Bryman (2008) “perguntas que não estão incluídas no guia podem ser feitas à medida que o entrevistador vai seguindo coisas que foram ditas pelos entrevistados. Mas, apesar de tudo, todas as perguntas que estavam definidas serão perguntadas” (Bryman, 2008, 438). Após o registo, foram colocados à disposição dos entrevistados todos os elementos colhidos ao longo da entrevista.

As entrevistas foram gravadas de modo a garantir a fidelidade das afirmações e ideias e permitir, posteriormente, o seu próprio uso como exemplo e base de fundamentação da

compreensão e teoria a desenvolver (Glaser e Strauss, 1967), permitindo também a atenção por parte do entrevistador a outras aspetos, ou mesmo, simplesmente a ouvir. Como nos ensina Bryman (2008), “um dos principais componentes de uma entrevista é ouvir – estar muito atento a tudo o que o entrevistado está a dizer ou mesmo a não dizer. Isso quer dizer que o entrevistador está ativo mesmo sem ser demasiado intrusivo – um equilíbrio difícil (Bryman, 2008: 447).

No decorrer da entrevista, procedemos de forma flexível, com permanente abertura a novas questões, pontos de vista ou dificuldades que pudessem enriquecer o guião definido (Miles e Huberman, 1994). Por vezes, a ordem prevista das perguntas foi alterada, por forma a não cortar o raciocínio do entrevistado e permitir um discurso mais coerente, a manifestação autêntica de pontos de vista, ou, ainda, a oportunidade de diálogos de construção e aprofundamento dos saberes, aprofundando ou confrontando o entrevistado quer com os seus pontos de vista quer com o conhecimento que o investigador já detinha sobre os assuntos abordados, resultante quer do inquérito quer do FG. Sobre a importância da maleabilidade na condução da entrevista, salienta Bryman (2008) que o entrevistador:

“Necessita de se manter genericamente flexível na sua abordagem às entrevistas quando em projetos de investigação qualitativa (...) [tal atitude] não tem a ver apenas com a necessidade de reagir ao que os entrevistados estão a dizer-lhe e poder seguir as deixas interessantes que estejam a fazer (...) é um lembrete importante de que não [a] deve transformar num tipo de entrevista estruturada mas de ‘perguntas abertas’. A flexibilidade é importante em áreas tais como a variação da ordem das perguntas, seguir pistas, e esclarecer a inconsistência de certas respostas” (Bryman, 2008: 456).

No decorrer da entrevista foi sempre dispensada atenção, para além do que era dito pelos entrevistados, ao que fica dito nas entrelinhas, ao que foi apenas vagamente referido, de forma sugestiva ou mesmo de duplo sentido, bem como à gesticulação ou espaços entre as frases. Bryman (2008) destaca que estes são aspetos importantes quer para entender o conteúdo/significado do que é dito, quer quanto à própria condução da entrevista:

“Algo como a linguagem corporal pode indicar que o entrevistado está à ficar pouco à vontade ou ansioso com a linha que a entrevista está a seguir. Um entrevistador eticamente sensível não quererá colocar sob pressão excessiva a pessoa com quem está a falar e deverá também estar preparado para atalhar aquela linha de interrogação se esta estiver a ser de facto um caminho perturbador” (Bryman, 2008, 447), acrescentando Myers (2009) que “o papel do entrevistador é ouvir, sugerir, encorajar e direcionar. Acima de tudo, quanto mais confortáveis os entrevistados estiverem, mais

preparados estão para confiarem e falarem, e melhor será o conteúdo daquilo que revelarem (Myers, 2009:84).

O objetivo foi sempre conseguir maior elaboração e dar mais corpo aos próprios pontos de vista do entrevistado, o que de resto é encorajado por Glaser e Strauss (1967), Strauss e Corbin (1990) ou Charmaz (2002) em processos de construção da teoria, e para a qual contribuem *constructos*, práticas e conhecimento tácito dos entrevistados.

As entrevistas, semi diretivas⁷², (cf. Anexos 3 e 5) foram aplicadas a observadores privilegiados do meio local. Foram feitas 8 entrevistas: aos 4 presidentes de Câmara do território (o Presidente da Câmara de Castro Marim era, à data, simultaneamente presidente da Associação Terras do Baixo Guadiana), ao Dr. Cláudio Torres (Diretor do Campo Arqueológico de Mértola), ao Sr. Carlos Brito e ao Dr. Paulo Bernardo da Associação Nacional dos Jovens Empresários (ANJE) e ao Dr. Guilherme Machado. No anexo 12 apresentamos uma breve nota biográfica de cada entrevistado.

A justificação de entrevistarmos os presidentes de câmara é óbvia, atendendo ao objeto desta investigação (participação, governança e desenvolvimento sustentável) e ao papel que desempenham no território. O Dr. Cláudio Torres é mentor de um dos mais brilhantes processos de desenvolvimento local do nosso país, em Mértola, marcadamente endógeno, sendo também dirigente de um OSC, tal como o Sr. Carlos Brito, que para além de dirigente associativo, tem uma participação relevante no território do BG. O Dr. Paulo Bernardo e o Dr. Guilherme Machado incluem-se entre os técnicos mais qualificados e profundamente conhecedores das dinâmicas do BG, com vastíssima experiência em processos de desenvolvimento territorial, assumindo muitas vezes o papel de investigadores para a ação. Julgamos ter optado bem ao fazer esta escolha, atendendo à robustez dos dados recolhidos destas entrevistas, algumas verdadeiros documentos para a historiografia do desenvolvimento deste território.

Considerámos desnecessário efetuar qualquer entrevista a um representante da Associação de Defesa do Património de Mértola (ADPM), entidade incontornável em termos de parceiro do

⁷² Também designadas *clínicas* ou *estruturadas* em que “o entrevistador conhece todos os temas sobre os quais tem de obter reações por parte do inquirido, mas a ordem e a forma como as irá introduzir são deixadas ao seu critério, sendo apenas fixada uma orientação para o início da entrevista” (Ghiglione e Matalon, 1992: 64).

desenvolvimento deste território, dado que o investigador é o presidente da direção desta ONG desde há largos anos.

6.3.3.5. A IMPLEMENTAÇÃO DAS TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS

Como referem Quivy e Campenhoudt (1992), para desenvolver uma investigação torna-se necessário “conceber um instrumento capaz de produzir todas as informações adequadas” (Quivy e Campenhoudt, 1992:165), recorrendo-se, para tanto, ao uso de determinadas técnicas, que dependem do objeto de estudo, dos objetivos e dos recursos existentes. A escolha das técnicas de observação deve ter em conta os objetivos da investigação, as características do campo de análise e a unidade de análise (Quivy, 1992).

Este estudo, no que concerne à componente empírica, decorreu em duas fases distintas: uma primeira, de diagnóstico, mais exploratória e que serviu de apoio à construção do guião e do questionário, assim como dos *focus-grup* e ainda das entrevistas. De natureza muito qualitativa, consistiu fundamentalmente na recolha e análise documental, na revisão da bibliografia mais pertinente para esta fase, na leitura de memorandos diversos e em encontros informais exploratórios.

No entanto, antes mesmo desta recolha de informação propriamente dita, já éramos detentores de variadíssima informação resultante, em grande parte, da nossa atividade profissional (a que já nos referimos). De facto, cerca de 30 anos ininterruptos como agente de desenvolvimento deste território, rechearam-nos de informação, de documentação, de variadíssimos projetos, tendo participado em inúmeras reuniões, formações e troca de experiência e partilha de muitos ensaios sobre como, com quê e com quem encetar estes processos. De onde resultaram obviamente textos, comunicações, artigos, publicações e, sobretudo, memorandos, que agora foi ocasião de pesquisar, sistematizar e extrair informações.

Este procedimento permitiu identificar, selecionar e metodizar a informação existente sobre a temática em estudo, quer do ponto de vista qualitativo, quer quantitativo. Esta fase foi essencial para definir o quadro conceptual de partida e reorientá-lo no sentido pretendido. Foi a análise de toda a informação recolhida que nos norteou na construção do inquérito, do guião

do *focus-grup* e das entrevistas, já que permitiu ir desenhando o objeto de estudo à mediada que melhor íamos conhecendo o fenómeno sobre o qual elencámos as questões de partida.

A segunda fase foi suportada pelo trabalho desenvolvido na primeira. Consistiu na aplicação dos três instrumentos fundamentais da recolha de dados: o questionário, o *focus-grup* e as entrevistas. No entanto, a aplicação de cada uma estas técnicas, contribuiu também para a construção do guião da técnica seguinte, o que permitiu enriquecer a recolha de informação. Tal foi particularmente relevante na elaboração do guião das entrevistas aos presidentes das câmara, em que a informação obtida nos questionários (embora ainda não integralmente trabalhada) permitiu afinar as questões e aprofundar substancialmente as opiniões dos entrevistados. Este era, aliás, um dos objetivos que, como já referimos anteriormente, tínhamos ao aplicar primeiro os questionários.

Por fim, num encontro a que chamamos de fórum participativo, apresentámos as conclusões provisórias da nossa investigação. Participado por técnicos (nossos pares em termos profissionais), autarcas, agentes de desenvolvimento, empresários, estudantes, mas igualmente aberto a toda a comunidade, o fórum constituiu, como era nosso propósito, uma oportunidade de reflexão sobre o tema e as questões da nossa tese, aprofundando o debate e questionando as conclusões. Revelou-se um importante momento de co-criação de conhecimento, o que veio a enriquecer a nossa investigação. De salientar a participação, neste fórum, de vários dos inquiridos quando da aplicação do questionário, de quase todos os entrevistados e de muitos dos participantes dos focos-grupo, facto relevante porque o seu conhecimento das questões de partida e dos objetivos da tese se revelaram importantes, pelos muitos comentários que proporcionaram.

De facto, e isto parece-nos interessante, este encontro revelou-se também um momento de procura de consensos, revelando que a participação é disso facilitadora, o que corrobora, só por si, uma boa parte da nossa tese. Por outro lado, forneceu também um *feedback* dos *outputs* do processo de investigação, dado que, como acima dissemos, nele participaram os nossos informantes. De alguma forma fez-se jus a uma das linhas de defesa da investigação-ação: que esta metodologia contribui simultaneamente para encontrar soluções para as preocupações práticas das pessoas e para aprofundar os conhecimentos da investigação social, o que requer uma colaboração ativa entre o investigador e o investigado e o respeito integral pelo processo de co aprendizagem.

A recolha de dados está organizada sucintamente nas técnicas, e com os informantes abaixo indicados, o que constitui o nosso desenho da investigação empírica:

Tabela 6.5 - Desenho da Investigação Empírica

1ª Fase (Diagnóstico) - 2ª Fase (Investigação-Ação)							
Técnicas Informantes	Encontros informais exploratórios	Recolha documental	Memorandos	Inquéritos	Entrevistas	Focus-grup	Fórum Participativo (Co-criação)
Presidentes das C M	S	S	N	N	S	N	S
Técnicos Superiores	S	S	N	N	N	S	S
ADL	S	S	S	N	S	S	S
O.S.C. Sociedades Recreativas Clubes, Coletividades, Bombeiros, Escolas.	S	S	S	N	N	N	S
Comunidade em geral	S	N	S	S	N	N	S
Empresários	S	S	S	N	N	S	S
Atores-chave	S	N	S	N	N	S	S

Fonte: Elaboração do autor

6.3.3.5.1. TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS: QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS

A natureza da nossa investigação aconselhava a utilização de uma metodologia mista, que incluísse paralelamente técnicas de recolha de dados quantitativos e qualitativas. Na verdade, trata-se de ter opiniões, de forma representativa, da comunidade desdobrada por quatro concelhos, o que alvitava a aplicação do questionário, por este traduzir dados quantitativos. Por outro lado, só os focus grupo e as entrevistas nos permitiriam obter dados de cariz qualitativo, mais de feição com os objetivos da investigação e mais conducentes com a profundidade da informação recolhida, o que, como referem diferentes autores, demonstra que a utilização destes diferentes instrumentos constitui uma forma de obtenção de dados de diferentes tipos, os quais proporcionam a possibilidade de cruzamento de informação (Hamel, 1993).

Pese embora que, no estudo, caso os métodos mais utilizados sejam a observação direta e as entrevistas, outros métodos poderão ser utilizados, se tal se justificar e de acordo com a informação que pretendemos obter (Bell, 1989). Como refere Vilelas:

“Os investigadores quantitativos recolhem os factos e estudam a relação entre eles. Realizam medições com a ajuda de técnicas científicas que conduzam a conclusões quantificadas e, se possível generalizáveis. Os investigadores que adotam uma perspetiva qualitativa estão mais interessados em compreender as perceções individuais do mundo. Procuram compreensão, em vez de análise estatística. Duvidam da existência de factos “sociais” e põem em questão a abordagem “científica” quando se trata de estudar seres humanos. Contudo, há momentos em que os investigadores qualitativos recorrem a técnicas quantitativas, e vice-versa” (Vilelas, 2009: 35).

A diversidade de fontes de evidência ou de dados permitem a obtenção quer de diferentes visões dos participantes, quer de várias dimensões do mesmo fenómeno, o que possibilita uma maior consistência de triangulação dos dados durante a fase de análise dos mesmos. Yin (1994) refere que a diversificação de fontes de recolha de dados alarga o leque de focos de análise, robustecendo assim a análise do fenómeno, referindo três princípios essenciais para a sua recolha: 1º usar múltiplas fontes de evidências, o que permite que as conclusões e descoberta sejam mais convincentes e apuradas, já que resultam de um conjunto de confirmações e sendo validadas através de várias fontes de evidência; 2º construir, ao longo do estudo, uma base de dados através de: notas, documentos e narrativas (interpretações e descrições dos eventos observados) e 3º formar uma cadeia de evidências por forma a tornar perceptível a apresentação das evidências que legitimam o estudo, desde as questões de pesquisa até as conclusões e interpretações finais (Yin, 1994).

Em termos empíricos, ao invés de uma estratégia exclusivamente quantitativa ou qualitativa, optámos pela utilização dos benefícios de um método em que complementamos os dois tipos de abordagem. Salienta-se no entanto que, globalmente, a investigação insere-se numa estratégia metodológica de tipo qualitativo, combinando as técnicas de recolha de dados de tipo quantitativo e de tipo qualitativo, como adiante se descreverá. De alguma forma acompanhamos Eriksson (citado por Lessard-Hébert, Goyette, Boutin, 1994, 32) quando refere que “o facto de uma investigação poder ser classificada de «interpretativa ou qualitativa provêm mais da sua orientação fundamental do que dos procedimentos que ela utiliza.»” (Eriksson, 1986:67).

As vantagens desta escolha são referidas por investigadores como Madureira Pinto (1997) ao reconhecer que, nas técnicas que combinam a observação de tipo intensivo (qualitativo) com as de tipo extensivo (quantitativo), as “virtualidades” da primeira são essenciais, podendo ser ainda acrescidas por informações resultantes da análise extensiva. No caso presente, foi precisamente o que ocorreu, embora de forma inversa: os dados resultantes do inquérito enriqueceram substancialmente o *focus group* e as entrevistas. Ou seja, utilizámos uma abordagem empírica de tipo quantitativo quando escolhemos realizar um inquérito por questionário que, por definição, aponta para a recolha de informação em extensividade.

O pendor qualitativo desta investigação advém no sentido em que a mesma se explicita através de diferentes princípios, de entre os quais destacamos: o objeto de estudo é constituído não só pelos atores mas também pelos seus comportamentos e os significados atribuídos pelos atores a esses comportamentos; o contexto territorial de desenvolvimento e a realidade a estudar não são uniformes, antes são distintos e profundos. Em termos sociológicos, como refere Thomas Brante (2001), o objetivo não é estabelecer e verificar leis gerais de funcionamento, mas sim compreender modos de funcionamento, querendo com isso clarificar que “a ciência consiste em explicações causais sob a forma de tendências, o que significa que a causalidade está assim intimamente associada à compreensão e à explicação daquilo que se observa”. E como é salientado por este investigador, é pela finalidade ou pela visão que se tem da investigação que esta se prepara e desenvolve.

Por outro lado, antevíamos que à medida que a investigação avançasse, teríamos necessidade (e curiosidade) em aprofundar e objetivar os dados recolhidos, o que de facto se veio a verificar. Como refere Vilelas (2009), as pesquisas qualitativas são muitas vezes conduzidas para a descoberta, o reconhecimento, a descrição aprofundada e a formação de explicações, querendo entender o significado e a intencionalidade dos atos, das relações sociais e das estruturas sociais, muitas vezes contextualizadas num território (contexto natural).

E sendo a análise quantitativa demasiado “linear”, remetendo a modelos previamente definidos que de alguma forma condicionam o aprofundamento dos contextos e fatores a ter em conta na pesquisa, a análise qualitativa, é por maioria das vezes, “cíclica ou interativa”, construindo progressivamente, ao longo da investigação, os modelos, as dimensões de análise e as categorias (Lessard-Hébert, Goyette, Boutin, 1994, p. 109). Este último entendimento,

como explicitámos anteriormente, foi orientador do desenvolvimento desta investigação, no que acompanhamos Myers, para quem:

“Um dos principais benefícios da investigação qualitativa é que permite ao investigador ver e entender o contexto dentro do qual as decisões e as ações se realizam. Sucede muitas vezes que as ações e decisões humanas apenas podem ser entendidas dentro do contexto – é o contexto que ajuda a explicar porque é que alguém agiu como agiu. E este contexto (ou múltiplos contextos) é mais facilmente entendível falando com as pessoas” (Myers, 2009:5).

Por outro lado afigurava-se que alguns aspetos desta investigação requeriam uma abordagem mais flexível, e nestas circunstâncias, a aplicação de técnicas qualitativas é recomendada (Sampson, 1991), já que os estudos qualitativos, por norma, possuem um carácter mais exploratório, descritivo e indutivo, e envolvem técnicas como, entre outras, análise de dados secundários, estudos de caso, entrevistas individuais e *focus-grup*.

O nosso objetivo foi obter informação sobre um conjunto muito alargado de sujeitos, em todo o território e em proporção adequada por concelho, sexo e idade, o que implica que o instrumento de recolha de dados seja bastante homogéneo em termos de perguntas e opções de resposta, padronizando as questões e isolando os informantes e as variáveis dos seus contextos (o que é geralmente apontado como uma desvantagem desta técnica de recolha de dados), garantindo a possibilidade de analisar, simultaneamente, informação relativa a um número elevado de indivíduos (o que é apontado, por sua vez, como a sua maior vantagem).

Assim, as técnicas de tratamento da informação recolhida através de questionário conduzem, essencialmente, a análises de tipo estatístico, concretizadas no caso desta investigação com recurso ao programa SPSS/WIN (“*Statistical Package for Social Sciences*” para “*Windows*”). Este tipo de análises permite ter uma visão de conjunto sobre os percursos e opiniões dos inquiridos, embora, como se referiu antes, isolando-os dos contextos específicos de cada um.

Na presente investigação, a abordagem empírica de tipo qualitativo manifesta-se na realização de focos grupo e de entrevistas com diferentes atores, o que permitiu uma maior quantidade e um complemento à informação em extensividade recolhida através de inquérito por questionário, o que, como era nossa expectativa, possibilitou um melhor entendimento dos significados das respostas ao questionário, por permitir a sua contextualização e aprofundamento. Como referem Ghiglione e Matalon (1992), estas entrevistas de

“aprofundamento” contribuem também para clarificar aspetos ou temas, já que “a aplicação de métodos quantitativos a processos de investigação qualitativa geram uma plataforma de encontro para as duas estratégias de investigação” (Bryman, 2008,598).

Para obter os dados nos métodos qualitativos usam-se técnicas que permitem, para além do mais, o registo do comportamento não verbal e são aplicadas sempre a um grupo pequeno de pessoas, escolhido conforme os objetivos do estudo e com um elevado número de questões provocadas pelo contato do investigador com a realidade estudada e onde novos dados não previstos, mas que podem surgir no seu decurso. (Victória, 2000).

6.3.3.6. O ACESSO AOS DADOS E A ESCOLHA DOS INFORMANTES

Toda a investigação, e mais ainda quando se trata de um estudo de caso, tem-se baseado particularmente na produção de um protocolo de caso que, na recolha de dados, demarca todo o processo de organização, implementação, validação e produção de conhecimento durante todo o percurso da investigação, o que contribui, assim, para a sua própria validade (Yin, 2003). No entanto, outros investigadores como Stake (1995, 2000a), Gummesson (2000) e Patton (2002) assinalam mais a descrição moderada mas suficiente do que se vai fazendo em termos de investigação do que propriamente a adoção de um instrumento específico de planificação. A rigidez do protocolo sugerido por Yin (2003), afigura-se, na opinião destes investigadores, demasiado rígido e pouco flexível na sua estrutura.

Nesta investigação, embora não dominássemos suficientemente, quando do início do trabalho de campo, toda a cadeia de implementação do processo, mas sobretudo, por antevermos a necessidade, precisamente dessa flexibilidade que nos permitisse adequar o planeado aos factos que se nos deparavam no terreno (que exigiam interação entre um e outro momento), decidimo-nos por uma versão simplificada do protocolo de caso (isto é, ainda mais sucinta, mas que poderíamos ajustar), mas sem deixar de seguir uma estratégia inicial integrada. Esse protocolo foi utilizado para elucidar os informantes, sempre que necessário, de todos os passos, procedimentos e resultados que se pretendem alcançar com esta investigação. Adiante detalharemos os protocolos seguidos para cada uma das técnicas de recolha de dados, similares na sua estrutura, tais como a identificação, objetivos, fontes de informação, produtos

e duração do estudo, procedimentos organizativos, mas com adequações em cada técnica de recolha de dados e, portanto, também aos diferentes tipos de informantes.

O problema do acesso aos dados é uma questão importante em qualquer investigação. No caso presente, esta questão assume ainda maior relevo já que se pretende precisamente compreender e retratar um território em que as práticas e tomadas de decisão dos atores são o cerne da questão. É o resultado dessas práticas que é o objeto desta investigação. Daí a necessária atenção ao processo de aceder à informação e à recolha de dados como Yin (2003), Miles e Huberman (1994), entre outros, referem abundantemente. Este método e as dificuldades que lhe são inerentes abordam aspetos como a civilidade que é necessário observar, para além do sigilo que alguns desses dados por vezes acarretam. No nosso caso, para além de tida em conta de forma geral, esta regra foi particularmente seguida nos informantes representantes de entidades como, por exemplo, as câmaras municipais.

Como referimos, para os objetivos da nossa investigação, os atores assumem um papel central como fonte de informação (até porque alguns assumem, pelos cargos que ocupam, uma posição de relevo nos processos de decisão). É pelos construtos, “representações” e teorias pessoais dos atores, que conforme as suas próprias práticas e porque são, de facto, os agentes das dinâmicas sociais (Lofland *et al*, 2006), que se materializam as práticas que nos interessam aqui apreender (Miles e Huberman, 1994) e transformar em discussão e, eventualmente, em ação. Pela sua intervenção, os atores são também os veículos fundamentadores da construção das práticas e da sua transformação em teorias (Flores, 2009).

Admite-se que a escolha dos informantes acarreta hesitações e incertezas, dado que ela determina a riqueza maior ou menor dos dados a obter. Sobretudo num estudo deste tipo em que a imaterialidade dos assuntos a abordar (participação pública, práticas de governança, desenvolvimento), bem como o próprio papel que desempenham, nestes temas, os entrevistados que pretendíamos integrar, pode ser difícil de clarificar. O que, como emerge da revisão da literatura, e como temos vindo a assinalar, é que os atores locais são o elo essencial no processo de desenvolvimento do território. Neste caso, para além da opinião da comunidade (inquérito aos residentes), queríamos também saber a dos políticos (porque decidem das políticas públicas que determinam os temas em apreço), a dos técnicos, porque colaboram, em muito, nas tomadas de decisão (quando não as decidem mesmo, sobretudo em termos de OSC), e a dos empresários, porque as suas opções, se bem que de efeito económico,

acarretam quase sempre efeitos sociais e culturais (e portanto de práticas), sobretudo em territórios de baixa densidade, como é o deste Baixo Guadiana.

De acordo com o preceituado por Miles e Huberman (1994), e sempre atendendo aos princípios éticos inerentes a estes casos, relativamente aos informantes do *focus-grup* e das entrevistas, estabelecemos um primeiro contacto telefónico pessoal com os presidentes e/ou os técnicos das respetivas instituições (mesmo quando não eram eles o informante pretendido, como, por exemplo, para os técnicos ou para a consulta de documentos), seguindo-se apresentação escrita, através de correio electrónico, dos objetivos do trabalho, bem como dos detalhes de procedimento para a recolha da informação. Saliente-se que o conhecimento pessoal e profissional do investigador contribuiu em muito quer para a concretização das entrevistas quer para o juntar (necessariamente difícil) no FG de um conjunto de técnicos e empresários, mas que, efetivamente, sabíamos ser importante ter presentes.

6.3.4. O TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados de nada serviriam sem serem tratados. O seu processo de gestão e tratamento assume, por isso, peculiar importância. No caso presente detínhamos um elevado número de dados resultantes das várias fontes, facto que implicou, por isso, uma aturada organização e controlo sistemático da sua gestão, traduzidas no conjunto de operações necessárias para um processo de recolha, armazenamento e organização de dados, que Huberman e Miles (1994) definem como “*data management*”. É decisivo nesta fase assegurar uma fluida acessibilidade fácil aos dados, tarefa que concretizamos de imediato por forma a garantir a plena utilização de toda a informação. Verificámos também, numa primeira observação, o pendor que os dados ofereciam em termos de autenticidade, credibilidade e representatividade (Bryman, 2008), não revelando estes qualquer problema de análise no que àqueles critérios diz respeito, até porque tínhamos acompanhado a aplicação dos inquéritos muito de perto e conduzido diretamente, todas as entrevistas e o *focus-group*.

Salientando a importância da interpretação dos dados e do seu significado, Flick (2006) refere que “tudo é texto”, pelo que, na investigação qualitativa, os dados tendem a ser transformados em discurso escrito, suscetível de análise e interpretação. Assume, por isso, alguma complexidade, esta fase da investigação, já que o significado dos dados é crucial para a

obtenção dos resultados, o que implica, até pelo detalhe, dimensão e multiplicidade que normalmente os dados qualitativos envolvem, a necessidade de manter em permanência um fio condutor de análise. Miles e Huberman (1994); Gummesson (2000) e Lofland *et al* (2006) salientam, a este propósito, a necessidade de observar uma estratégia geral de análise dos dados que facilite esse contexto à utilização das citadas técnicas, nomeadamente seguindo uma estratégia geral de coerência entre as diversas fases da investigação como condição de validação do próprio trabalho empírico; em segundo lugar, não perder de vista os objetivos e o quadro conceptual e operativo, definidos; em terceiro lugar, articular atentamente as técnicas de interpretação dos dados com as técnicas de recolha já utilizadas; e, por fim, estruturar os vários passos de organização desta fase de investigação.

6.3.4.1. ANÁLISE QUALITATIVA DE CONTEÚDO

A Análise Qualitativa de Conteúdo (AQC) terá resultado de uma longa tradição de abordagem de textos, que se desenvolve mais a partir do início do século XX, relativamente com a preocupação com os recursos metodológicos que validem as suas descobertas. Na verdade, trata-se da sistematização, da tentativa de conferir maior objetividade a uma atitude que conta com exemplos dispersos, mas variados, de pesquisa com textos, podendo ser definida como um "conjunto de técnicas de análise das comunicações", que aposta, em grande medida, no rigor do método como forma de não se perder na heterogeneidade do seu objeto (Moraes 1999). Este método propõe-se analisar o que é explícito no texto, para com ele adquirir indicadores ou dados que possibilitem fazer inferências, sendo normalmente referido como "um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens" (Bardin, 2009, p. 44).

A análise qualitativa de conteúdo (AQC) emerge como uma técnica apropriada para decodificar textos ou outras formas de comunicação, originando o despontar de temas e categorias que ajudam a um melhor entendimento dos fenómenos em causa na investigação. Por outro lado, a AQC contribui para uma melhor observação e decomposição dos dados recolhidos, o que se traduz, muitas vezes, num enriquecimento dos próprios dados e, claro, do conhecimento que deles obtemos, sobretudo se atendermos a que estamos a falar de

informação qualificativa, originada de forma oral e retratada em texto, o que implica redobrados cuidados. Como mencionam Miller e Glassner, suportados em Denzin:

“O sujeito é mais do que aquilo que pode ser contido num texto, e o texto é apenas a reprodução daquilo que o sujeito nos disse. O que o sujeito nos diz é em si mesmo uma coisa que foi modelada por prévios entendimentos culturais. Mais importante, a linguagem, que é a nossa janela para o mundo do sujeito (e para o nosso mundo), prega partidas. Modifica o significado da coisa que era suposto representar, por isso aquilo que é dado é sempre um traço de coisas várias, não a coisa – a experiência vivida – em si mesma” (Miller e Glassner, 1998:101).

Acrescentemos ainda outras definições de análise de conteúdo. Berelson, em meados do século passado, definiu a análise de conteúdos como uma técnica de investigação que descreve objetivamente, e de forma sistemática, o conteúdo, permite um “manifesto da comunicação”. Cartwright (1953), na mesma linha de raciocínio, mas ampliando o espaço da análise de conteúdo, propõe a sua extensão a “todo o comportamento simbólico”, ao que Krippendorf (1980) acrescentou que a análise de conteúdo é uma técnica de investigação que permite fazer inferências, “válidas e replicáveis, dos dados para o seu contexto”. Já para Bardin, a análise de conteúdo constitui:

“Um conjunto e técnicas de interpretação de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens” (Bardin, 2009: 42).

Bardin (2009) descreve a análise de conteúdos como sendo empírica, não podendo ser desenvolvida com base num modelo exato, embora, para a sua operacionalização, devam ser seguidas algumas regras de base, por meio das quais se parte de uma literatura de primeiro plano para atingir um nível mais aprofundado. É nesse contexto que a análise de conteúdos relaciona as estruturas semânticas (significantes) com estruturas sociológicas (significados) dos enunciados, articulando os textos com os fatores que determinam as suas características (variáveis psicossociais, contextos e processos de produção da mensagem).

Minayo (1994) afirma que é o método mais comumente adotado no tratamento de dados das investigações qualitativas e Chizzotti (2006) refere que a análise de conteúdo “abrange as iniciativas de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo das mensagens, com a finalidade de se efetuarem deduções lógicas e justificadas a respeito da origem dessas mensagens”.

A análise qualitativa de conteúdo (AQC) tem vindo a ser utilizada nos últimos anos como um instrumento muito flexível de análise de texto, desenvolvendo-se a partir dele, uma variedade de abordagens e de procedimentos associados à sua aplicação, o que alguns autores justificam com o facto de os dados quantitativos terem alguns limites de exploração (Flick, 2005; Miles e Huberman, 1994). Para autores como Hsieh e Shannon (2005), é “um método de pesquisa que procura a interpretação subjetiva do conteúdo de dados textuais através de um processo sistemático de clarificação, codificação e identificação de temas e padrões”; já Bryman e Bell (2003) vêem a QCA como uma estratégia para a pesquisa de temas nos dados de cada investigador (ou investigação) que se situa no centro das abordagens de codificação que muitas vezes são utilizadas nas análises dos dados quantitativos. Por isso, podemos concluir que a metodologia para encontrar temas nos dados que cada investigação produziu, e as categorias que daí podem resultar (codificação), são parte do cerne da questão, já que apesar de os dados escolhidos poderem ser valiosos poderá haver enviesamento das conclusões deles extraída, caso o método para a sua análise seja mal escolhido.

Essa metodologia de pesquisa faz parte de uma busca teórica e prática, com um particular significado em investigações sociais, que é bem mais do que selecionar uma simples técnica de análise de dados. Ela interpreta uma abordagem metodológica com características e oportunidades próprias e, na sua evolução, a análise de conteúdo tem flutuado entre o rigor da sempre referida objetividade dos números e a fertilidade sempre discutida da subjetividade. No entanto, são cada vez mais valorizadas as abordagens qualitativas, utilizando especialmente a inferência e a intuição como estratégias para alcançar um maior conhecimento e atingir dimensões mais aprofundadas dos fenómenos.

Já referimos que, em investigação qualitativa, a análise dos dados é uma fase do processo indutivo de investigação que está decisivamente relacionada com o processo de escolha dos informadores ou participantes e com as diligências para a colheita de dados, não sendo portanto completamente separada das outras fases da investigação, e realizando-se geralmente, ao mesmo tempo que a amostragem e a recolha de dados. Esta simultaneidade, aliás, ajuda o investigador na sua amostragem, dando-lhe pistas sobre o que lhes resta descobrir durante o processo de recolha de dados relativamente ao fenómeno em estudo (Deslauriers, 1991). Daí que a análise do discurso permita elucidar as etapas seguintes da recolha de dados, e estes são examinados até que se verifique o designado efeito de

“saturação”, reconhecido pelo investigador quando as categorias de análise estão estabilizadas e mais informação nada de novo acrescenta à compreensão do fenómeno.

Foi também, de alguma forma, o que pretendemos no processo de recolha de dados deste estudo: fomos aprofundando o conhecimento do fenómeno à medida que íamos aplicando novo método de recolha (inquéritos, *focus-grup*, entrevistas), contribuindo assim para a construção do desenho teórico.

Ainda que diferentes autores proponham diversificadas descrições do processo da análise de conteúdo, apresentamos, a título de revisão bibliográfica, apoiados em Moraes (1999), um exemplo de análise de conteúdo constituída de cinco etapas que, embora focadas principalmente uma análise qualitativa, também poderão ser aplicadas em estudos quantitativos:

1 – Preparação: etapa que, depois da posse das informações a serem analisadas, é preciso em submetê-las a um processo de preparação que identifique as diferentes amostras de informação a serem analisadas, e em que se inicia o processo de codificação dos materiais;

2 – Unitarização: depois de preparados, os dados deverão ser submetidos ao processo de linearização, isto é, reler cuidadosamente os materiais com a finalidade de definir e isolar cada “*unidade de análise*” ou “*unidade de registo*” ou “*unidade de significado*”. A unidade de análise é o elemento unitário de conteúdo a ser submetido posteriormente à classificação, e que tanto podem ser as palavras, como frases, temas ou mesmo os documentos na sua forma integral. A decisão sobre o que será “a unidade” é dependente da natureza do problema, dos objetivos da pesquisa e do tipo de materiais a serem analisados. É ainda preciso definir as unidades de contexto, por norma unidades mais amplas do que as de análise, que servem de referência a estas, fixando limites contextuais para interpretá-las. Cada unidade de contexto, que geralmente contém diversas unidades de registo. A partir dessas “unidades” faz-se um primeiro esforço de categorização, retornando-se depois para completar o trabalho, à unitarização;

3 - Categorização: é um procedimento de associação dos dados, considerando a parte comum existente entre eles por semelhança ou analogia, segundo critérios diversos previamente estabelecidos ou definidos no processo. Cada conjunto de categorias, entretanto, deve

fundamentar-se apenas num destes critérios, para além da necessidade de apresentar determinadas características como validade, pertinência, exaustividade, inclusividade e homogeneidade. Finalmente, as categorias na análise de conteúdo devem atender ao critério de objetividade, consistência ou fidedignidade (Moraes, 1999);

4 – Descrição: definidas as categorias e identificado o material constituinte de cada uma delas, é preciso comunicar o resultado deste trabalho. A descrição é, aqui, o primeiro momento desta comunicação, enquanto que, numa abordagem qualitativa, a descrição será geralmente de outra ordem, em que para cada uma das categorias será produzido um texto síntese no qual se expresse o conjunto de significados presentes nas diversas unidades de análise incluídas em cada uma delas, sendo aconselhado o uso intensivo de “citações diretas” dos dados originais;

5 – Interpretação: para além da descrição, é importante atingir uma compreensão mais aprofundada do conteúdo das mensagens através da inferência (termo mais ligado à pesquisa quantitativa) e da interpretação (mais associado à pesquisa qualitativa). Nesta fase são apontadas duas vertentes: uma relacionada com estudos e com uma fundamentação teórica claramente explicitada *a priori*, em que a interpretação é feita através de uma exploração dos significados expressos nas categorias da análise em contraste com a sua fundamentação; e outra vertente em que a teoria é construída com base nos dados e nas categorias da análise, emergindo das informações e das categorias, verificando-se então que a própria construção da teoria é uma interpretação.

Como refere, a este propósito, Moraes (1999), teorizar, interpretar e compreender constituem um movimento circular em que, a cada volta do ciclo, se procura atingir maior profundidade na análise. Pelo que, seja a partir de um fundamento teórico antes definido, seja a partir da produção de teoria a partir dos materiais em análise, a interpretação constitui um passo imprescindível em qualquer análise de conteúdo, especialmente nas de natureza qualitativa.

Claro que outras estruturas de faseamento podem ser enunciadas. De acordo com Bardin (2009), Minayo (1994) e Mayring (2000), o processo de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo de mensagens, promovido pela análise de conteúdos, é organizado em três etapas, realizadas em conformidade com três polos cronológicos diferentes:

- a) Pré-análise: fase de organização e sistematização das ideias, em que se escolhem os documentos que irão ser analisados, e na qual se verificam e se elaboraram os indicadores que orientarão a interpretação final;
- b) Exploração do material: trata-se da fase em que os dados brutos do material recolhido são codificados para se entender o que é essencial para a compreensão do texto. Esta codificação envolve procedimentos tais como seleção, contagem, classificação, eliminação ou enumeração em função de regras previamente formuladas;
- c) Tratamento dos resultados obtidos e interpretação: nessa fase, os dados brutos são submetidos a operações estatísticas a fim de se tornarem significativos, válidos e evidenciarem as informações obtidas. É a partir daqui que são feitas as inferências e se efetuam as interpretações, de acordo com o quadro teórico e os objetivos propostos, ou no qual se identificam novas dimensões teóricas sugeridas pela leitura realizada.

Referem vários autores que, apesar nas três fases descritas anteriormente ela ser orientada, a análise de conteúdos propriamente dita deriva especificamente do tipo de investigação a ser realizada, do problema de pesquisa que ela envolve e do corpo teórico adotado pelo pesquisador, bem como do tipo de comunicação a ser analisado (Minayo, 1994). Em anexo (11) detalharemos o processo de análise de conteúdo já que, nesta investigação, quer para os FG quer para as entrevistas, aplicámos esta técnica de tratamento de dados, considerando-a adequada quer quanto à metodologia seguida quer quanto à tipologia de informação que se previa recolher e, portanto, que se teria que vir a analisar.

6.3.4.2 A ANÁLISE BIVARIADA

A Análise Bivariada permite a análise simultânea de variáveis, permitindo estabelecer relações entre elas, isto é, determinar se as diferenças entre a sua distribuição são estatisticamente significativas, com o objetivo de pesquisar influências, causalidades ou coincidências. A interpretação das questões que se comparam aconselham a sua escolha e a análise estatística permite indicar se os dados confirmam, ou não, as ideias que sugeriram as comparações.

Nesta dissertação, a interpretação das dimensões da participação assenta também numa análise bivariada, com a qual se pretende compreender a associação/descrição da relação entre

duas variáveis, o que sucede quando a distribuição de valores de uma das variáveis está associada com a distribuição apresentada pela outra (Bryman e Cramer, 1992). Por sua vez, no tratamento dos questionários, optou-se por proceder a uma análise bivariada de forma a estudarmos as associações / ligações resultantes.

Normalmente há três tipos de associações entre variáveis (cf. Stafford e Bodson, 2006: 114):

- ausência de associação: não há nenhuma relação entre duas variáveis, por exemplo, entre a altura dos entrevistados e o seu nível de escolaridade;
- associação forte: há uma ligação muito forte entre duas variáveis, pelo que qualquer transformação de uma característica tem um efeito direto e proporcional sobre uma outra. Um dos exemplos mais evidentes é a associação entre o aquecimento de um metal e a sua dilatação;
- associação relativa: uma variável influencia a outra, mas dentro de certos limites; pelo que há implicações do tipo estocástico (se A, mais frequentemente B) e não do tipo lógico (se A, então B), pois raramente a realidade social permite observar ligações estritas.

Na maior parte dos questionários efetuados em ciências sociais e humanas, tal como o da presente investigação, que relativamente à forma é um modelo híbrido⁷³, apesar de conter mais questões fechadas (as opções para o inquirido responder estão previamente estabelecidas e não podem ser outras) do que abertas (o inquirido não tem limites para as suas respostas), há variáveis qualitativas (nominais ou ordinais) ou uma mistura de variáveis qualitativas e quantitativas (de intervalo ou de rácio). No quadro abaixo apresentam-se as características das escalas de medida das variáveis mais utilizadas no questionário⁷⁴:

Tabela 6.6 – Escalas de Medida das Variáveis Utilizadas

Escala	Características	Nome
Nominal	As categorias (atributos ou qualidades) são <u>descontínuas</u> (pessoas, entidades, lugares, etc.) e os números de código servem apenas para as identificar (p.ex. 1 – Feminino; 2 – Masculino).	■ género ■ freg. residência

⁷³ Considera-se um «modelo híbrido» por não ser um questionário exclusivamente aberto nem fechado.

⁷⁴ Na «escala de intervalo», raramente utilizada no questionário, as categorias associadas à variável são igualmente ordenadas como no caso das variáveis ordinais, mas têm intervalos iguais (p. ex. classe de idade, escalão de rendimento). O zero é um valor arbitrário e não representa a ausência da característica medida. A «escala de rácio», nunca utilizada no questionário, só difere da anterior porque o zero tem existência real, implicando por isso ausência da característica da medida (p. ex. 'despesas alimentares por semana' que poderia ter as seguintes categorias - 1. 0€; 2. 1 a 50€; 3. 51 a 100€; 4. 101 a 150€; 5. 151 a 200€, etc.) - Cf. Pestana e Gageiro, 2003: 42; Stafford e Bodson, 2006: 27.

Ordinal	As categorias são ordenadas segundo a ordem de grandeza da variável e os números de código devem manter a relação de ordem existente (p. ex. 1 – Moderado; 2 – Forte; 3 – Muito forte). Às classes de idade e aos escalões de rendimento também pode ser atribuída esta classificação.	■ niv. particip ■ int. sentimento
---------	---	--

Fonte: Elaboração do autor

As duas técnicas não paramétricas utilizadas nesta análise são as tabelas de contingência e o teste não paramétrico⁷⁵ do Qui-quadrado de Person (*Chi-square Test* – χ^2), de forma a evidenciar a existência de associações significativas entre variáveis.

Nas tabelas de contingência cruzam-se as variáveis da caracterização sociodemográfica com outras que integram as diferentes dimensões/abordagens, sendo possível obter tabelas com maior ou menor nível de informação, que, no caso em estudo, contemplou as frequências observadas ou verificadas no terreno, as frequências esperadas (*fe*)/teóricas⁷⁶, os resíduos⁷⁷, o valor do Qui-quadrado, os graus de liberdade⁷⁸ e o nível de significância (α)⁷⁹.

Quanto mais células tiver uma tabela maior tenderá a ser o valor do Teste do Qui-quadrado, pois este é calculado achando o quadrado das diferenças entre as frequências observadas e as frequências esperadas para cada célula na tabela de contingência e somando-as entre si⁸⁰: $[(fo1-fe1)^2/fe1]+[(fo2-fe2)^2/fe2]+...+$. É por isso provável que uma tabela de contingência com 4 células apresente um teste com um valor inferior a uma outra com 20 células.

O Teste do Qui-quadrado permite avaliar a aderência entre uma distribuição amostral (valores observados) e uma distribuição teórica (valores esperados) e a sua utilização implica a existência de uma hipótese nula (H_0) que supõe que não existe relação entre as duas variáveis em análise. Se H_0 for verdadeira há pequenas diferenças entre as frequências observadas (*fo*)

⁷⁵ “Os testes não paramétricos ou de distribuição livre são assim designados porque não dependem de qualquer caracterização de forma precisa da distribuição da população de onde saiu a amostra estudada”. (Bryman e Cramer, 1992: 150).

⁷⁶ A frequência esperada obtém-se com a seguinte fórmula: (Total da coluna x Total da linha) / Total global.

⁷⁷ Resíduos: diferença entre as frequências observadas e as esperadas.

⁷⁸ Graus de Liberdade (GL, DF): número de categorias da variável menos 1.

⁷⁹ Nível de Significância (α): limites para afirmar que um certo desvio entre valores observados e esperados é decorrente do acaso ou não. O nível de significância deve ser estabelecido antes de se partir para o estudo e é o risco que se corre de rejeitar uma hipótese verdadeira ou aceitar uma hipótese falsa.

⁸⁰ Quanto maior a diferença entre as *fo* e as *fe* maior o valor do Qui-quadrado e quanto mais próximas estiverem as duas frequências menor o valor do teste.

e as esperadas (fe) e o χ^2 é baixo. Um χ^2 elevado é um indício de que há um desajuste entre a distribuição amostral e a teórica.

Na prática, rejeita-se H_0 se o valor do χ^2 for superior ao valor crítico tabelado (c.f. Tabela em anexo) para um nível de significância considerado estatisticamente significativo: 0.05 e 0.01⁸¹. O limite de 5% de probabilidade de erro ($\alpha = 0.05$) é considerado satisfatório e foi o utilizado na presente investigação⁸².

Há duas grandes restrições à utilização do Teste do Qui-quadrado que, por questões de representatividade, foram igualmente tidas em consideração:

- nas variáveis com três ou mais categorias (ou mais do que um grau de liberdade) não se consideraram os casos em que as frequências esperadas (fe) eram inferiores a 1 ou em que mais de 20% eram inferiores a 5;
- nas variáveis com apenas duas categorias (ou um grau de liberdade) apenas se consideraram os casos em que o número de casos nas categorias foi, no mínimo, igual a 5.

6.3.5. IMPLEMENTAÇÃO DO TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

A recolha de dados é uma fase crucial na obtenção de informação. No entanto, é preciso interpretar os dados obtidos, sendo, por isso, esta uma fase intrincada do estudo, por ser determinante na extração do significado dos dados e para a construção do conhecimento do territórios e dos atores em estudo. Flick (2006), a este propósito, sublinha que “tudo é texto”, querendo salientar que, por norma, na investigação qualitativa, os dados são transcritos, o que os torna passíveis de análise e interpretação.

No caso dos dados qualitativos, pela multiplicidade, dimensão e grau de detalhe que encerram, a bibliografia destaca a importância de se manter um fio condutor na análise dos dados (Miles e Huberman, 1994); Gummesson, 2000; Lofland *et al*, 2006); nomeadamente; seguir uma estratégia geral de coerência entre as diversas fases da investigação, o que valida o

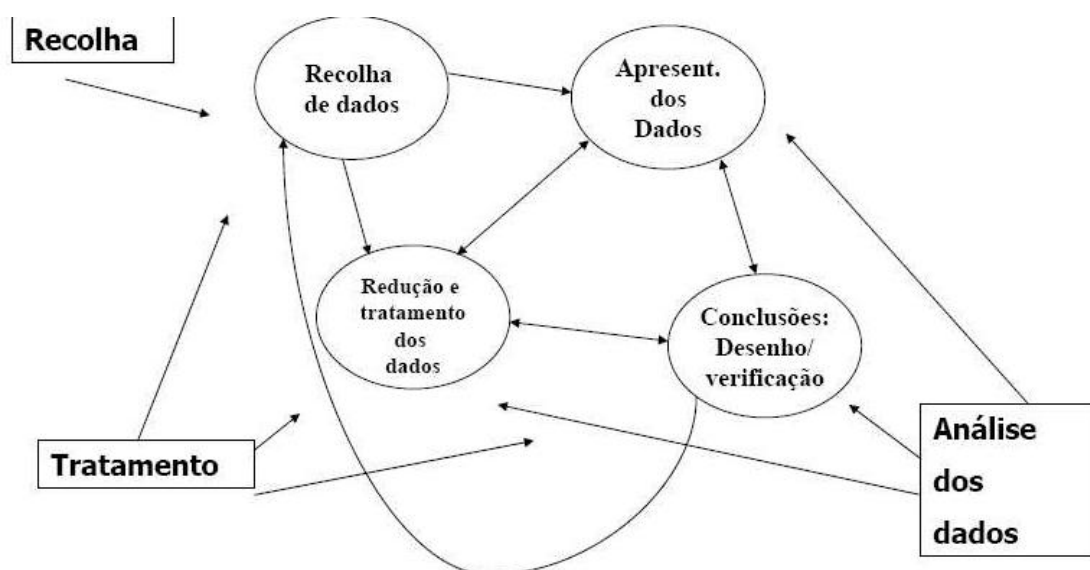
⁸¹ Suponhamos o seguinte exemplo: Qui-quadrado= 4.101, GL=3, $\alpha=0.25$. Como o valor é muito próximo do tabelado (4,11) é pouco provável uma associação entre as variáveis, pois 25% das amostras podem não evidenciar a relação. Neste caso H_0 é aceite e confirmada a não existência de relação entre as variáveis em causa. A rejeição de H_0 , e a concomitante aceitação da relação entre as variáveis, ocorre quando o valor do teste é superior ao valor crítico (tabelado) para o nível de significância escolhido.

⁸² **0.05** significa que esperamos que no máximo de 5 em cada 100 amostras possíveis possam aparentar a existência de uma falsa relação entre duas variáveis (amostras desviantes). **0.01** tem limites mais estreitos e só permite aceitar o qui-quadrado quando no máximo de 1 amostra em cada 100 pode apresentar uma associação que não existe na realidade. A probabilidade de ter uma amostra desviante é obviamente maior quando se opta por 0.05.

próprio trabalho empírico; não perder de vista os objetivos do quadro conceptual previamente definido; associar adequadamente as técnicas de interpretação dos dados com as técnicas de recolha já utilizadas e organizar os vários passos desta fase de investigação (Flores, 2009).

A fase de organização da análise dos dados foi estruturada de acordo com a proposta de Miles e Huberman (1994) que apresentamos em baixo:

Figura 6.1. - Modelo de análise dos dados



Fonte: Miles e Huberman (1994)

Este é um trajeto que percorre: a) a fase de recolha dos dados, que na análise qualitativa dos dados começa no momento em que se começa a recolha dos dados (Miles e Huberman, 1994; Flick, 2006); b) a fase de redução e tratamento dos dados, referente aos processos utilizados para apertar e sintetizar os dados de modo a “revelar as suas estruturas internas, desligadas temporariamente do seu contexto” (Denzin, 2002; Flores, 2009); c) a fase de apresentação dos dados, onde consta a tradução gráfica, esquemática e de articulações retiradas dos dados; d) a fase de conclusão/interpretação dos dados, na qual são extraídos os significados e a interpretação do fenómeno em estudo, evidenciando padrões, correspondências e articulações. É a fase onde, por processos dedutivos e indutivos conjuntos, emergem os mecanismos e os sistemas de conhecimento do fenómeno (Miles e Huberman (1994).

Como já referimos, neste estudo, para além das fontes de informação escrita consultada, os dados foram obtidos quer pela análise dos inquéritos quer pela transcrição das entrevistas e do

focus group. Assim, no ponto seguinte, descrevemos o caminho que percorremos em cada uma dessas técnicas, bem como quais foram os procedimentos relativos a cada uma delas.

6.3.5.1 NO QUESTIONÁRIO

Como já referimos, o questionário por inquérito foi o primeiro instrumento de investigação que utilizámos para recolha de dados, ao invés do que, habitualmente, a bibliografia refere como prática corrente. Esta nossa opção ficou a dever-se ao facto de efetivamente pretendermos ser detentores da mais ampla informação, que nos permitisse ter um mais vasto conhecimento da opinião da comunidade, mais generalizado e, portanto, de mais difícil contestação. De facto, já era nossa intenção que os dados obtidos pelo inquérito, mesmo quando estes estivessem ainda numa fase inicial de análise, pudessem reforçar o guião quer do *focos-grupo* quer das entrevistas.

Por outras palavras, o nosso interesse é não apenas medir se os indivíduos participam ou não e quem é que participa mais ou participa menos, mas também avaliar de que forma a participação influencia as governanças locais e o desenvolvimento territorial. E “confrontar”, se fosse caso disso, quem, no território, por razões profissionais, ou outras, decide ou contribui para os processos de decisão, em termos de políticas públicas locais, processos esses que formatam as práticas e os termos dessa mesma participação e governança no território: ou seja, os políticos e os técnicos por um lado, e os empresários por outro.

Assim, como referimos, o aplicarmos primeiro o inquérito permitia-nos não só melhorar as questões referentes à obtenção das opiniões dos entrevistados sobre, por exemplo a opinião da comunidade relativa às práticas de governança local, mas, igualmente, indagarmos as razões desse fenómeno, e perceber se, enquanto presidentes de Câmara estavam ou não a actuar nesse sentido. Muito difícil seria o contrário, aprofundar aspetos do fenómeno relativamente, aos quais não tínhamos suficiente demonstração. Recordemos que esta é uma investigação-ação da qual se pretende não apenas investigar o fenómeno, mas igualmente contribuir para as soluções, se por exemplo, aquele ou outro aspeto for um problema para o desenvolvimento do território.

Como já salientámos, esta nossa opção veio a revelar-se acertada já que, efetivamente, a riqueza dos dados e a expressão de algumas das suas percentagens, motivaram ajustes nas questões que já havíamos perspectivado para os guiões do FG e das entrevistas. Note-se que, embora fôssemos aplicar, por ordem, o inquérito, o FG e as entrevistas, elaborámos, à partida, um plano dos guiões para todos os instrumentos de recolha e que fomos melhorando precisamente em resultado da informação que íamos obtendo dos dados do inquérito, no sentido de aprofundar o conhecimento do fenómeno em estudo.

Quando da elaboração de questionário, e tendo em atenção as referências bibliográficas, equacionámos, a montante, alguns aspetos, respetivamente de:

- conteúdo - distinguir as questões que se debruçam sobre factos das que se debruçam sobre opiniões, atitudes, preferências;
- forma - distinguir as questões fechadas das abertas;
- formulação das perguntas - ter atenção os seguintes aspetos: i) evitar as negações e as duplas negações; ii) evitar as questões que podem conduzir a respostas dadas por razões muito diferentes; iii) evitar a introdução de duas ideias na mesma questão; iv) evitar termos carregados de afetividade, de juízos de valor e de conotações diversas; v) evitar listas de respostas que não cubram todas as posições possíveis;
- tipo de perguntas - refletir sobre a vantagem das perguntas fechadas, quer para normalizar as respostas dos inquiridos quer para facilitar a análise dos dados;
- tratamento estatístico – pensar previamente no *software* a utilizar, para que o questionário seja pensado em articulação com as possibilidades de tratamento.

No que concerne ao tratamento do questionário (Cf. Anexo 8) definiu-se previamente que seria efetuado com o *software* SPSS (Statistical Package for the Social Sciences)⁸³), um pacote estatístico com quase 30 anos de aplicação em computadores pessoais⁸⁴.

A interação “questionário-base de dados”, que se defende em termos teóricos, implica que se tenha desde o início atenção com a conceção da base de dados e com as características do *software*. Na prática, pensa-se em simultâneo o questionário e a forma de o tratar.

⁸³ Utilizou-se a versão 17.0.

⁸⁴ O SPSS foi concebido por Norman H. Nie, C. Hadlai (Tex) Hull e Dale H. Bent. e lançado em 1968 para grandes computadores. O *National Opinion Research Center, University of Chicago*, distribuiu e vendeu o *software* entre 1969 e 1975, ano em que passou a pertencer à SPSS Inc., comprada em 2009 pela IBM que atualmente o comercializa. É um dos programas de análise estatística mais usados no mundo, cuja primeira versão para computadores pessoais surgiu em 1984.

Um dos principais objetivos de qualquer base de dados é permitir a consulta, atualização, registo, manutenção, disponibilização e tratamento de informação relevante. Contudo, entendemos que há ainda duas outras grandes vantagens em termos de investigação: i) maior flexibilidade na manipulação da informação; ii) maior independência de análise conferida pelo próprio *software*.

Em relação ao SPSS propriamente dito, recorremos a um software amigo do utilizador que se inicia apresentando uma ficha *Variable view* onde se definem as diferentes características das variáveis, respetivamente, nome, tipo (numérico⁸⁵, texto, data, etc.), número de dígitos (*width*), casas decimais (*decimals*), rótulos⁸⁶ (*labels*), categorias/modalidades⁸⁷ (*values*), códigos para valores omissos/em falta⁸⁸ (*missing*), largura das colunas (*columns*), alinhamento dos valores na célula (*align*), escalas de medida⁸⁹ (*measure*).

Na *worksheet* associada, *Data view*, semelhante à área de trabalho do Microsoft Excel, as «colunas» (campos) correspondem às variáveis que por defeito têm o nome genérico de “var”, às quais o utilizador atribui nomes de acordo com o estudo que está a efetuar e com os seus critérios pessoais. As «linhas» (registos) correspondem aos casos observados, como por exemplo os números atribuídos a um questionário (linha 1 = quest1, etc.). Cada «célula»⁹⁰ contém um caso relacionado com uma determinada característica ou variável. É na *Data view* que se faz a edição e visualização dos diferentes registos.

A metodologia utilizada na recolha e tratamento da informação quantitativa obedeceu aos seguintes procedimentos:

- 1 - Opção por um questionário predominantemente fechado para facilitar o foco e o tratamento do conjunto de questões com que se pretendia avaliar as diferentes dimensões e abordagens;
- 2 – Codificação das perguntas fechadas segundo as categorias/modalidades consideradas adequadas;
- 3 – Pré-teste⁹¹ ao questionário e adequação de algumas questões;

⁸⁵ As mais utilizadas em estatística e associadas à codificação em categorias /modalidades.

⁸⁶ Para clarificar os nomes codificados das variáveis.

⁸⁷ Desagregação da variável em classes de variação ou de diferenciação social. Por exemplo, num questionário, a variável sexo tem duas categorias/modalidades (feminino e masculino) e os diferentes registos correspondem aos inquiridos.

⁸⁸ Valores numéricos que correspondem a faltas de informação, com, por exemplo, «não respostas» assumidas ou «anomalias na recolha de dados».

⁸⁹ Nominal, ordinal e de intervalo (*scale*).

⁹⁰ Cruzamento das linhas com as colunas onde se inserem os dados.

⁹¹ Em Maio de 2011efetuámos um pré-teste ao questionário, inquirindo-se para o efeito 20 sujeitos, para determinar a facilidade de interpretação das questões colocadas e a necessidade de introduzir alterações.

- 4 – Processo de inquirição final;
- 5 – Construção da base de dados;
- 6 – Obtenção da distribuição de frequências através da elaboração de tabelas de frequências (absolutas, relativas e acumuladas)⁹² para a caracterização sócio demográfica dos inquiridos (género, idade, nível de escolaridade, atividade exercida, profissão, categoria profissional, freguesia e concelho de residência, participação em organizações, tipo de organização, ligação a retalhos de “território”, intensidade do sentimento);
- 7 – Elaboração de sectogramas⁹³ considerados pertinentes;
- 8 – Identificação de associações entre variáveis (análise bivariada)⁹⁴ através da elaboração de tabelas de contingência (*crosstabs*)⁹⁵, onde se obtiveram as frequências observadas (fo)/verificadas no terreno, as frequências esperadas (fe)/teóricas⁹⁶, os resíduos⁹⁷, o valor do Qui-quadrado de Person (*Chi-square Test* – χ^2)⁹⁸, os graus de liberdade⁹⁹ e o nível de significância (α)¹⁰⁰.
- 9 – Análise de significância¹⁰¹ através do teste do Qui-quadrado¹⁰², que permitiu construir o quadro da Participação Pública no Baixo Guadiana (CF. Quadro XXX), onde se apresentam as associações significativas por dimensão e abordagem, bem como os valores rejeitados quando mais de 20% das frequências esperadas eram inferiores a 5 e os valores com ausência de associação.

⁹² A frequência absoluta simples (*Fi*) é o número de vezes em que ocorre cada categoria da variável, enquanto que a frequência absoluta acumulada (*Si*) é o somatório, a partir do primeiro valor, das *Fi* dos dados seguintes. A frequência relativa simples (*fi*) é a divisão de cada uma das *Fi* pela frequência absoluta total e pode ser apresentada em %. A frequência relativa acumulada (*si*) é o somatório, a partir do primeiro valor, das *fi* dos dados seguintes.

⁹³ Gráfico circular dividido em setores angulares cuja área é proporcional à grandeza relativa das quantidades representadas.

⁹⁴ Descrição da forma de relação entre duas variáveis, de forma a perceber da existência de associações entre pares de variáveis, que ocorre quando a distribuição de valores de uma variável está associada com a distribuição da outra.

⁹⁵ Permitem mostrar a presença ou ausência de uma associação entre duas variáveis, cruzando-se para o efeito as variáveis da caracterização sociodemográfica com outras que integram as diferentes dimensões/abordagens.

⁹⁶ Obtêm-se com a seguinte fórmula: (Total da coluna x Total da linha) / Total global.

⁹⁷ Diferença entre as frequências observadas e as esperadas.

⁹⁸ Permite avaliar a aderência entre uma distribuição amostral (valores observados) e uma distribuição teórica (valores esperados) e a sua utilização implica a existência de uma hipótese nula (H_0) que supõe que não existe relação entre as duas variáveis em análise. Se H_0 for verdadeira há pequenas diferenças entre as frequências observadas (*fo*) e as esperadas (*fe*) e o χ^2 é baixo. Um χ^2 elevado é um indício de que há um desajuste entre a distribuição amostral e a teórica. A sua utilização tem ainda duas grandes restrições que foram tidas em conta: i) nas variáveis com três ou mais categorias (ou mais do que um grau de liberdade) não se consideraram os casos em que as frequências esperadas (*fe*) eram inferiores a 1 ou em que mais de 20% eram inferiores a 5; nas variáveis com apenas duas categorias (ou um grau de liberdade) apenas se consideraram os casos em que o número de casos nas categorias foi, no mínimo, igual a 5.

⁹⁹ Graus de Liberdade (GL, DF): número de categorias da variável menos 1.

¹⁰⁰ Nível de Significância (α): limites para afirmar que um certo desvio entre valores observados e esperados é decorrente do acaso ou não. O nível de significância deve ser estabelecido antes de se partir para o estudo e representa o risco que se corre de rejeitar uma hipótese verdadeira ou aceitar uma hipótese falsa.

¹⁰¹ A significância estatística de um resultado é uma medida estimada do grau em que este resultado é “verdadeiro” (no sentido de que seja realmente o que ocorre na população, ou seja no sentido de “representatividade da população”).

¹⁰² Cruzou-se o valor obtido na análise de contingência com a leitura da *Tabela dos Valores Críticos do χ^2* (Cf. tabela anexa), tendo-se rejeitado H_0 quando o valor do χ^2 era superior ao valor crítico tabelado, para um nível de significância considerado estatisticamente significativo ($\alpha = 0.05$). O limite de 5% de probabilidade de erro ($\alpha = 0.05$) foi considerado satisfatório neste tipo de estudo, significando 0.05 que esperamos que no máximo de 5 em cada 100 amostras possíveis possam aparentar a existência de uma falsa relação entre duas variáveis (amostras desviantes).

- 10 – Elaboração, a partir dos cruzamentos das tabelas de contingência, dos quadros onde se apresenta por dimensão a variação percentual das questões com associações mais significativas, por categoria/modalidade, segundo a idade, género e escolaridade;
- 11 – Elaboração dos histogramas de frequências¹⁰³ considerados pertinentes.

O questionário (Anexo 2) para além da caracterização sócio demográfica dos inquiridos, permitiu-nos avaliar a relação “participação pública – governanças locais – desenvolvimento sustentável” em cinco diferentes dimensões, a que correspondem nove abordagens (cf.Fig. 6.2).

Figura 6.2 – Dimensões e Abordagens da Análise da Participação Pública



Fonte: Elaboração do autor

Os 317 itens das questões presentes no questionário distribuem-se da seguinte forma:

- dimensão território: 21;
- dimensão atores: 138 (20 na abordagem capacitação, 63 na capital social e 55 na participação / cidadania);
- dimensão redes: 58 (38 na abordagem ação coletiva e 20 na abordagem parcerias);
- dimensão processos: 27 (abordagem instrumentos);
- dimensão ambientes: 73 (63 na abordagem estímulos / limitações e 10 na abordagem pertença / apropriação).

¹⁰³ Utilizado para representar distribuições de frequências de variáveis contínuas e construído com retângulos justapostos no plano cartesiano. As amplitudes representam-se no eixo das abcissas e as frequências no das ordenadas.

O tratamento estatístico da informação foi efetuado com o *software SPSS (Statistical Package for the Social Sciences)*.

A amostra foi efetuada a partir das Estimativas Anuais da População Residente por local de residência, sexo e grupo etário, obtidas no ‘sítio eletrónico’ do INE a 7 de Junho de 2011, uma vez que ainda não se encontravam disponíveis os resultados dos censos de 2011. Tem em conta a população residente entre os 15 e 85 e mais anos, potencialmente mais participativa, estando estratificada por concelho de residência (cf. Quadro abaixo).

O grau de confiança da amostra é de 95% para um nível de erro aceitável em desvios-padrão de 0,1 (cf. Tabela em Anexo XX). O número total de inquéritos considerado (381) é válido para uma população ≥ 20.000 hab. e $\leq$ a 50.000 hab. havendo um sobredimensionamento residual¹⁰⁴.

Como já explicitámos, o questionário, para além do seu verdadeiro papel de recolha de dados, tinha também o objetivo de nos ajudar a afinar o guião do FG e em particular das entrevistas. Assim, fizemos uma primeira análise simplificada dos dados recolhidos mas cuja expressão era de uma enorme relevância para os nossos objetivos, como se pode aferir pelos exemplos em baixo referidos (o Anexo 6 contém esta análise completa):

Tabela 6.7. – Respostas à Questão 4.1.1 do Inquérito:

Dos seguintes aspetos, quais considera que existem neste território?

Aspetos	Sim	Não
As parcerias entre os atores locais	66,4	33,6
A ética na governança	38,6	61,4
A confiança entre os atores locais	35,8	64,2
A participação pública	28,1	71,9

Fonte: Elaboração do autor

¹⁰⁴ Atendendo à tabela em anexo verifica-se que a uma população de 20.000 habitantes correspondem 377 questionários e a 50.000 habitantes 381 questionários.

Tabela 6.8. – Respostas à Questão 4.3. do Inquérito:

De uma forma geral o nível de envolvimento dos indivíduos neste território é:

Dimensões	Fraco	Médio	Forte	Médio+ Forte
Na Participação Pública	57,6	39,2	3,2	42,4
Na Governança Local	54,0	41,5	4,5	46,0
No Desenvolvimento Local	44,6	50,9	4,5	55,4

Fonte: Elaboração do autor

Tabela 6.9. – Respostas à Questão 5.10. do Inquérito:

Tendo em conta o território a que se refere este estudo, assinale os TRÊS indicadores que considera mais limitativos à participação pública:

Baixo dinamismo empresarial	Sim: 30,8 Não: 69,2	Falta de civismo	Sim: 30,0 Não: 70,0
Baixo acesso à informação	Sim: 55,3 Não: 44,7	Pouca ligação com as universidades e institutos	Sim: 8,9 Não: 91,1
Dependência de empregadores	Sim: 13,4 Não: 86,3	Receio de represálias	Sim: 19,7 Não: 80,3
Dispersão populacional	Sim: 33,7 Não: 66,3	Reduzido acesso às Novas Tecnologias de Informação	Sim: 7,1 Não: 92,9
Elevada taxa de analfabetismo	Sim: 26,3 Não: 73,7	Elevada taxa de população idosa	Sim: 39,7 Não: 60,3
Baixa qualificação (em geral)	Sim: 27,1 Não: 72,9	Outro. Qual?	

Fonte: Elaboração do autor

Por outro lado, e com os mesmos objetivos, utilizando um ficheiro *Excel*, elaborámos também tabelas de interpretação de conteúdo das perguntas abertas. Deixamos um exemplo (A totalidade dos quadros está no (anexo 7).

Tabela 6.10. – Respostas à Questão 5.1. do Inquérito:
Diga por palavras suas o que entende por participação pública

RESPOSTAS	FREQUÊNCIA	TOTAL
Participação dos munícipes nas atividades de desenvolvimento Local	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	57
Participação praticada pela comunidade em geral para o seu bem estar e qualidade de vida	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	55
Envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisão em questões de interesse público	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	51
Ter conhecimento/informação, partilhar/interagir e opinar sobre as orientações para o território	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	42
Intervenção participativa da sociedade (pública e privada)	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	25
Influenciar para que as decisões sejam ajustadas e melhores para toda a comunidade. Tomar posição. Ajudar a decidir	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	23
Recolha de informações/opiniões	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	14
Estar informado e exercer a cidadania	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	13
Responsabilidades que pertencem a todos e não apenas a alguns Incluir todas as pessoas	XXXXXXXXXXXX	10
Troca de experiências/aprendizagens/informação entre os atores	XXXXXXXXXXXX	10
Quando o cidadão pode falar/ Mais democracia efetiva	XXXXXXXXXXXX	9
Contribuição na gestão de bens e serviços comuns	XXXXXXXXXXXX	8
Imprecisos		13
TOTAL		330

Fonte: Elaboração do autor

6.3.5.2 NO *FOCUS-GROUP*

É inegável que a investigação qualitativa, mais do que apenas observada, precisa de ser lida (interpretada), é aí que reside o seu significado, na possibilidade de interpretação e de compreensão. Também por isso, o processo de análise dos dados deve ser valorizado, criativo e não meramente mecânico. Para além de serem obtidos, os dados precisam de ser apreendidos, mas não devemos ter a tendência de filtrar o que nos interessa e livrarmo-nos do resto. Se não o fizermos, os resultados finais serão melhores. Assim, por exemplo, os valores e a linguagem natural do entrevistado e do investigador, bem como a linguagem cultural e os seus significados, poderão influenciar os dados, possibilidade que o investigador, não pode ignorar e à qual deve estar atento.

De alguma forma, toda a análise de conteúdo comporta uma interpretação pessoal por parte de quem a produz, influenciando a perceção que poderá ter dos dados. Essa leitura não é neutra, constitui uma interpretação, embora, como salientam vários estudiosos, a questão dos significados variados de uma mensagem e das distintas possibilidades de análise que ela permite, está muito relacionada com contexto em que a comunicação ocorre.

Quanto aos procedimentos para a análise de dados *do focus-group* realizado, (que decorreu numa sala da Biblioteca de Castro Marim, cedida pela Câmara Municipal para este efeito) devemos frisar que a escolha dos participantes, tal como referimos no ponto apropriado, foi propositada e teve a sua total anuência. Foi feito um primeiro contato telefónico e depois uma solicitação formal escrita. Foi marcada em data e hora conveniente a todos e o local escolhido para que o FG decorresse sem interrupções e de forma tranquila, confortável, já que se previa que demorasse cerca de 2 horas, como de facto veio a acontecer.

No início foi solicitada autorização para gravar a sessão e explicados os objetivos do FG e da investigação em curso, bem como a forma de validação dos dados recolhidos. As transcrições seriam enviadas para cada um dos participantes. O FG seguiu o guião previamente elaborado (anexo 4) embora, assumíssemos uma atitude flexível para permitir o seguimento de ideias e opiniões dos participantes. Refira-se que, paralelamente às perguntas, tínhamos associado ao guião pequenos textos auxiliares para poderem, eventualmente, ajudar a aprofundar as temáticas.

Salientamos que, não tendo sido possível, uma primeira sessão, responder a todo o guião, foi acordado um segundo momento do FG para a semana seguinte, o que efetivamente veio a acontecer, tendo assim ficado concluída a recolha de dados através desta técnica. Este segundo momento revelou-se mais dinâmico, com os participantes mais à vontade na discussão dos assuntos e, aparentemente, mais incisivos nas afirmações.

Foi utilizada a análise do conteúdo da informação expressa nas questões colocadas aos participantes, dado ser a técnica mais adequada e a que melhor se adapta à natureza qualitativa desta investigação.

Assim, após a realização do *focus-group*, procedeu-se à transcrição das gravações, complementando assim a recolha de dados obtida no momento da realização do FG, a que se seguiram várias leituras do texto com as opiniões de cada participante, sendo sublinhadas das passagens consideradas mais relevantes (anexo 11). Obteve-se, assim, uma primeira visão da pertinência dos dados recolhidos. De seguida, construímos uma tabela (anexo 11) ainda sem a identificação das categorias, mas por temas, sub temas e problemáticas, de modo a podermos reter excertos ou frases-chave (Conf. Tabela 6.11). Bryman (2008) salienta que, “frequentemente numa análise de conteúdos o investigador quererá codificar texto em função de certos assuntos ou temas. Essencialmente, o que se está a procurar é uma caracterização do fenómeno ou fenómenos de interesse” (Bryman, 2008, 282).

Tabela 6.11. – Registo de excertos do FG

Temas	Subtemas	Problemática	Excertos ou Frases Chave								Temas Emergentes	Inferências
			IF 1	IF 2	IF 3	IF 4	IF 5	IF 6	IF 7	IF 8		
Território	Potencial	Perspetiva de Desenvolvimento Papel do Turismo										
	Turismo											
	Coesão											
	Atores											
Participação	Cidadania	Práticas Legitimidade Grau de Participação Papel da Câmara Práticas										
	Dinâmicas											
	Mecanismos											
Governança Local	Redes	Facilitadora do Desenvolvimento										
	Processos	Indutora da Participação										

Fonte: Elaboração do autor

O objetivo era apreender desde logo, o máximo possível da riqueza da informação que os dados continham para preparar o segundo momento do *focus-group* e o próprio guião das entrevistas, que se realizariam no imediato. Esta foi uma fase importante porque permitiu consolidar muita da compreensão do fenómeno e contribuiu para a análise por categorias e subcategorias que se veio a construir no decurso da investigação.

Com base nos pressupostos de Vala (1986), foi construído o sistema de categorização por unidades, categorias e subcategorias de análise: “a identificação das unidades de significação consiste em subdividir o texto em unidades de significação naturais, as quais são parte do texto que ilustram factos ligados ao fenómeno... Cada unidade de sentido é delimitada por uma mudança de conteúdo temático” (Fortin, 1996: 316).

Os cortes no discurso do entrevistado foram assinalados com o seguinte símbolo (...) [reticências entre parêntesis]. A definição das unidades de significação, categorias e subcategorias obedeceu aos critérios de exaustividade, exclusividade, objetividade e pertinência, tal como são preconizados pela literatura, aos quais fizemos referência anteriormente, no ponto alusivo à recolha de dados deste mesmo capítulo.

Também nesta fase de tratamento e análise dos dados fomos seguindo as referências bibliográficas. Assim, reforçámos as oportunidades de obter o maior partido dos dados recolhidos, seguindo as indicações de Bryman (2008), ao salientar que:

“Nas decisões sobre o que é que deve ser contado no decurso de uma análise de conteúdos é provável que sejam profundamente afetadas pela natureza das perguntas de investigação que estejam a ser consideradas. A análise de conteúdos oferece a possibilidade de poderem ser considerados diferentes tipos de ‘unidades de análise’” (Bryman, 2008, 280).

Foi também considerando o facto de que a análise do material (a informação recolhida) se processa de forma cíclica e circular, e não de forma sequencial e linear. Isto é, os dados não falam por si, sendo necessário extrair deles o significado, o que em geral não é atingido num único esforço. O retorno periódico aos dados, o refinamento progressivo da análise, dentro da procura de significados cada vez melhor explicitados, constituem um processo nunca

inteiramente concluído, em que a cada ciclo podem atingir-se novas camadas de compreensão (Olabuenaga e Ispizúa, 1989).

Por fim, procedeu-se à construção das categorias de análise que, como refere Deschamps (1993:18), “determinam o contexto do fenómeno explorado e que incluem, forçosamente, a parte da significação inerente a este contexto”. A constituição das categorias e das subcategorias emergiu de dentro do conteúdo de cada dimensão (Vala, 1996). Após esta fase identificaram-se quase naturalmente o que determinámos chamar indicadores (citações dos participantes), e que serão os pontos de referência para a interpretação dos resultados (Quivy e Campenhoudt, 1992), tal como representado no excerto do modelo de análise em baixo.

Tabela 6.12. - Modelo de Análise (excerto)

Temas	Subtemas	Categorias	Subcategorias	Unidades de Registo
Território	Potencial Endógeno	Contributo para o Desenvolvimento do Território	Conhecimento e valorização	“Conhecimento é a base do processo de desenvolvimento do território. Com conhecimento mais profundo consegue-se tirar partido dos recursos dos territórios, criando riqueza.”(LP) [Refere-se à importância do conhecimento dos recursos por parte da população e ao seu reconhecimento enquanto fator de desenvolvimento] (...)”o Conhecimento Tácito, o Conhecimento dos territórios é importante para um processo de desenvolvimento. Criação de riqueza no território, distribuição desta para alcançar qualidade de vida no seu todo, primeiro, para quem se encontra neste território.”(GM) “Com o Conhecimento dos recursos podemos imortalizar uma região, torna-la sustentável.”(JR) “Para se intervir no território tem de se ter Conhecimento, das dinâmicas instaladas, dos recursos”(VJ)
			Usufruto expetável	“Os recursos têm contribuído muito pouco.”(J) “Contribuem sem dúvida nenhuma. Se as pessoas conhecerem os nossos recursos culturais e históricos, se estes recursos levam as pessoas ao nosso concelho e permanecer alguns dias.”(AR) “O conhecimento e a informação contribuem sempre para o

Temas	Subtemas	Categorias	Subcategorias	Unidades de Registo
				desenvolvimento do BG.”(C) “(…) não pode estar a contribuir para um verdadeiro desenvolvimento do BG.”(F) [Refere-se aos recursos e seu aproveitamento e ao facto da informação sobre os mesmos não chegar a todas as pessoas]

Fonte: Elaboração do autor

Em relação à informação recolhida, esta foi transcrita e organizada em 3 Temas (Território; Participação e Governança) e 9 Subtemas, de acordo com a seguinte tabela e que corresponde ao nosso modelo analítico:

Tabela 6.13. – Modelo Analítico

T1: Território	T2: Participação	T3: Governança
T1.1. Potencial Endógeno	T2.1. Cidadania	T3.1. Redes
T1.2. Turismo	T2.2. Dinâmicas	T3.2. Processos
T1.3. Coesão Territorial	T2.3. Mecanismos	
T1.4. Atores		

Fonte: Elaboração do autor

6.3.5.3. NAS ENTREVISTAS

A análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum (Moraes, 1999).

Em termos de procedimentos para a análise dos dados oriundos das entrevistas, foi, tal como nos *focus group*, utilizada a técnica qualitativa da análise de conteúdo da informação expressa nas questões colocadas aos participantes, dado ser a técnica mais adequada e a que melhor se adapta à natureza qualitativa desta investigação, uma vez que o objetivo da análise de

conteúdo “é conseguir produzir inferências válidas e reproduíveis através dos textos analisados” (Gauthier *et al*, 2003:351). No presente trabalho, e tendo em vista atingir o objetivo referido por Guathier, procedemos à elaboração de uma grelha de análise fechada “em que as categorias são determinadas à partida por uma teoria em que se quer testar as predições” (Gauthier *et al*, 2003:352), ou seja, de uma forma dedutiva.

Neste contexto, e com base nos pressupostos de Vala (1986), foi também construído o sistema de categorização por unidades de análise, categorias e subcategorias de análise, atendendo a que, como escreve Fortin (1996):

“ A identificação das unidades de significação, consiste em subdividir o texto em unidades de significação naturais, as quais são parte do texto que ilustram factos ligados ao fenómeno... cada unidade de sentido é delimitada por uma mudança de conteúdo temático (...)” (Fortin; 1996, 316).

A obtenção de categorias, ou seja, “a operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por agrupamento segundo o género, com os critérios previamente definidos” (Vala; 1999,103) efetuou-se através de procedimentos de seleção, tendo-se escolhido a ideia como unidade de registo, “unidades mais curtas de sentido autónomo” (Vala, 1999:114) e o parágrafo como unidade de contexto “segmento mais largo de conteúdo” (Vala, 1999:114). A técnica de análise de conteúdo permitiu não só sistematizar e explicitar a informação contida nos documentos, como também, a partir da análise das unidades agrupadas, após a construção de interações simples entre as várias subcategorias e respetivas unidades de registo, foi possível encontrar indicadores que nos permitiram atribuir sentido a alguns conceitos, ou seja, a “atribuição controlada de sentidos aos vários agrupamentos de dados obtidos a partir da entrevista.” (Vala, 1999:111).

Como referimos, a observação dos dados das entrevistas foi feita utilizando a técnica qualitativa da análise do conteúdo, tal como no *focus-group*; assim julgamos dispensável repetir aqui os considerandos que acima referimos acerca desta técnica, nomeadamente aos critérios a que obedeceu a definição das unidades de significação (aqui denominadas dimensões), categorias e subcategorias, ou quais as referências bibliográficas que nos ajudaram a organizar esta parte do trabalho.

Assim, passaremos a descrever o caminho percorrido no caso concreto das entrevistas. A escolha dos entrevistados, tal como referimos no ponto apropriado, foi propositada e todos eles acederam. Foi feito um primeiro contato telefónico e depois uma solicitação formal escrita. Foi marcada em data e hora conveniente ao entrevistado e o local escolhido para que a entrevista decorresse sem interrupções e de forma tranquila e confortável, já que expectava que decorresse durante cerca de 1h30 a 2 horas, como de facto veio a acontecer.

No início foi solicitada autorização para a gravar e explicados os objetivos da entrevista e da investigação bem como a forma de validação da entrevista. As transcrições seriam (foram) enviadas para cada um dos entrevistados.

As entrevistas seguiram o guião previamente elaborado (anexos 3 e 5) embora, assumíssemos uma atitude flexível para deixar fluir as ideias do entrevistado, alterássemos a ordem das perguntas ou acrescentássemos alguma pergunta, sempre que isso era útil e acrescentava conhecimento. Refira-se que junto com o guião e, paralelamente às perguntas, foram elaborados pequenos “memorandos” auxiliares para poderem eventualmente aprofundar as temáticas transcritas. As entrevistas, seguiram-se vários momentos de leitura por forma a interiorizarmos os seus conteúdos. Elaborámos então uma primeira tabela em que para cada tema e subtema, e em função de problemáticas inerentes ao nosso objeto de estudo, retirámos extrato ou frases chave de cada uma das entrevistas, conforme excerto da tabela em baixo (tabela 6.14.)

O nosso objetivo era ter uma primeira leitura e interpretação dos dados iniciando assim um processo de conhecimento do fenómeno e de relacionamento entre os dados recolhidos com os inquéritos e os *focus-group*. Como se exemplifica pelo excerto da tabela em baixo, este passo permitia-nos mais facilmente apreender os dados importantes e o seu significado para esta investigação.

Tabela 6.14. - Excertos com frases chave das entrevistas (exemplo)

Temas	Sub-temas	Problemática	Excertos ou Frases Chave							Temas Emergentes
			IF1	IF2	IF3	IF4	IF5	IF6	IF7	
Território	Potencial	Papel dos recursos no processo de desenvolvimento do BG Os atores locais envolvem-se/participam nesta questão dos recursos	O rio tem um potencial de desenvolvimento único, mas não gera ainda riqueza. Temos condições ímpares para complementar a oferta turística que se pratica no litoral. No futuro serão uma boa alavanca para este território. O tecido económico é frágil. Há poucos investidores tanto na Serra Algarvia como no Alentejo. O cidadão comum não se preocupa com isso desde que haja emprego.							Instrumentos de ordenamento do território condicionam o aproveitamento dos recursos
Participação	Cidadania	Papel da Câmara	Promovemos eventos de PP, fizemos reuniões descentralizadas mas desistimos. As pessoas não participam. Não adianta. Não querem saber! Nós temos um autocarro que tem a valência de “sala de cinema” e já o temos usado para fazer reuniões! E já temos feito! E aí as pessoas participam e gostam. Outro momento de PP: - Tínhamos que destinar as escolas. Havia população que queria a escola para sede de associações de caçadores, outra parte da população queriam para local de culto.							

Fonte: Elaboração do autor

Por último, e seguindo o nosso modelo analítico, elaborámos a tabela completa com os temas, subtemas, categorias, subcategorias e unidades de registo (Tabela 6.15)

Tabela 6.15 - Modelo Analítico (excerto)

Temas	Subtemas	Categorias	Subcategorias	Unidades de Registo
Território	Potencial Endógeno (do território aos recursos)	Contributo para o Desenvolvimento do Território	Conhecimento e Valorização	“(…) Podem e devem! (…)” [os recursos enquanto alavanca para o desenvolvimento] (Alcoutim) “(…) Eu acho que os fatores ou as dinâmicas de desenvolvimento que temos vindo a registar estão bastante há quem daquilo que são os recursos endógenos que nós efetivamente têm! (…)” (VRSA) “(…) Entendo que os projetos de desenvolvimento económico e social que nós temos tido, ficaram aquém daquilo que é o potencial endógeno da região. (…)” (VRSA) “Eu penso que os recursos locais são fundamentais para o desenvolvimento de BG. Destes recursos locais estou a considerar o território com a sua versatilidade, com o mar, com o rio, a paisagem e os vários recursos que são inerentes a este território; a floresta, a caça, pesca, entre outros (…) Sim penso que são fundamentais e esta comunidade que aqui se fixou, fixou-se basicamente por força, ou acima de tudo; numa relação originariamente muito específica com esses elementos do território. Representam de facto um capital fundamental para o BG.” (CM) [Refere-se ao facto destes recursos representarem um potencial económico] “Sim, acho que têm e que podem ter ainda mais. Têm tido um papel importante mas, podem ter ainda mais. Há recursos que ainda não estão explorados, não é?” (Mértola) “(…) Ainda há questões que podem ser melhor exploradas. Acho que em termos de produtos nacionais (?) a coisa tem sido bem agarrada embora haja ainda sectores emergentes que possam ser melhor agarrados, a caça também, todos esses recursos naturais” (Mértola)

Fonte: Elaboração do autor

Ficou assim finalizada a explicação do percurso percorrido para a análise de dados das entrevistas, processo, tal como foi supramencionado, enquadrado de acordo com a técnica qualitativa da análise do conteúdo.

Quase a concluir este capítulo de tratamento e análise dos dados, queremos ainda, debruçar-nos um pouco sobre a triangulação dos dados, dado que a bibliografia se referir a ela como um bom método de verificação de dados e, de facto, estar patente nesta investigação.

6.4. APRESENTAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DOS RESULTADOS

Na sequência da estruturação que definimos para o estudo, os resultados expõem-se repartidos pelos três temas: Território, Participação e Governança, sendo que, em cada um, a apresentação dos dados é feita pelos respetivos subtemas, constituindo esse, o nível da nossa plataforma de exposição e análise dos dados, conforme se pode verificar no capítulo 7.

Assim, para cada subtema, e partindo dos dados tratados do inquérito a que se juntaram as Unidades de Registo (anexo 10) oriundas quer do *focus-group*, quer das entrevistas, foram elaboradas Tabelas de Evidências (anexo 9), que sistematizam a informação relevante em cada categoria e subcategoria, repartida pelas respetivas fontes de informação: a comunidade (inquéritos), os empresários e técnicos (focos grupo), os Presidentes das Câmaras e os atores chave (entrevistas). Partindo dessa informação foram então criadas Tabelas de Inferência (anexo 9), em que se comprime a informação essencial e igualmente com a mesma organização das fontes de informação e em categorias/subcategorias.

Por forma a ter outra leitura, foram feitas Tabelas de Síntese (veja-se anexo 9), onde a informação é de facto sintetizada nos dados fundamentais extraídos da investigação até aqui produzida. Foi construída uma tabela de Análise Valorativa em que, de forma sinóptica se apresentam, por tópicos valorados, os dados recolhidos. Foi ainda produzido um texto de Apresentação dos Dados, para cada subtema, seguindo o alinhamento das categorias e subcategorias, apresentado no modelo conceptual, a que se junta um quadro sinóptico.

Por fim é elaborado um primeiro texto, de natureza descritiva, por cada tema: o Território, a Participação e a Governança, onde, para além de se apresentar uma leitura dos dados, exemplificada com unidades de registo e dados do inquérito, se retiram as primeiras análises, reforçadas também pelo conhecimento obtido ao longo da investigação, quer pelas vias já referidas quer por outras fontes de informação, nomeadamente encontros exploratórios, memorandos, análise documental, observação direta, reuniões de trabalho e outras, resultantes da própria atividade profissional do investigador. Para forma a estruturar melhor a interpretação dos dados e a sua relevância para a investigação, é apresentada uma análise concetual, esquematizada para o subtema.

Dada a extensão desta parte descritiva que, simultaneamente constitui apresentação dos dados, remete-se a mesma para anexo (anexo 9). Optámos então por incluir neste capítulo do corpo principal de tese, sínteses detalhadas das várias dimensões da problemática do estudo, bem como os respetivos esquemas conceptuais de síntese, sobre os quais é construído o discurso escrito. Passemos então ao capítulo de apresentação e análise dos resultados.

CAPÍTULO 7 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

7.1. INTRODUÇÃO

Este capítulo representa o culminar da investigação e nele se apresentam os resultados obtidos. É o produto do trabalho empírico realizado e vertido nos inquéritos, nos *focus grup* e nas entrevistas. Pretende-se, nele, aferir se os dados colhidos e observados, traduzidos em sucessivas relações agregadoras e sintetizadas em tabelas e esquemas concetuais, são atinentes relativamente aos objetivos da tese e como se traduz essa pertinência. Assim, ancorado por estes objetivos e norteado pelo tema de chegada “o Desenvolvimento Local Sustentável”, apresentamos para cada tema, quer os dados qualitativos e quantitativos resultantes, quer a consequente interpretação dessa informação.

O capítulo reparte-se em duas partes distintas: uma primeira, breve, de contextualização do caso e do seu enquadramento territorial, onde, para além de uma caracterização biofísica, demográfica e económica, se releva o turismo como atividade potenciadora dos recursos endógenos. O rio Guadiana assume, neste contexto uma singularidade que é assinalada. Uma segunda parte do capítulo é então dedicada aos dados da investigação empírica. A apresentação é feita sequencialmente pelos temas, subtemas e categorias do modelo de análise.

Tal como se referiu no capítulo da metodologia, para cada tema e respetivos subtemas é apresentada uma síntese bem como uma conceptualização gráfica (o corpo integral da análise está no anexo 9, conforme justificação já apresentada).

Percorrida que for a apresentação e análise dos dados, no final do capítulo articulam-se as conclusões parcelares, igualmente vertidas, graficamente, num quadro de ligações e dependências. Daí partiremos para o capítulo 8, esse sim, das conclusões da investigação.

7.2 CONTEXTO DO CASO

Segundo a FAO (1989) “*o desenvolvimento (...) bem-sucedido assenta na participação consciente e ativa dos beneficiários das estratégias em todas as fases do processo de desenvolvimento, porque, em última análise, o desenvolvimento (...) não pode acontecer sem mudanças nas atitudes e nos comportamentos das pessoas a quem se destina*”.

7.2.1. A SINGULARIDADE DO TERRITÓRIO

O espaço físico que serve de contexto a esta investigação é o Baixo Guadiana, território situado entre Vila Real de S. António e Mértola, assim considerado por ser, a partir do estuário, o limite até onde a maré chega e o Rio é navegável. Especificamente, esta região do Baixo Guadiana, no Sul de Portugal, compreende 4 concelhos, transversalmente ligados pelo Guadiana¹⁰⁵, - O Grande Rio do Sul -, designação dada a partir de um documentário com o mesmo nome realizado pela ADPM. Se o Guadiana assumiu, desde sempre, o papel de fronteira natural, adicionalmente, significou um elemento marcante da vida social, cultural, económica e ambiental do território ao longo dos séculos, transformando-se num elo fulcral de ligação e identidade entre as comunidades e o seu espaço, laços que ainda hoje perduram.

Todo o Baixo Guadiana constitui um espaço de rara beleza, com uma paisagem invulgarmente preservada. A sua beleza cénica, a abundância e qualidade do seu património arqueológico, monumental, arquitetónico e etnográfico, conferem-lhe condições de exceção para uma descoberta que associe o turismo de natureza e o turismo cultural, bem como o turismo náutico, dado que também, através da navegabilidade pelo Guadiana, se usufrui turisticamente o rio e as suas margens, notando-se ainda uma perfeita harmonia entre os aglomerados ribeirinhos e a sua envolvência paisagística. Do ponto de vista geográfico é uma das principais entradas de Portugal, não só numa perspetiva funcional, mas também na perspetiva histórica e simbólica do sítio, considerando a sua singularidade estuarina, delicadeza paisagística, diversidade geomorfológica e eco sistémica.

¹⁰⁵ A denominação atual do rio Guadiana provém da junção do vocábulo árabe para rio – *Uádi* - e *Ana* ou *Anas*, nome dado ao rio pelos romanos. O Guadiana é um rio internacional, partilhado por Portugal e Espanha, que apresenta um potencial hídrico elevado sendo o quarto maior rio Ibérico. O rio Guadiana nasce nas Lagoas de Ruidera, em Campo Montiel, terras de Espanha a uma altitude de 1700 m e desagua em Portugal, no Oceano Atlântico, entre Vila Real de Stº António e Ayamonte, percorrendo uma extensão total cerca de 830 Km. O vale por onde corre formou-se com a terceira revolução geológica da Terra (antes da qual praticamente todo o território nacional estava submerso).

Foi precisamente a particularidade de ser navegável por mais de setenta quilómetros a partir do mar, entrando pelo interior do país, que lhe conferiu a relevância histórica e económica que sempre lhe esteve associada, marcando a história deste território do BG e, numa perspetiva mais ampla, da Lusitânia, do Gharb al-Ândalus e da comarca d'Entre - Tejo e Odiana, marco relevante do Portugal medieval aos nossos dias.

7.2.2. ENQUADRAMENTO TERRITORIAL

O Baixo Guadiana estrutura um território cujo tronco é constituído pelo rio que lhe dá o nome e é partilhado por duas unidades administrativas portuguesas e uma região autónoma espanhola. O troço entre Mértola e Vila Real de Santo António, também referido como Vale do Guadiana, é navegável por embarcações de média dimensão até à localidade do Pomarão – antigo cais de embarque de minério, e até Mértola por barcos de pequeno calado, aproveitando as marés que, duas vezes por dia, elevam a água entre um a dois metros.

A região do Baixo Guadiana delimitada por 4 concelhos, sendo a área na sua maioria representada por zonas rurais. Nomeadamente: Mértola (Baixo Alentejo), Alcoutim, Castro Marim e Vila Real de Santo António (Algarve), os quais ocupam uma área de 2.213 km² e que estão situados no Sul de Portugal, no Baixo Alentejo Sueste e no Sotavento Algarvio.

Por sua vez, os concelhos dividem-se nas seguintes freguesias:

- Concelho de Mértola: Alcaria Ruiva, Corte do Pinto, Espírito Santo, Mértola, Santana de Cambas, São João dos Caldeireiros, São Miguel do Pinheiro, São Pedro de Sólis e São Sebastião dos Carros.
- Concelho de Alcoutim: Alcoutim, Giões, Martim Longo, Pereiro e Vaqueiros.
- Concelho de Castro Marim: Azinhal, Castro Marim, Odeleite e Altura.
- Concelho de Vila Real de Santo António: Vila Nova de Cacela, Vila Real de Santo António e Monte Gordo.

O BG faz fronteira a norte com vários concelhos da região do Alentejo, bem como os concelhos da região do Algarve a oeste, a província de Huelva (Região de Andaluzia – Espanha) a este e o Oceano Atlântico a sul.

Acumulados ao longo de séculos por diferentes e variados povos e culturas, a região do Baixo Guadiana encerra saberes ancestrais traduzidos num conjunto de atividades tradicionais de grande interesse cultural e económico; contudo, está sujeito a uma forte propensão à desertificação física e humana, apresenta atualmente uma base económica e produtiva débil, com poucos recursos humanos em idade ativa e os existentes com frágeis níveis de qualificação. Persistem algumas insuficiências em termos de infraestruturas e serviços de proximidade, principalmente no interior, o que dita muito do afastamento populacional deste território, sobretudo fora dos polos urbanos de Vila Real de Santo António, Castro Marim, Alcoutim e Mértola.

Se, por um lado, o território apresenta alguns fatores que obstruem o processo de desenvolvimento, por outro, apresenta condições naturais e culturais de excelência, evidenciando enormes potencialidades consubstanciadas nos seus recursos endógenos. Nas últimas décadas, o turismo e as atividades de lazer em espaço rural têm-se constituído como meios privilegiados de promoção dos recursos existentes nos territórios rurais, como fatores de revitalização do tecido económico e social e representando, sem dúvida, uma oportunidade para o desenvolvimento desses territórios. A navegabilidade do Guadiana confere-lhe uma mais-valia interessante, podendo catalisar recursos e investimentos que possam contribuir para inverter a tendência de erosão física e social a que o território está sujeito, como o confirmam os dramáticos números do censo de 2011, onde a única exceção positiva que se verificou foi no concelho de Vila Real de S. António.

Nesse sentido, tem emergido com entusiasmo a oportunidade de, desassoreado o Guadiana, se poder iniciar um processo de desenvolvimento local ancorado precisamente no turismo que o grande rio pode atrair. No entanto, as expectativas têm sido goradas, Quadro após Quadro comunitário e, hoje, essa possibilidade parece estar cada vez mais longe. Falta de peso político e de ação conjunta dos agentes do território terão ditado a, até agora, falta de prioridade do desassoreamento do rio. No entanto, tal não tem impedido que surjam cada vez mais atividades de cariz cultural e económico, reveladoras do potencial que o território encerra.

Por forma a uma melhor apreensão do território, apresentamos, de seguida, uma caracterização das suas principais singularidades.

7.2.2.1. CARACTERIZAÇÃO BIOFÍSICA

A região em estudo pertence, na sua maioria à grande Bacia do Guadiana, que se situa no quadrante sudoeste da Península Ibérica, ocupando uma área total de 60.256 quilómetros quadrados, dos quais 11.600 correspondem a Portugal e 48.656 a Espanha. Trata-se de um território muito vasto, composto por áreas molhadas e áridas, com uma extensão de 33.707 km de rede fluvial.

A bacia hidrográfica do Rio Guadiana pode ser dividida em sub bacias, definidas com base nos pontos de afluência ao Rio Guadiana. Além de muitas e pequenas bacias que representam linhas de escoamento que desaguam diretamente para o Rio Guadiana, identificamos algumas das sub bacias hidrográficas principais. Os recursos hídricos são caracterizados por uma forte irregularidade na distribuição espacial e temporal, de modo que os recursos reais disponíveis são inferiores aos naturais. Muitas destas ribeiras podem secar durante grande parte do ano, assim como aumentar de caudal rapidamente, em resultado de grandes chuvadas. O período entre outubro e março, onde se concentra 75% da precipitação anual, reflete o regime típico dos cursos de água mediterrânicos de feição torrencial; estas chuvadas têm consequências desastrosas sobre os solos, aumentando os níveis de desertificação da região e potenciando a sua erosão. Em relação aos solos, no que respeita à sua geologia, esta região é caracterizada pela presença de solos derivados de xisto, onde predominam os Litossolos. Estes tipos de solos caracterizam-se por serem pobres em matéria orgânica e muito rochosos.

O clima caracteriza-se pela existência de verões quentes e secos e pelos baixos valores de precipitação anual, características mais visíveis no interior da região do que propriamente no litoral, onde o clima é mais ameno devido à proximidade do mar. A precipitação e a evaporação são as principais variáveis climáticas que, juntamente com as características físicas dos solos e dos aquíferos, determinam os recursos naturais disponíveis no território.

O troço inferior do Rio Guadiana constitui uma das áreas fluviais e de estuário melhor conservadas da Península Ibérica. O reconhecimento gradual do valor natural desta zona que se estende ao longo da fronteira administrativa entre Espanha e Portugal conduziu à delimitação de vários espaços protegidos, que incluem o próprio rio e extensos territórios em ambas as margens, tendo mesmo sido já sugerida a sua classificação como Reserva da Biosfera. De realçar a existência de importantes áreas naturais neste território de estudo, tais como o Parque Natural da Ria Formosa, que engloba uma área de proteção especial para a Avifauna (ZPE), uma área para as Aves (a nível europeu – IBA) e um Biótopo Corine; a Mata Nacional das Dunas de Vila Real de Santo António (uma grande extensão de pinhal, mandado plantar pelo Marquês de Pombal para fixação das areias e proteção das áreas agrícolas das Hortas) possuidora de grande riqueza vegetal, com espécies únicas.

Também a biodiversidade existente em torno do Guadiana é notável, destacando-se duas Áreas Protegidas de importância internacional: o Parque Natural do Vale do Guadiana (PNVG)¹⁰⁶ e a Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António (RNSCMVRSa)¹⁰⁷. Só por si, estas particularidades elucidam bem o potencial aqui existente, quer em termos de biodiversidade, quer de propensão turística.¹⁰⁸

7.2.2.2. CARACTERIZAÇÃO DEMOGRÁFICA

A análise demográfica constitui um elemento essencial de caracterização de um território já que a sua dimensão e especificidade traduzem muitas das suas dinâmicas, quer como resultados quer como causas.

A densidade populacional no Baixo Guadiana é, em média, de 11,8 habitantes por km² sendo que o gradual afastamento do litoral vai marcando a paisagem com uma densidade populacional cada vez menor, como se pode observar na tabela abaixo apresentada, sendo

¹⁰⁶ O PNVG é uma área Protegida de grandes dimensões (cerca de 70.000 hectares), criada em 1995 (Decreto-Lei nº 28/95, de 18 de Novembro). Desenvolve-se ao longo de um troço de 50 Km do Rio Guadiana. Está também designada como ZPE (ZPE do Vale do Guadiana, código PTZPE0047) e incluída na Lista Nacional de Sítios (Guadiana, código PTCON0036). A conectividade entre estas duas Áreas Protegidas (ambas consideradas internacionalmente como IBA – *Important Bird Area*) é assegurada pelo Sítio Guadiana, o qual se desenvolve ao longo do troço médio e inferior do rio Guadiana e seus principais afluentes.

¹⁰⁷ A Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António foi a primeira Reserva Natural a ser criada em Portugal, (Decreto nº 162/75 de 27 de Março), à qual foram atribuídos diversos estatutos de conservação internacionais, sendo a área designada como Zona de Protecção Especial ao abrigo da Directiva Habitats (Ria Formosa/Castro Marim, código PTCON0013). Foi também designada como Zona Húmida de Importância Internacional ao abrigo da Conservação sobre Zonas Húmidas (Ramsar) em 1996. Formado por 2.312 ha de sapais, salinas, matos, zonas florestadas e agrícolas, trata-se de um espaço protegido de reconhecida importância, devido à função que exerce como maternidade natural de variadas espécies de peixes e como lugar de migração, invernada e nidificação de muitas espécies de aves.

¹⁰⁸ Já enquanto elaborávamos esta tese, a Ribeira do Vascão, afluente do Guadiana, foi classificada como um dos dois novos Sítios Ramsar em Portugal, enquanto reconhecimento internacional de um troço de rio em estado selvagem, pelos valores naturais que comporta, tornando-se assim, a primeira zona húmida no interior da região a ser incluída nessa lista internacional.

visível que a região do Baixo Guadiana tem sofrido um decréscimo populacional acentuado, mais visível na zona do interior. Os concelhos de Mértola e Alcoutim perderam uma percentagem dramática da população no período entre 1970 e 2011, sendo que Mértola teve um decréscimo populacional de 49% e Alcoutim registou uma quebra de 57%, o que se traduz num fator alarmante para a sustentabilidade do território em relação aos seus recursos humanos. Em Castro Marim também se verificou um decréscimo, mas com um peso muito menos significativo do que nos concelhos mais interiores, apenas registando um decréscimo de 10%. Vila Real de Santo António, por ser um município marcadamente litoral, com uma linha de costa superior à de Castro Marim, é o único concelho desta região do Baixo Guadiana que teve um aumento populacional, cifrado em cerca de 39%.

A evolução total da população deste território é, no entanto, negativa, já que o decréscimo populacional sentido nos municípios de Mértola, Alcoutim e Castro Marim, não é compensado pelo crescimento de Vila Real de Santo António. Estes valores desiguais entre a zona do interior e do litoral do Baixo Guadiana podem apontar algumas diferenças socioeconómicas importantes entre estes espaços territoriais.

Tabela 7.1. - Evolução da População nos Concelhos do BG entre 1970 e 2011

Municípios	1981/1991	1991/2001	2001/2011	1970/2011
Mértola	- 16%	- 11%	-17%	- 49%
Alcoutim	- 13%	- 18%	-23%	- 57%
Castro Marim	- 7%	- 3%	2%	- 10%
Vila Real de Santo António	- 12%	25%	7%	39%

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística, Recenseamentos de 1970, 1981, 1991 e 2001 e 2011

(Dados Preliminares).

Nota: Os dados da população dos municípios correspondem à população residente.

Estes municípios apresentam diferenças relativamente aos restantes do Algarve e do Baixo Alentejo; assim, enquanto a população do Algarve apresenta um aumento considerável entre 1991 e 2011, o Alentejo ao invés, sofreu um processo de despovoamento, reflexo do processo generalizado de despovoamento das zonas rurais, que foi favorecido pelo urbanismo e o desenvolvimento, nos últimos anos, do sector turístico nas zonas costeiras.

Este fenómeno, generalizado em toda a região do Alentejo, acentua-se no sul e caracteriza-se como um dos fenómenos socioeconómicos mais importantes ocorridos nas últimas décadas, o que fez com que a densidade populacional fosse muito inferior face a valores de há apenas

dez anos, tal como se observa no quadro seguinte. Também há que ter em conta que falamos de municípios com dimensões territoriais muito diferentes, pois o concelho de Mértola apresenta uma superfície 22 vezes superior ao concelho com maior densidade populacional; Vila Real de Santo António.

Tabela 7.2. - Densidade Populacional dos Municípios do BG entre 1991 a 2011

Município	Superfície municipal	População (Hab)		Densidade populacional (hab. / km ²)	
	(km ²)	2001	2011	2001	2011
Mértola	1.279	8.712	7.274	6,8	5,7
Alcoutim	576	3.770	2.917	6,5	5,1
Castro Marim	300	6.593	6.747	22	22,5
Vila Real de Santo António	58	17.956	19.156	309,6	330,3

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística, Censos de 1991 e 2001 e 2011 (Dados Preliminares).

Nota: Os dados da população dos municípios correspondem à população residente.

A esta diminuição da população juntou-se um processo de envelhecimento, em muito provocado pela deslocação da população ativa para onde as oportunidades de emprego estavam mais presentes e a qualidade de vida se afigurava melhor, ou seja, no geral, para fora deste território aqui em análise.

Quanto à distribuição da população por faixas etárias, destacam-se novamente as diferenças entre os municípios do interior e do litoral. Na zona litoral, particularmente em Vila Real de Santo António, a população encontra-se menos envelhecida, apresentando uma percentagem segundo dados de 2011, de 19,8% nos maiores de 65 anos, enquanto na zona do interior, podemos destacar o concelho de Alcoutim, com uma percentagem de 44%, assim como Mértola, que também tem uma percentagem elevada: 34,9%. Apesar de Vila Real de Santo António ser o município que regista maior número de população, podemos verificar que é também aquele que tem menor número de indivíduos com mais de 65 anos, indicando que é o município mais jovem do Baixo Guadiana, ou, por outras palavras, o menos envelhecido.

Tabela 7.3. - População por Faixas Etárias dos Municípios do BG 2011

Município	< 15 anos		Entre 15 e 24 anos		Entre 25 e 64 anos		> 65 anos		Total hab
	Nº hab	%	Nº hab	%	Nº hab	%	Nº hab	%	
Mértola	666	9,2	645	8,9	3.427	47	2.536	34,9	7.274
Alcoutim	230	7,9	182	6,2	1.221	41,9	1.284	44	2.917
Castro Marim	838	12,4	644	9,5	3.452	51,2	1.813	26,9	6.747
Vila Real de Santo António	2.974	15,5	2.030	10,6	10.351	54	3.801	19,8	19.156
Total	4.708	13	3.501	9,7	18.451	51,1	9.434	26,1	36.094

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística, Censos 2011 – Resultados Provisórios do Alentejo e Algarve.

Nota: Os dados de população dos municípios correspondem à população residente.

7.2.2.3. CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÓMICA

As diferenças quanto à dinâmica da população também se detetam na evolução de alguns dos principais indicadores económicos e do mercado de trabalho, proporcionando uma imagem aproximada da realidade sócio laboral destes municípios.

Tabela 7.4. - Evolução do Desemprego no BG de 2005 a 2009

Município	Nº de desempregados 2005			Nº de desempregados 2006			Nº de desempregados 2007			Nº de desempregados 2008			Nº de desempregados 2009		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
Mértola	113	251	364	97	194	291	85	171	256	81	159	240	93	119	212
Baixo Alentejo	2.814	4.571	7.385	2.423	3.855	6.278	2.022	3.449	5.471	1.915	3.154	5.069	2.466	3.090	5.556
Alcoutim	29	38	67	24	33	57	18	22	40	13	22	35	17	18	35
C. Marim	75	138	213	59	107	166	44	93	137	49	76	125	110	111	221
V.R. S. António	320	476	796	261	402	662	191	365	556	207	325	532	487	477	964
Algarve	5.462	7.838	13.300	5.327	7.454	12.781	4.805	7.058	11.862	4.775	7.176	11.951	9.751	10.370	20.121

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística.

No Baixo Guadiana, as maiores entidades empregadoras continuam a ser as Câmaras Municipais, seguidas de outros serviços públicos, dos serviços sociais desenvolvidos por

entidades sem fins lucrativos, vulgo, entidades de economia social, tais como lares, infantários, IPSS, associações de desenvolvimento, entre outras.

A agropecuária e silvo-pastorícia continuam a ter alguma expressão no território, secundadas pela produção de hortícolas, pelas atividades que provêm do aproveitamento cinegético e apícola, das plantas aromáticas e medicinais, do sal, dos recursos florestais lenhosos e não lenhosos. Alguma atividade transformadora, sobretudo ligada aos produtos locais, como os enchidos e o pão, salientam-se igualmente, quer pela qualidade quer pelos postos de trabalho inerentes. O turismo, direta e indiretamente, assume uma importância crescente no território, como se comprova particularmente em Mértola. Claro que em Vila Real esta caracterização é distinta, tendo o turismo aqui o papel de condutor do crescimento do concelho, mas em grande medida, muito dependente da tipologia sol-praia e da inerente massificação sazonal.

7.2.2.3.1. ESCOLARIDADE

O nível de escolaridade de uma comunidade por potenciar a capacitação (entre outras razões), também é um importante indicador de desenvolvimento, pelo que interessa referir alguns valores relativos à educação, tais como o número de escolas e de alunos nos diferentes níveis de ensino, o que permitirá, também, formar uma ideia do território em estudo.

Em relação à caracterização educacional do território do Baixo Guadiana, constata-se a existência de 51 estabelecimentos de ensino, onde se verifica, em termos absolutos, que o município de Vila Real de Santo António é aquele que apresenta um maior número de estabelecimentos de ensino, seguido do município de Mértola. Podemos observar, no quadro seguinte, que em todos os níveis de ensino predominam estabelecimentos da rede pública, exceto nos estabelecimentos de educação pré-escolar de Alcoutim, que conta com mais estabelecimentos privados do que públicos; é também neste nível de ensino; que se regista o maior número de estabelecimentos privados, pois só se verifica a existência de mais um estabelecimento privado, e este no concelho de Mértola, no caso, uma escola profissional.

Estes são indicadores que assustam os responsáveis dos agrupamentos escolares, como pudemos constatar quer ao longo deste estudo quer pelo conhecimento profissional. De facto, esta diminuição tende a acentuar-se e a multiplicar-se, já que o decréscimo de alunos diminui

o número de cursos, limitando as escolhas de educandos e de encarregados de educação, o que conduz a que ainda mais alunos se desloquem para outros estabelecimentos de ensino onde existam as áreas temáticas que pretendem seguir. Um ciclo negativo, que vai ditando o encerramento continuado de escolas e o afastamento de jovens do território, o que acarreta, como é sabido, implicações substanciais em termos de desenvolvimento territorial. Vejamos o quadro atual de estabelecimentos de ensino:

Tabela 7.5. – Estabelecimentos de Educação/Ensino por Município Segundo o Nível de Ensino Ministrado e a Natureza Institucional, 2011/2012

Município	Educação pré-escolar		Ensino Básico						Ensino Secundário		Total
			1º Ciclo		2º Ciclo		3º Ciclo				
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	
Mértola	7	1	7	0	1	0	1	0	1	1	19
Alcoutim	1	2	1	0	1	0	1	0	0	0	6
Castro Marim	2	1	3	0	1	0	1	0	0	0	8
Vila Real de Santo António	5	1	5	0	3	0	4	0	1	0	19
Total	15	5	16	0	6	0	7	0	2	0	51

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados recolhidos junto dos Agrupamentos de Escola.

É importante realçar o facto do município de Castro Marim não ter um estabelecimento de ensino secundário, devido ao reduzido número de alunos que frequenta este nível de ensino, e também à proximidade territorial ao município de Vila Real de Santo António, que regista duas escolas secundárias públicas. No que respeita ao número de alunos matriculados por município, segundo o nível de ensino ministrado e respetivas modalidades de ensino, verificamos que o município com maior número de alunos é o de Vila Real de Santo António, pois é o que tem maior número de jovens e também de estabelecimentos de ensino, e, como se referiu, engloba, no nível secundário, os alunos do município de Castro Marim. Nestes dois municípios encontra-se a maior frequência quer de alunos de cursos tecnológicos quer de indivíduos que frequentam o ensino recorrente. O município menos expressivo em termos educacionais é o de Alcoutim, com um número de alunos muito inferior à média registada na região do Baixo Guadiana.

Tabela 7.6. – Alunos matriculados por município, segundo o nível de ensino ministrado e a modalidade de ensino, 2011/2012

Município	Ensino básico				Ensino secundário			
	1º ciclo	2º ciclo	3º ciclo		Cursos gerais Cient./Humanísticos	Cursos Tecnológicos	Cursos Profissionais	Outros (Efas...)
			Regular	Recorrente ou outro				
Mértola	176	117	168		88		69	42
Alcoutim	70	42	84	7 (EFA Escolar)				
Castro Marim	251	102	178					
Vila Real S. António	902	501	649	27 Recor 56 CEF 9 EFA	396	21	201	104 EFAs

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados recolhidos junto dos Agrupamentos de Escola.

7.2.3. TURISMO

O turismo está, hoje, muito presente nas expectativas de desenvolvimento deste território. Daí o evidenciarmos nesta caracterização. A tradição turística do Algarve, a ligação do rio Guadiana com o mar e tudo o que lhe é associado, a gradual procura deste território por segmentos turísticos como o cultural, o científico, o *birdwatching*, o cinegético, a par da recente instalação do aeroporto de Beja, antecedida da criação do maior lago artificial da Europa em Alqueva, acalentaram e acalentam a esperança de que os recursos que o território detém possam constituir, pelo turismo, boas razões de desenvolvimento.

De facto, a zona do Baixo Guadiana é bastante diversificada quanto à oferta turística, desde logo porque se estende da costa ao interior, colocando esta área, com reconhecida riqueza histórica, cultural, ambiental e gastronómica, como potencial destino de visitantes. De características ímpares, dispersas pelos quatro concelhos, encerra toda uma riqueza que, uma vez valorizada e dinamizada, poder-se-á afirmar como transversalmente estruturante de uma boa parte do processo de desenvolvimento deste território.

É consensual, entre os atores locais, que as atividades turísticas podem desempenhar um papel importante neste território, desde que este seja equacionado tendo presente uma avaliação das

suas potencialidades e restrições, elaborado a partir de uma análise compósita dos vários recursos, interesses e valores e numa perspectiva de gestão *bottom-up* e de sustentabilidade. Assim, e no que respeita à análise da oferta turística da região do Baixo Guadiana, podemos verificar que não existe um produto turístico associado a esta região como um todo, antes cada município tem a sua estratégia turística consoante os recursos que disponibiliza. No entanto, os municípios do Algarve, associados na Associação ODIANA, articulam muita da promoção, particularmente externa, do território, sobretudo por via de projetos comunitários.

A atividade turística no território do Baixo Guadiana e, portanto, o atual “modelo” de desenvolvimento neste sector, pode ser definido em linhas gerais por duas características que o marcam, nomeadamente:

- a existência de duas áreas distintas, que correspondem a uma área costeira e cujos principais expoentes são a cidade de Vila Real de Santo António e, em menor medida, Castro Marim, os quais desenvolveram um paradigma de turismo de sol e praia, que ainda atua como o principal foco de atração para os turistas;
- uma zona de interior composta pelos restantes municípios, Mértola e Alcoutim (e uma parte – o interior – de Castro Marim) com um diferente perfil de turismo, que atuam como oferta complementar para os destinos acima mencionados, sendo que Mértola, representa, só por si, um conjunto de especificidades de atração, particularmente no segmento histórico e científico.

Podemos assim encontrar uma divisão da oferta turística entre os municípios do interior e os do litoral, em que Mértola e Alcoutim são os que mais disponibilizam um tipo de turismo cultural e histórico, rural, náutico, cinegético, natural e ecológico, assente no património histórico e arqueológico, assim como na paisagem e na biodiversidade nela existente. E a excelência cinegética reforça também a atratividade turística destes concelhos. Se bem que ainda muito de passagem e de excursionismo, o turismo assume um papel crescente no território, particularmente em Mértola onde, mercê do trabalho de investigação e valorização patrimonial de várias décadas, a vinda dos turistas é, em grande medida propositada.

Já os concelhos de Castro Marim e Vila Real de Santo António oferecem um tipo de turismo maioritariamente de recreio e lazer, caracterizado pelo carismático sol e praia, um turismo de permanência, em que os visitantes ficam alojados durante um período de dias considerável, por norma entre uma semana e um mês.

Neste contexto, o rio Guadiana (adiante aprofundaremos um pouco a singularidade e importância do rio para este território), o principal recurso natural da área e eixo vertebral do território, que historicamente tem desempenhado um papel de charneira na sua estruturação e que representa hoje uma oportunidade de implementar uma estratégia comum de desenvolvimento turístico no BG, que tenha na sustentabilidade, no equilíbrio ambiental e na endogeneidade, os seus principais valores.

Por oposição ao modelo de desenvolvimento turístico (ainda bem vincado) com base numa clara preponderância do turismo de sol e praia, a estratégia defendida para este território deverá ser marcada por um desenvolvimento conjunto, sustentável e com um claro enfoque no turismo integrado no ambiente natural, tendo o rio Guadiana como recurso fundamental para tal desenvolvimento. Esta pode ser uma aposta que venha a revelar-se muito interessante já que, só por si, constitui uma boa perspetiva de desenvolvimento, em particular nas estações intermédias do ano, e, por outro, pode ser complementar ao sol e praia das costas andaluza e algarvia, sobretudo se tivermos em conta que as tendências de procura atuais estão cada vez mais orientadas para um tipo de turismo mais integrado com o meio ambiente, com a realização de atividades, procurando conhecer os lugares e interagindo com a cultura e os costumes dos destinos visitados.

Isso mesmo denota o tipo de estabelecimentos hoteleiros que, neste território, se podem encontrar: o interior apresenta uma clara predominância de estabelecimentos rurais, significando que a oferta turística está voltada para um turismo muito menos massificado, mas mais integrado com a natureza e o variado património cultural e natural da zona ribeirinha do Baixo Guadiana, particularmente com os seus valores patrimoniais, recursos naturais e elementos etnográficos, que representam uma atrativa oferta para realizar múltiplas atividades: visitas aos sítios relacionados com os recursos naturais de cada localidade, os castelos e fortificações, os recursos patrimoniais e etnográficos e, finalmente, as praias, as quais se podem frequentar em todo o território do Baixo Guadiana, já que mesmo os concelhos do interior têm, como oferta, praias fluviais.

Já na zona costeira desenvolveu-se um turismo assente na existência de praias oceânicas, com a criação de importantes complexos hoteleiros, que representam 95,2% da capacidade de alojamento do território estudado. No entanto, o território do Baixo Guadiana carece ainda de

uma imagem própria nos “mercados turísticos”, pese embora seja notório um esforço feito nesse sentido, nos últimos anos, mas muito espartilhado administrativamente. Estas zonas correspondem a um modelo administrativo próprio de cada município, como se que tem vindo a realçar, o que não reforça o trabalho em parceria; neste caso, não facilita uma estratégia conjunta de promoção e valorização turística do território.

O desenvolvimento da região do Baixo Guadiana parece assim necessitar é de ser entendido como uma tarefa coletiva de promoção e valorização, implicando a procura de iniciativas “inovadoras” no plano das atividades económicas e da exploração de recursos, como o turismo nas suas diversas modalidades pode permitir, ampliando e diversificando novos e mais ativos protagonismos locais, através de parcerias mais operativas e robustas, bem como a partir do desenvolvimento de redes e de laços relacionais fortes, de forma a procurar posições mais vantajosas no exercício de influência nos contextos de poder e dos centros de decisão.

7.2.3.1. RECURSOS HISTÓRICOS

O património, particularmente em termos históricos, arqueológicos e etnográficos (de que o número de núcleos museológicos existente é sintoma) assume um valor apreciável neste território, podendo contribuir (já o faz) para uma diversificação da oferta turística, científica e cultural desta região, representando um potencial de atração turística de grande importância no conjunto dos recursos existentes neste território. Mértola é, neste âmbito, o exemplo mais paradigmático, sendo sobejamente conhecida como exemplo de sustentação de um processo de desenvolvimento assente nos pilares do património, da cultura e da investigação.

Mas, tal como Mértola, também Alcoutim, por se localizarem ambas à beira do rio, testemunha a presença de povos desde o final do Neolítico e início do Calcolítico (cerca de 4000 a.C.); e, desde 2500 a.C. até ao período da ocupação romana que estas vilas estão associadas ao facto de se situarem no troço onde se fazem sentir as marés do Guadiana, que apesar de facilitarem o seu curso, obrigavam os barcos que faziam o tráfego dos metais e de outros produtos a aguardar durante horas as condições propícias à descida do rio. Factos que, se podem revelar importantes para o desenvolvimento, particularmente na área do turismo.

A partir da análise da documentação existente nos postos de turismo e nas Câmaras Municipais, inventariámos um conjunto de dados que ilustram bem as características do território. Assim, quanto ao património edificado, pode constatar-se que é Mértola o concelho com maior oferta deste tipo de património (46%); é importante referir também que 43% deste tipo de património pertencente a todo o território do Baixo Guadiana corresponde ao património edificado religioso (Igrejas, Ermidas, Capelas, Santuários), correspondendo o restante património edificado (57%) a Castelos, Muralhas, Moinhos, Estátuas, Casas e traçados urbanos, como Avenidas e Praças.

Tabela 7.7. - Distribuição do Património Edificado pelos Municípios do BG

Município	Quantidade de Património Edificado	%
Mértola	41	46
Alcoutim	21	24
Castro Marim	11	12
Vila Real de Santo António	16	18
Total	89	100

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados recolhidos junto dos Postos de Turismo do BG e Autarquias.

Em relação ao património arqueológico verifica-se novamente a elevada percentagem deste tipo de património nos dois municípios mais interiores, mas, no entanto, é o concelho de Alcoutim que atualmente mais sítios arqueológicos visitáveis regista. No município de Castro Marim os únicos sítios arqueológicos identificados de momento são o Castelo e o Forte, embora em algumas localidades do território deste concelho já tenham ocorrido várias intervenções arqueológicas. Em relação ao município de Vila Real de Santo António, destaca-se o Centro de Investigação e Informação do Património de Cacela, que é o núcleo científico ativo, interpretativo do território de Cacela, que visa potenciar o usufruto dos patrimónios por públicos de origens diversas numa perspetiva informativa, museológica, de lazer e turismo.

Mértola Vila Museu, é como o seu nome indica, o território do Baixo Guadiana que maior número de museus tem. Os Museus de Mértola têm como âmbito principal a arqueologia. No município de Alcoutim existem 9 núcleos museológicos, sendo que na sua maioria se tratam de exposições etnográficas sobre tradições e memórias locais. No município de Castro Marim existe apenas um núcleo museológico em atividade, o núcleo museológico do Castelo da Castro Marim, inserido no próprio castelo, um espaço onde os visitantes têm a possibilidade

de conhecer um pouco mais da história deste município. Também existe um outro núcleo museológico em Odeleite mas que ainda não está em funcionamento. O concelho de Vila Real de Santo António conta com a presença de apenas 2 núcleos museológicos, um deles contém todo o espólio existente ao longo da costa entre Manta Rota e Cacela Velha, o outro é dedicado à arte de um pintor e gravador, onde existe uma das maiores coleções de gravuras em madeira do país.

Tabela 7.8 – Distribuição dos Museus pelos Municípios do B G

Município	Quantidade de Museus	%
Mértola	12	48
Alcoutim	9	36
Castro Marim	2	8
Vila Real de Santo António	2	8
Total	25	100

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados recolhidos junto dos Postos de Turismo do BG e Autarquias.

Podemos concluir que, em relação aos recursos históricos, os municípios do interior são os que permitem uma maior oferta turística de âmbito histórico e cultural, e é assente neste tipo de turismo que a oferta turística de Mértola principalmente se tem caracterizado.

7.2.3.2 RECURSOS CULTURAIS E ETNOGRÁFICOS

O artesanato é outra das riquezas do Baixo Guadiana. O saber-fazer tradicional, transmitido de geração em geração, é um símbolo da sua identidade e prende-se, essencialmente à vida rural e à conceção de objetos utilitários. Podem encontrar-se artesãos que trabalham a cana, as fibras vegetais, o linho, a madeira, o barro, entre outros materiais que a natureza oferece. O trabalho artesanal, elaborado com técnicas herdadas e utilizando os próprios recursos da terra, tem a peculiaridade de ser transversal a todo o território, com inúmeras aplicações e variedade de produtos. Também aqui são os municípios do interior os que mais produtos artesanais fabricam.

Resultante da própria história do território, em particular da inevitável miscigenação com as diferentes culturas que desde sempre subiram o rio, o BG é um território rico do ponto de vista etnográfico. O mar, a serra, o rio que lhes está associado constituem verdadeiros oásis coletivos

de saberes, tradições, ofícios, gestos, cantares, dizeres, práticas e comportamentos ancestrais, muitos a exigir uma etnografia de salvaguarda.¹⁰⁹

Embora cada um dos concelhos seja mais conhecido por este ou aquele artefacto ou prática, é pelo conjunto que melhor se entende e vale o território. Assim, a montante, em Mértola, destacam-se a tecelagem, a cestaria, a pintura e escultura, miniaturas em madeira e óleos essenciais, entre outros, enquanto em Alcoutim ainda se confeccionam vários produtos tradicionais, tais como peças de lã e de linho, coloridas mantas de trapos, colchas e toalhas, bordados e rendas, cestaria, artefactos em madeira, arranjos florais, bonecas de juta, olaria, cerâmica, cadeiras e calçado. Mais a sul, próximo do mar, os municípios de Castro Marim e Vila Real de Santo António são os que menos produtos artesanais produzem, sendo que a cerâmica, pintura, cestaria e latoaria são os tipos mais representativos destes dois municípios.

As questões de socialização, nesta região, por norma muito aliadas à cultura, são definidas pelo enaltecimento da oralidade, das festas, romarias e festivais alicerçados em temas, produtos ou imaginários locais, bem como pelas atividades tradicionais que tão bem caracterizam uma determinada região. Não existindo uma agenda conjunta entre os quatro municípios, todos os eventos, festas e feiras são organizados por cada autarquia evidenciando as potencialidades de cada território concelhio mas sem uma desejável articulação ou estratégia conjunta de promoção ou mesmo de atração, entre si.

7.2.3.3. RECURSOS GASTRONÓMICOS

Os recursos gastronómicos também são um dos fatores mais procurados pelos turistas. Por norma, são iguarias confeccionadas com ingredientes típicos da região e que materializam, muito particularmente, a utilização dos recursos locais, mas, igualmente, simbolizam aspetos imateriais como os aromas, os sabores ou as práticas alimentares. Ingredientes como as ervas aromáticas, o peixe, o queijinho de cabra, o requeijão, os cogumelos ou as túberas, fazem as delícias dos pratos tradicionais. Também aqui é o conjunto que vale, independentemente das “especialidades” de cada município. No entanto, é de salientar que, no município

¹⁰⁹ Etnografia de salvaguarda refere-se a um ramo da etnografia que se aplica na salvaguarda de registos que restam de uma cultura, a serem feitos antes que esta desapareça totalmente.

representativo do Alentejo, se dá especial destaque ao pão tradicional alentejano, aos queijos de cabra e ovelha, aos enchidos, ao mel e ao vinho, às ervas aromáticas e medicionais e aos cogumelos, a partir dos quais surgem os Cozidos de Couve, Feijão ou Grão, aos pratos de caça e aos pratos com o peixe do rio como a lampreia, para além das açordas e do ensopado de borrego, dos espargos ou dos cogumelos com ovos.

Alcoutim, devido à proximidade do rio Guadiana, à riqueza cinegética e à agricultura, fatores que se refletem na sua gastronomia, fazem com os seus pratos típicos sejam muito apreciados. A carne de porco, o pão e o borrego, o azeite, os queijos de cabra e ovelha e o almece são procurados no concelho, dando origem a receitas deliciosas como o ensopado de enguias, o gaspacho e a vinagrada, e às diversas “sopas”, entre tantos outros.

Castro Marim, por sua vez, faz jus à sua localização e os seus pratos são uma mistura entre a serra e o mar. Os pratos de peixe e marisco são secundados pelos doces de amêndoa, alfarroba e figo. Mas também o território serrano deste concelho permite que sejam confeccionados pratos com carne de borrego, porco e de outras variedades. Típicos desta região são também, entre outras, as caldeiradas de peixe, as papas de milho, as favas sapatadas e o peixe “alimado”.

No município de Vila Real de Santo António, terra de pescadores, o peixe fresco e o marisco representam a gastronomia desta região e de todo o Algarve. Os grelhados, a estupeta de atum, o arroz de marisco, de tamboril ou de biqueirão, as cataplanas e as papas de milho com conquilhas, a que se juntam os doces tradicionais do Algarve, como os Dom Rodrigo, os Morgados e os figos com amêndoa, são imagens de marca deste canto do Baixo Guadiana.

7.2.3.4 RECURSOS NATURAIS ¹¹⁰

Os Recursos Naturais têm grande importância neste território, sobretudo por ser um espaço geográfico que tem preservado toda a sua natureza, seja por propósito humano, seja pelas

¹¹⁰ ÁREAS COM ESTATUTO ESPECIAL DE PROTEÇÃO NO BG: 1. Vale do Guadiana: Parque Natural; Rede Natura 2000 - Sítio PTCON0036 “Guadiana”; Rede Natura 2000 - Zona de Proteção Especial “Vale do Guadiana”. 2. Ribeira do Vascão: Rede Natura 2000 - Sítio PTCON0036 “Guadiana”; Apresentada proposta (em 2012) para classificação de Sítio Ramsar. 3. Rio Guadiana. 4. Sapal de Castro Marim e Vila Real de Sto. António; Reserva Natural; Sítio Ramsar PT010 “Sapais de Castro Marim”; Rede Natura 2000 - Sítio PTCON0013 “Ria Formosa/Castro Marim”; Rede Natura 2000 - Zona de Proteção Especial “Sapais de Castro Marim”. 5. Terras da Ordem: Mata Nacional das Terras da Ordem; Rede Natura 2000 - Sítio PTCON0036 “Guadiana”. 6. Mata de Monte Gordo: Mata Nacional das Dunas Litorais de Vila Real de Santo António; Rede Natura 2000 - Sítio PTCON0013 “Ria Formosa/Castro Marim”.

condicionantes mais diversas, sobretudo o próprio relevo e que em muito determinam o seu maior ou menor grau de utilização. A localização geográfica e o enorme leito de água que entra pela terra adentro tornam-no igualmente peculiar no que respeita a habitats, sítios de descanso ou mesmo de nidificação de aves migradoras. Embora obviamente não existam sítios virgens, é comum encontrar vales encaixados, ravinas íngremes e barrancos profundos onde o imaginário nos leva amiúde para outros tempos e outros povos. Recursos que se afiguram como autênticos paraísos para o turismo de natureza, maduros, mas a precisar de postos ao serviço do desenvolvimento do território.

Qualquer estratégia de desenvolvimento, que se queira sustentada e assente nos recursos locais tem que dar importância ao papel que os recursos naturais devem assumir. É um modelo claramente desejável para este território, que oferece recursos naturais apropriados para isso. Mas, é preciso afirmá-lo mais uma vez, sem o suporte de uma estratégia conjunta para todo o território, que lhe confira dimensão e robustez de destino turístico. Também a bibliografia referente a este tema continua a apresentar os mais variados valores naturais existentes “separados” por concelho... Tudo isto é preciso alterar. Apresentamos de seguida, numa breve referência, os argumentos que mais distinguem este território e que o valorizam ambiental e turisticamente.

No que diz respeito às zonas de proteção ou zonas protegidas, o concelho de Mértola apresenta o Parque Natural do Vale do Guadiana, que se estende por 69.773 ha, num troço de rio que se estende desde uma zona a montante do Pulo do Lobo (cascata fluvial formada pelas águas do rio Guadiana) até à foz da ribeira do Vascão, fronteira entre o Alentejo e o Algarve. O interesse faunístico do concelho é importante, o que justifica a sua inclusão na lista de Áreas com Importância Ornitológica (Important Bird Areas). A importância do concelho, em termos de estudo e investigação na área da erosão dos solos, é também merecedora de referência, pela existência do Centro Experimental de Vale Formoso ¹¹¹, um dos mais antigos e importantes, se não o mais importante Centro Experimental de Erosão na Europa, já que, sem ser propriamente um recurso natural, não deixa de a eles estar associado.

¹¹¹ A criação deste Centro pelo Eng.º Ernesto BAPTISTA D'ARAÚJO tinha por objetivo o estudo e quantificação das perdas de solo agrícola por erosão hídrica e o desenvolvimento e implementação de medidas e práticas de conservação de solo. Refira-se que a recolha e registo de dados de perda de solo por erosão hídrica não sofreu, até hoje, qualquer interrupção, dispondo-se assim de uma série cronológica contínua e muito vasta de dados experimentais sobre erosão de solos, recolhidos nas parcelas de erosão aí, construídas segundo uma metodologia e um modelo de investigação experimental importado dos EUA. www.cpada.pt/.../Centro_Experimental_de_Erosao_de_Vale_Formoso em 12/8 /2012

Tal como Mértola, para além de extensas áreas incluídas em Rede Natura e na Reserva Agrícola Nacional, Alcoutim é também um território privilegiado para a observação de aves, pois é escassamente habitado, com vastas extensões de matagais, sendo um paraíso para as aves e para os que fazem turismo a observá-las. Ondulações do relevo, a marcar distintivamente a transição entre a serra e a planície, dão bem conta da importância que os recursos naturais ligados à paisagem aparentam ter no concelho. A ribeira do Vascão, que circunda a parte norte do concelho (e que é conhecida por dividir o Alentejo do Algarve) é referenciada como um dos cursos de água, melhor conservados da Península Ibérica, fama justificada pela presença do Saramugo, espécie piscícola endémica e em risco de extinção.

Em relação aos recursos naturais mais relevantes existentes no concelho de Castro Marim, destaca-se a Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António, que, com os seus 2089 hectares da Reserva Natural, se estende por estes dois concelhos. Apresenta-se como uma zona húmida ocupada por salinas, charcos e sapais. Classificado como reserva natural, é um verdadeiro paraíso de plantas indígenas e aves migratórias.

Com uma dimensão relativamente pequena, se comparado com os outros concelhos do Algarve, Vila Real de Santo António apresenta uma enorme diversidade ambiental, que vai desde as praias, às matas, às zonas húmidas de sapal (na "fronteira" com o concelho de Castro Marim) e ao barrocal, na freguesia de Vila Nova de Cacela. Para além da RNSCMVRSa, o Parque Natural da Ria Formosa reúne um conjunto ambiental de rara beleza onde a natureza foi mantida intacta. A constituição sedimentar da Ria Formosa resulta, sobretudo, da ação das marés, ventos e correntes marítimas, proporcionando um habitat de exceção para inúmeras espécies raras, como, por exemplo, o camaleão (*Chamaleo Chamaleon*).

Tabela 7.9. - Distribuição dos Recursos Naturais de Interesse pelos Municípios

Recursos Naturais de interesse	Município			
	Mértola	Alcoutim	Castro Marim	Vila Real de Santo António
Barragens	1	0	2	0
Matas	0	0	0	1
Miradouros	3	1	1	0
Reservas Naturais	1	0	1	2
Rias/Ribeiras/Rios	8	3	2	3
Serras	5	1	0	0

Praias	1	1	3	3
Total	19	6	9	9

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados recolhidos junto dos Postos de Turismo do BG e Autarquias.

7.2.3.5. EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS TURÍSTICOS

Sintomático da apetência do território para o turismo, são os equipamentos e serviços turísticos existentes que, longe ainda de servir bem o território, expressam já a importância de que se reveste este setor para o BG. Em relação aos agentes ativos de animação turística existem já 6 no município de Mértola e 6 no município de Alcoutim, que desenvolvem atividades ligadas à natureza e ao património, tais como percursos pedestres, BTT, canoagem, *birdwatching* (atividade já com expressão significativa em todo o Baixo Guadiana), passeios de barco no Guadiana, visitas culturais e históricas, caça turística, pesca, parapente, entre outras.

Os municípios de Castro Marim e Vila Real de Santo António contam no total com 10 agentes ativos de animação turística, e desenvolvem também atividades ligadas à natureza e ao património entre outras, tais como percursos pedestres e de burro, passeios pelas salinas do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António, cruzeiros pelo Guadiana e pela costa, visitas culturais e históricas, muita animação desportiva nas praias na época balnear, espetáculos, atividades desportivas e recreativas e circuitos de bicicleta.

Em suma, e em resultado dos próprios recursos naturais que acima elencámos, este território oferece uma grande diversidade de oportunidades em termos de turismo, o que justifica o número já razoável de equipamentos e serviços neste setor. No entanto, os mesmos funcionam de forma muito individual, o que não lhes permite um integral aproveitamento das potencialidades do território. Uma organização conjunta da oferta potenciaria e tornaria bem mais rentáveis estes equipamentos e serviços, já que estimulariam uma maior duração das estadias. Como sabemos, e temos vindo a salientar, a divisão administrativa amplia esta falta de articulação; no entanto, urge encontrar formas inteligentes de eliminar ou atenuar este tipo de escolhos, como o salientaram, durante a sua participação nesta investigação, os atores locais.

7.2.3.5.1. ALOJAMENTO

Em relação à caracterização da oferta de alojamento deste território, o alojamento predominante segundo a tipologia e a capacidade mensal caracteriza-se conforme salientado no quadro em baixo:

Tabela 7.10. – Alojamentos e capacidade das unidades hoteleiras por Município

Município	Nº de Alojamentos	Nº de camas
Mértola	21	333
Alcoutim	7	209
Castro Marim	11	977
Vila Real de Santo António	46	9.828
Total	85	11.347

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados recolhidos junto dos Postos de Turismo do BG e Autarquias e de contactos com os estabelecimentos de alojamento.

Em relação aos estabelecimentos de alojamento, verifica-se claramente uma diferenciação entre o litoral e o interior. Devido ao facto de, no litoral, se praticar maioritariamente um tipo de turismo de sol e praia, esta zona conta com um elevado número de estabelecimentos hoteleiros em comparação à zona interior que é marcada por um tipo de turismo mais ligado à natureza e ao património. De referir, também, a existência de 2 Parques de Campismo localizados no município de Vila Real de Santo António. Salienta-se, no entanto, que Mértola oferece já um leque amplo e diversificado de alojamentos turísticos, reflexo da procura e do perfil dessa procura, em que, ao turismo de natureza e cultural, se junta por um lado uma procura de turismo jovem, educacional e pedagógico e, por outro, um turismo científico, informado e mais exigente na procura de espaços, ambientes e produtos.

7.2.3.5.2. RESTAURAÇÃO

De igual forma, o território do BG apresenta uma razoável cobertura de estabelecimentos de restauração, não só nos municípios do litoral mas igualmente em Alcoutim e Mértola, demonstrando claramente que a procura turística é significativa, totalizando quase três

centenas de espaços. De referir que, apesar da grande dimensão e peso deste sector em Vila Real e mesmo em Castro Marim, também Mértola e Alcoutim apresentam uma boa cobertura em todas as freguesias. Os estabelecimentos existentes oferecem já uma variedade de receituário gastronómico, situado entre o genuíno (menos conhecido) e o turístico (mais acessível), entre o de apresentação mais requintada e a mais rústica, entre o caro e o barato, entre o igual todos os dias e o alternado por produtos e épocas do ano. E é precisamente desta diversidade que advém muito do inimitável que o BG encerra.

Tabela 7.11. – Estabelecimentos de Refeições e Bebidas

Município	Quantidade de Estabelecimentos de Refeições e Bebidas	%
Mértola	78	28
Alcoutim	36	13
Castro Marim	76	27
Vila Real de Santo António	88	32
Total	278	100

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados recolhidos junto dos Postos de Turismo do BG e Autarquias.

7.2.3.5.3. INFRAESTRUTURAS E SERVIÇOS DE APOIO

Na oferta deste tipo de Infra estruturas e Serviços de Apoio, incluímos as bibliotecas, os cineteatros e casas culturais, piscinas municipais e zonas de desporto e lazer, zonas de caça, campos de jogos, entre outros, pretendendo apenas ilustrar as oportunidades de usufruto de espaços existentes. Pode-se constatar, através do quadro seguinte, que os municípios do interior são os que, paradoxalmente, disponibilizam maior número deste tipo de serviços.

Tabela 7.12. – Equipamentos Turísticos por Município

Município	Equipamentos Turísticos
Mértola	29
Alcoutim	27
Castro Marim	11
Vila Real de Santo António	11
Total	78

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados recolhidos junto dos Postos de Turismo do BG e Autarquias

7.2.4. O RIO GUADIANA

A história do rio Guadiana e a sua relação com o Homem remonta à Pré-história, quando grupos de nómadas percorriam o rio, usando-o como linha orientadora para o interior desconhecido. Desta forma, o Guadiana surge como uma marca inigualável deste território, pois no passado foi a via de comunicação mais utilizada e hoje, precisamente por isso, possibilita a existência de um vasto património. Transitado por inúmeras embarcações, correspondendo a uma via de comunicação natural, fácil de percorrer e integrada nos caminhos comerciais dos povoados mediterrâneos, nele se foram igualmente fixando comunidades ribeirinhas que, por mescla e de geração em geração, resultam no que é hoje a população do BG.

A montante, Mértola, estrategicamente situada, desde sempre beneficiou da navegabilidade do Guadiana até ao seu pequeno porto, onde o acesso aos navios facilitava o escoamento de produtos de uma vasta região (em tempos ainda recentes, o transporte de minério assumiu enorme relevância) e permitia a importação de outros, facilitando igualmente a chegada de viajantes e forasteiros bem como de “notícias” e atualidades vindas de muitas partes do mundo, factos que não são de somenos importância. Lembremo-nos que este era o último porto navegável para todo o interior da península, neste vasto território a que os romanos chamaram de Lusitânia.

Verificou-se ao longo dos tempos, uma mudança de funcionalidade da navegabilidade do Guadiana onde, de um primeiro ciclo de cerealicultura, produtos agro-silvo pastoris e mineração ligeira, se passa para a mineração e transporte fluvial de passageiros e mercadorias (até ao advento do transporte rodoviário), constituindo atualmente o Guadiana uma potencial via destinada à navegação de turismo e recreio. Efetivamente, o que está em ascensão no Rio Guadiana é o uso do espaço para o lazer, a contemplação e estadia temporária de indivíduos vindos de países frios e que permanecem longas temporadas nesta bacia. A própria pesca, que tradicionalmente foi uma importante fonte económica, corre, hoje, sérios riscos de se transformar apenas em prática desportiva.

Outra forma de usufruir o Rio Guadiana é através da navegação à vela, remo, windsurf e, sobretudo, canoagem, práticas permitidas e praticadas em todos os pontos e leitos do

Guadiana. Desde há décadas, navegadores à vela de diversas partes do mundo percorrem estas paragens durante todo o ano, verificando-se, no entanto, uma maior afluência durante o verão. Este fluxo de visitantes, de carácter mais sazonal, exige mais serviços do que aqueles que atualmente se lhes oferece, correndo o Baixo Guadiana sérios riscos em perder este segmento de visitantes, se rapidamente não se requalificar e valorizar as condições de navegação e de apoio às atividades náuticas.

Em suma, o Guadiana encerra um curriculum invejável de experiências, aliado a uma história recheada de mitos e lendas que, associadas a condições da navegação excecionais (águas tranquilas e seguras, clima temperado todo o ano, existência de alguns cais acostáveis, envolventes paisagísticas de grande agradabilidade, etc.) a que só falta o desassoreamento, fazem antever as oportunidades de desenvolvimento turístico que efetivamente se podem abrir.

Por outro lado, o facto de percorrer todo o território do Baixo Guadiana sem exceção, confere-lhe uma identidade própria, facilitadora de melhor articulação entre os vários concelhos, o que se traduz numa maior robustez quer dos recursos quer das oportunidades. Desaguando entre dois mares de gente – os turistas da costa andaluza e algarvia -, a possibilidade de os motivar para que subam por ele e, navegando ou motorizados, cheguem a Alcoutim e a Mértola, é uma hipótese de evidente concretização.

Experiências noutros territórios, quer em Portugal quer noutros países, mostraram já o quanto os cursos de água navegáveis podem ser determinantes para o desenvolvimento dos territórios, e a forma de atuar para que tal aconteça, salvaguardadas as especificidades que obviamente cada um encerra. É com estes pressupostos e partindo destas premissas que se nos afigura que o Rio Guadiana pode servir o desígnio de ancorar um processo de desenvolvimento do território que, além do mais, e significativamente, tem o seu nome: Baixo Guadiana.

7.2.5. APRECIACÃO GLOBAL

Em termos gerais, e apesar da sua baixa densidade,¹¹² da desproporcionalidade na pirâmide etária entre velhos e novos, de deficiências estruturais como nos transportes, no acesso adequado a serviços médicos, do encerramento de diversos serviços públicos, do frágil tecido empresarial, das divisões geográficas, entre outras, o Baixo Guadiana encerra um conjunto de especificidades que podem criar as janelas de oportunidade necessárias para o seu desenvolvimento.

O território é caracterizado por uma zona rural em declínio, com baixos rendimentos e população envelhecida, apresenta assimetrias entre o litoral e o interior, manifesta forte propensão à desertificação física e humana, uma base económica e produtiva débil, com poucos recursos humanos em idade ativa e os existentes com baixos níveis de qualificação. O mercado regional caracteriza-se pela sua exiguidade e por uma procura sazonal. Persistem algumas insuficiências em termos de infraestruturas e serviços de proximidade, algumas delas existentes apenas nos polos urbanos de Vila Real de Santo António, Castro Marim e Mértola, daí a importância destes centros e da sua articulação com as zonas interiores mais isoladas, uma vez que, para além de neles se concentrarem os serviços existentes, também apresentam uma capacidade de atração de visitantes, bastante mais consistente. A oferta de produtos turísticos complementares ao binómio sol/praias ainda não está totalmente consolidada nas zonas do interior, sendo necessário qualificar mão-de-obra, estimular a iniciativa empresarial e reforçar a oferta de comércio e serviços.

Em termos de infraestruturas de apoio às atividades económicas, os municípios têm vindo a apostar no ordenamento do uso do solo, investindo em espaços destinados a acolher empresas de vários sectores. No entanto, é essencial continuar a apostar na melhoria das acessibilidades, tanto a nível intra como inter-regional, não esquecendo nunca o mercado espanhol e o potencial das ligações marítimas e fluviais.

Assim, se por um lado o território-alvo apresenta um conjunto de fatores que travam o processo de desenvolvimento, por outro, apresenta condições naturais e culturais de excelência, evidenciando enormes potencialidades consubstanciadas nos seus recursos

¹¹² O termo ‘**território de baixa densidade**’ reporta a regiões desfavorecidas, cujas características incluem não só a baixa densidade de recursos humanos, mas também de empresas, de infra-estruturas do conhecimento e outras, susceptíveis de gerar competitividade e processos sustentados de crescimento.

endógenos. De alguma forma, o resultado da revisão bibliográfica e documental, a que se junta o nosso conhecimento, sugerem uma avaliação do território positiva, dispondo dos recursos essenciais para se desenvolver, necessitando para tal de, estrategicamente, robustecer e contextualizar as suas especificidades, num quadro que poderíamos agrupar em cinco itens:

1º – Valorização e promoção do rio e da bacia do Guadiana no contexto das zonas húmidas do espaço atlântico, em que a navegabilidade do Rio Guadiana e a valorização e qualificação dos espaços naturais protegidos e classificados se assumissem como âncoras da estratégia a implementar, no sentido em que arrastarão consigo a realização e justificação de investimentos públicos e privados. O património ambiental constitui, nesta perspetiva, um importante ativo, com um fortíssimo potencial de valorização económica que se articula com os valores conservacionistas, pedagógicos e de investigação. A navegabilidade e as intervenções nas salinas tradicionais e num polo ictiológico da Bacia do Guadiana, como temas emblemáticos deste segmento, apontam no sentido de intervenções públicas criadoras do “meio adequado” para a implementação de produtos turísticos, articulando a náutica de recreio e a visitação nas áreas protegidas com pontos de interesse turístico e cultural de pequenos centros urbanos e com a oferta de produtos agrícolas e artesanais associados às características naturais do Baixo Guadiana;

2º – Desenvolvimento Integrado do produto turístico em espaço rural e natural, competitivo, capaz de contribuir para a consolidação deste território como um destino turístico diversificado e qualificado, cuja oferta fosse muito além do produto “sol e praia”, antes se servisse desse modelo como trampolim para captar turistas, contribuindo assim para a criação da riqueza e para fixação da população, numa região que vê no envelhecimento e no êxodo populacional uma das principais ameaças ao seu desenvolvimento. Esse desenvolvimento passaria pela oferta de produtos de valor – o turismo náutico e de natureza, atento ao equilíbrio territorial entre a oferta de alojamento dispersa em espaço rural e os “resorts” ligados a operadores internacionais, articulando vertentes diversificadas como o património histórico e cultural, o rio e a paisagem, a vivência rural e a proximidade a serviços de saúde e outros serviços pessoais em centros urbanos de relevância nacional – e promovidos de forma profissional;

3º – Valorização das atividades produtivas tradicionais locais, como a salicultura e a agropecuária, o artesanato e a gastronomia, entre outras, de forma consentânea com os valores

ambientais e envolvendo um novo espírito de cooperação empresarial, tendo em vista a sustentação do ecoturismo e a distribuição em mercados internacionais dinâmicos com maior poder de compra de produtos certificados, de origem e processos controlados, em articulação com a inovação nas ofertas de produtos com denominação de origem e com a definição de rotas turísticas estruturadas;

4º – A promoção de produtos que, apesar de há muito existentes neste território, podem assumir o caráter de “novidades”, encontrando novos e emergentes mercados. Para tanto são necessários quer o aperfeiçoamento e divulgação de técnicas de produção, conservação e transformação dos recursos silvestres mediterrânicos (ex: produção e secagem de cogumelos, aproveitamento industrial da esteva, destilação do medronho, destilação de óleos, essenciais, etc.), quer o aumento da investigação e demonstração sobre aplicações não convencionais destes recursos (ex: utilização de óleos essenciais para aromatização de vinhos e azeites, destilação da murta para aguardente ou para indústria farmacêutica, conservação do medronho em fruta, pasta de túberas, amoras desidratadas, etc.).

A utilização dos recursos endógenos disponíveis no território requer que eles sejam valorizados, mas sem pôr em causa a sua exploração sustentável. Desse modo poder-se-á dar satisfação à procura, quer de mercados internos, quer externos, escoamento que poderá gerar efeitos de irradiação sobre outras atividades (criação de emprego, condições para a fixação e renovação da população). Tendencialmente inimitáveis (plantas aromáticas e medicinais, cogumelos, medronho, alfarroba, figo da índia, espargos, cardo, frutos silvestres, entre outros), a sua comercialização pode revelar-se de extrema eficácia na criação de riqueza no território.

A concretização desta prioridade assenta na capacitação das comunidades, no envolvimento de pequenas e médias empresas de agentes locais residentes no território de influência, na investigação científica, logo na ligação às universidades e politécnicos regionais, mas, igualmente, de entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) que operam na área da geologia/biologia/ecologia e das entidades responsáveis pela gestão dos recursos ambientais e animação do território. Tal pode gerar dinâmicas de inovação e criatividade, em torno de um compromisso com uma estratégia de gestão racional e sustentável dos recursos e de diferenciação pela qualidade centrada no “valor ambiental” e no “conhecimento”, bem como de uma eficaz resposta ao crescimento das funções residenciais e de visita dos

principais aglomerados populacionais da região, otimizando a oferta e a utilização de equipamentos e serviços, numa lógica de redes complementares e de promoção da mobilidade e conectividade.

5º – Novas governanças: formação de parcerias, redes, empreendedorismo e capacitação que conduzissem ao desenvolvimento conjunto de uma imagem “vendável” da região, quer na definição de rotas e percursos, na programação de eventos, na montagem de um sistema de sinalização turística, na criação de infraestruturas destinadas ao atendimento e informação turística, quer na participação em campanhas publicitárias e na produção de materiais de divulgação da região, ou na utilização comum de infraestruturas e serviços públicos, nomeadamente de um sistema de incentivos ao empreendedorismo e à formação/qualificação.

Temos exposto ao longo desta dissertação, que a deficiente articulação entre administrações públicas e entidades privadas contribuiu para o entorpecimento de iniciativas variadas que, neste espaço, têm (devem) que ser naturalmente planeadas em conjunto. A proximidade destas regiões, a identidade comum, o passado histórico e as relações de cooperação que se têm vindo a estabelecer nos últimos anos entre as entidades existentes na região, justificam que seja apresentada, para este território, uma visão integrada e uma estratégia comum.

7.3 O CASO DO BAIXO GUADIANA NA SUA EVIDÊNCIA EMPÍRICA

Como temos referido, são três, os temas que norteiam esta investigação: território, participação e governança, secundados pelos inerentes subtemas, que, seguindo o nosso modelo de análise, constituem o conjunto de dimensões em que analisamos os dados acerca dos quais retiramos conclusões. No final de cada um deles, pretendemos apresentar o que de fundamental ficou demonstrado pela análise dos dados, mas igualmente retirar apreciações, que não ainda conclusões, sobre esses mesmos dados. O objetivo é centrar a atenção nas questões essenciais, resultantes dos imensos dados recolhidos e integrar a interpretação da informação no contexto deste estudo, que relembramos, assume o caráter de investigação-ação, sendo desejável, nesse sentido, que a interpretação dos dados se traduza também no que deles resulta para o território, particularmente no que ao seu desenvolvimento respeita.

Assim, não objetivamos aqui seguir uma decomposição linear integral tal como se apresenta no modelo de análise, isto é, por temas, subtemas, categorias e subcategorias, pretendemos antes expor aqui uma análise e interpretação de síntese da informação que resultou, ou que foi suscitada, pela análise dos dados, reforçada pelo contexto territorial dos mesmos para uma melhor interpretação. O corpo integral da apresentação dos dados foi remetido para anexo (Anexo 9) dado o substancial volume que os mesmos representam. Creamos assim suscitar uma melhor leitura e apropriação da informação sem sobrecarregar o corpo central desta dissertação.

7.3.1 O TERRITÓRIO COMO ESPAÇO E MOTIVO NO DESENVOLVIMENTO DO BAIXO GUADIANA

Se há territórios que têm um *genius loci*, o Baixo Guadiana deverá ser um deles. A sua história é, em si mesma, um recurso. Ao longo dos séculos foi adquirindo corpo, identidade, e uma certa auréola mítica, muito em resultado dos “antigos” que por cá passaram. História que deixou património e herança cultural. Que moldou saberes e fazeres que perduraram. Enquadrado numa bacia hidrográfica estruturada por um curso de água navegável por mais de setenta quilómetros, encerra recursos de um potencial de desenvolvimento, em muito por lapidar.

No entanto, as especificidades que o marcam são também estrangulamentos como se irá demonstrar. Inquiridos, entrevistados e participantes no *focus-group*, de formas diversas e tónicas distintas a eles se referem como se verá ao longo da análise dos dados (Anexo 9). A que se acrescentam as políticas públicas, ou a falta delas, adequadas ao desenvolvimento deste tipo de territórios: rurais, depauperados de recursos humanos, com pouco peso político, fronteiriços, com uma forte apresentação do setor primário e dos serviços públicos.

O território apresenta-se, atualmente, como uma ideia, uma realidade, formalmente dúbia. Se bem que é evidente para todos os informantes (população, políticos e diferentes atores), de que se trata de um território com uma dimensão geográfica e histórica em termos da sua unidade física e cultural. Muitas pessoas que viveram nele antes da década de 60 do século passado, quando a dinâmica quotidiana era intensa, têm dessa realidade uma imagem muito vivida, sendo daí que resulta muito do forte sentimento de identidade e identificação, tal como

ressalta dos dados apresentados e que são entendemos como fortemente indutores de processos de desenvolvimento local. Nesse tempo o rio Guadiana funcionava como um traço de união territorial e coesão social de grande expressão e força, e muito do quotidiano se processava por essa via e com ela, isto é, a partir dos seus recursos e funcionalidades, realidade que decaiu.

Quando o território se retraíu (muito por via do enceramento das minas de São Domingos, no concelho de Mértola, do crescimento dos transportes rodoviários, que “anularam” as vantagens das carreiras fluviais que a cada dois dias ligavam Vila Real de Santo António a Mértola, e da especialização cada vez mais intensa da costa algarvia como destino turístico, que “arrastou” população e interesses para a linha de costa, tornando-se brutalmente secundária a linha fluvial ascendente) a divisão administrativa histórica que separava as terras do Além-Tejo das do Al-Gharb (motivada pelas difíceis zonas colinares, travessia de grandes dificuldades e morosidade) estendeu-se também – sem qualquer lógica geofísica - ao espaço geográfico da “autoestrada” do Guadiana, que assim, desde então, se viu truncado em duas parcelas, como se de dois rios de facto se tratassem.

O quadro político administrativo atual reproduz esta separação ilógica, daí que seja claramente um entrave ao desenvolvimento de processos e projetos (mesmo de meras experiências-piloto), o que é claramente sentido pelos atores locais como se verificou pelos dados recolhidos, em que se avançaram considerações defendendo soluções que permitam testar a sua viabilidade e sustentabilidade enquanto unidade territorial.

Note-se que não existe qualquer mecanismo legal e/ou institucional (mesmo que de alguma informalidade, o que seria possível) de articular candidaturas e financiamentos no enquadramento dos Fundos Comunitários que envolvam a candidatura e análise conjunta por parte das CCDR do Alentejo e do Algarve. Elas são tentadas, ao nível das ADL – daí a constantemente referida importância das parcerias –, mas sempre com a dificuldade de se estar dependente de que o parceiro “do outro lado” (e não nos referimos ao lado espanhol, como é evidente, mas sim ao do lado de lá das colinas...) tenha a sua parte do projeto comum igualmente apoiada/enquadrada. Se tivermos em conta que estes concelhos, particularmente os de maior interioridade, dependem em larga escala de financiamentos exógenos (basta ver os rácios de dependência das câmaras municipais ou os relatórios de contas das ONG)

percebemos claramente a importância de que se reveste esta questão da divisão administrativa.

Efetivamente, o único programa de desenvolvimento rural que permite ultrapassar as limitações acima referidas, e sem qualquer dificuldade de implementação, é um programa da EU a que já fizemos referência: o Programa LEADER. Daí também que todos os agentes expressem, como o fizeram nos testemunhos do capítulo que estamos a apresentar, a necessidade de parcerias robustas e de longo prazo, por serem aquelas que possibilitam que, ao longo do tempo, cada um tente juntar os projetos, as articulações e as sinergias que podem provar que um subterritório como o do Baixo Guadiana pode ser sustentável a partir dos seus recursos e potencialidades.

Este entrave político administrativo à constituição de um subterritório designado por Território do Baixo Guadiana, dotado de mecanismos próprios de supervisão e gestão, onde as políticas de desenvolvimento local poderiam ser desenhadas e implementadas com uma muito maior eficácia, é sem duvida uma das causas da crescente decadência dos municípios que a constituem, que, obrigados, cada um por si, a gerir apenas os seus esparsos recursos humanos e financeiros e suportando solitariamente os inúmeros constrangimentos que o passar dos anos foi trazendo, dificilmente conseguirão inverter a situação.

A falta de visão e estratégia a médio e longo prazo dos poderes centrais tem, por vezes, estreitado as oportunidades de desenvolvimento, nas questões de ordenamento e planeamento do território e da sua sustentabilidade, alinhando demasiado por uma única “visão de futuro”: o rácio economicista de custo-benefício por utilizador, a par de interesses localizados e despidos de estratégia regional e prospetiva, como o referem quer os presidentes de câmara, quer os atores chave (vide opinião dos presidentes de câmara e opinião dos atores chave no Sub tema Potencial Endógeno: do Território aos Recursos, no anexo 11).

As políticas de planeamento e ordenamento são demasiado ecléticas, restritivas e, pior, ainda desadequadas, tornando muitas vezes incompatível o uso dos recursos endógenos em termos de desenvolvimento sustentável como aliás é bem sentido ao longo dos depoimentos e documentos utilizados nesta investigação. Eis um exemplo ilustrativo: “mas em relação aos recursos, há um ponto que é essencial acentuar: - É o comportamento de algumas zonas da administração central! Particularmente nas áreas do ambiente e do território, que têm sido

muito madrastas para as perspetivas”. A lógica funcionalista – com o seu peso e os seus poderes centralizados, herdados ainda da visão corporativista do anterior regime ditatorial, da qual ninguém, na Lisboa do Terreiro do Paço, se quer efetivamente desfazer - também não facilita as pretensões dos poderes locais, mais próximos às novas oportunidades de progresso que novos modelos de gestão territorial poderiam trazer.

Deste modo, todos os territórios do interior, despovoados, à semelhança do que escolhemos para este estudo, estão numa espécie de torpor, de vida vegetativa, uma vez que a quebra demográfica, o envelhecimento progressivo da população, a pouca capacitação das suas populações daí resultante, a permanente sangria dos mais novos, capazes e inconformados, vão deixando estes territórios sem soluções, salvo raras exceções, onde precisamente o conjugar de especificidades materiais (usufruto dos recursos por exemplo) e imateriais (criatividade, práticas de governança abertas à participação e reforço da sociedade civil) determinaram o surgimento de projetos de desenvolvimento local, endógenos e relativamente sustentados. É o que justifica esta UR: “depende da qualidade dos políticos que tenhamos a governar o nosso país”, “é importante que estejam reunidas as condições legislativas, para poder conseguir dar respostas às questões da burocracia”.

7.3.1.1. O CONTRIBUTO DO POTENCIAL ENDÓGENO NO DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO

É muito claro, como seria prudente esperar, que o potencial que este território encerra, assume particular relevo no desenvolvimento do território (cf. fig. 7.1). Mas o seu usufruto como recurso para o desenvolvimento está intimamente ligado às questões de ordenamento e gestão do território, tal como está ao figurino político e de governança. É o que se depreende do que acima escrevemos e que resulta da percepção que reina entre todos os informantes, se bem que com menor intensidade nos presidentes de câmara.

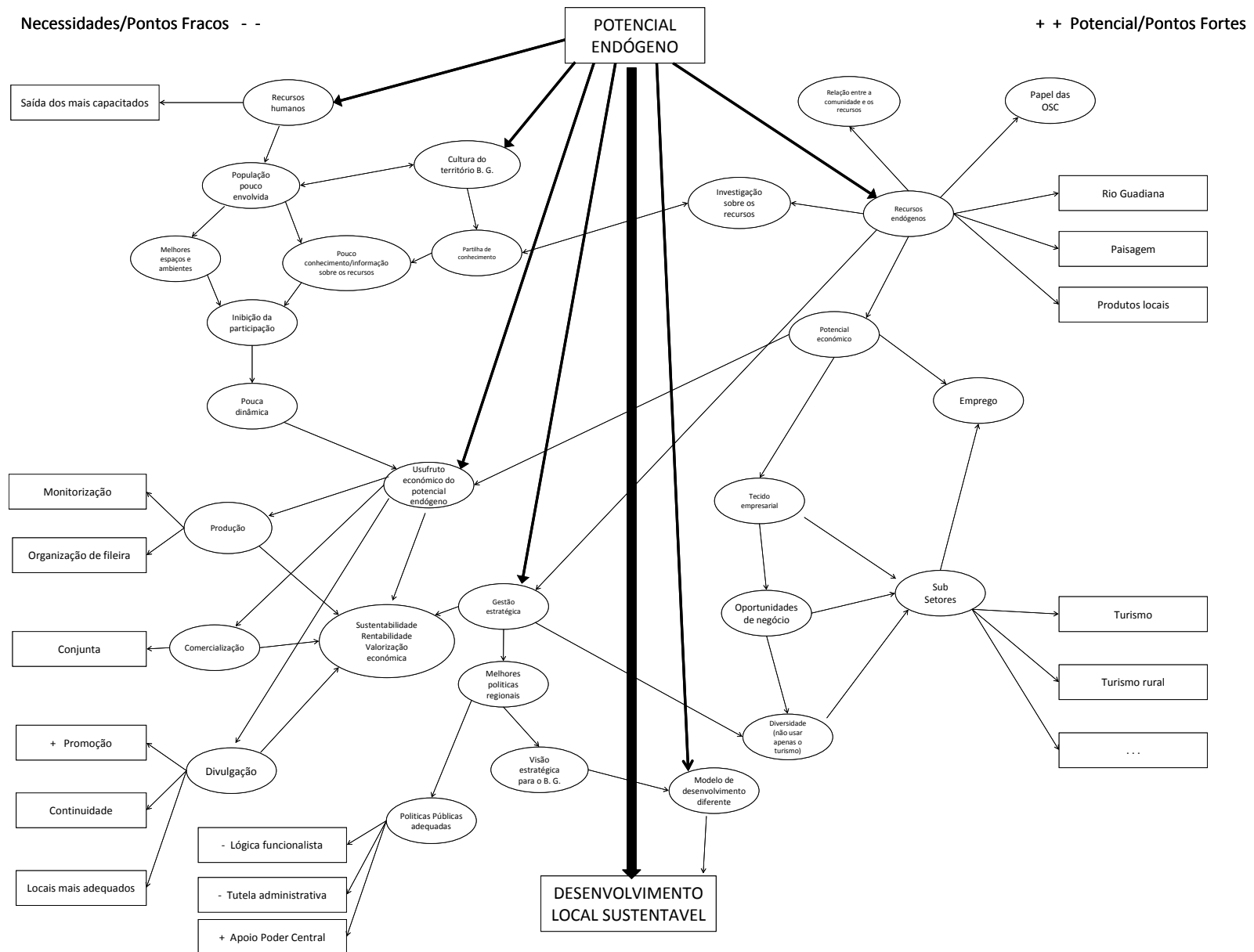
Basta ver, como também nos foi muitas vezes referido no decurso desta investigação, que o território, considerado como um todo, apresenta uma diversidade que lhe dá dimensão, rentabilidade e “valor de mercado” em termos das oportunidades que nele podem surgir e concretizar-se, com resultados positivos. A promoção conjunta do território aumenta a eficácia da mesma, diminuindo-lhe os custos, como ficou patente no tratamento dos dados

referentes ao subtema do Turismo como espaço para o desenvolvimento. O território tem recursos suficientes para o conquistar, se conseguir suplantar, através dessa coesão territorial, as inúmeras dificuldades que hoje se apresentam. Sublinhe-se, de novo, que cerca de 70% dos inquiridos reconhecem este potencial endógeno e consideram que ele se constitui como um forte argumento para o desenvolvimento do território.

Há um conhecimento dos recursos que existem mas a sua valorização é sobretudo de valor cultural e identitário. É menor a sua valorização como potencial económico, à exceção dos que têm tradução imediata como recursos turísticos. Entre outras razões, não é certamente estranho o facto de muita da informação sobre os recursos não ser do conhecimento generalizado, antes ficar nos gabinetes das câmaras, das associações, e sobretudo, das universidades. Disso fazem um particular eco os inquiridos.

Estes recursos do território poderiam, como é evidente, permitir a concretização de investimentos importantes, geradores de postos de trabalho, desta forma possibilitando, pelo menos, a travagem da queda demográfica galopante, de que o concelho de Alcoutim foi o exemplo mais marcante nos censos de 2011. Os empresários que trabalham neste território defendem precisamente, entre outros aspetos, a necessidade de uma maior simplificação de processos e essa passaria também pela definição de uma nova área territorial dotada de uma entidade gestora única, num modelo que permitisse uma visão e estratégias conjuntas que garantissem diferenciação e musculatura aos recursos do território. De uma agenda própria resultariam emelhores oportunidades, economia de recursos e concertação entre os atores locais: “se fosse possível iria beneficiar bastante o DS. Para sobrevivência do território, para a sustentabilidade, para o DS é imperativo a gestão conjunta do território”.

Figura 7.1. - Esquema do Subtema: Potencial Endógeno



Fonte: Elaboração do autor

De facto, é difícil construir projetos que tenham economia de escala em função de um território com esta tipologia, tirando partido do carácter estruturante do rio e da coesão territorial que se verifica em alguns aspetos (ou mesmo da distribuição homogénea de alguns recursos / produtos), quando depois existem diferentes entidades municipais, duas entidades regionais, as CCDR, com competências de governação descentralizadas, para além de uma infinidade de serviços da administração pública sempre repetidos por duas regiões, uma complexidade e uma morosidade burocrática que dificulta, quando não mesmo impede o desenvolvimento sustentável.

Estes aspetos necessitam, se pretendermos inverter este curso de fragilidade territorial, de alteração rápida, mesmo contra o desinteresse e a oposição dos poderes regionais e centrais, se ele, como é provável, se verificar. A tudo isto, junta-se um contexto atual, nacional e internacional que justificaria a experiência piloto de um modelo de gestão territorial para o Baixo Guadiana assente em práticas de participação comunitárias e de gestão e governança inovadoras em territórios rurais de baixa densidade.

Existe a necessidade de elaboração de um Plano de Ordenamento, de Estratégia e de Ação para o Desenvolvimento do Baixo Guadiana, e de avaliação da sustentabilidade dos seus recursos, com cariz até de âmbito transfronteiriço (pese embora não ser esse o âmbito desta tese). Um instrumento desta natureza permitiria aquilatar da viabilidade de tais intenções, inclusive permitindo discernir do efetivo interesse no desenho de uma estratégia partilhada, de dar aos recursos uma complementaridade interativa, contornando-se desse modo um entrave, até agora persistente, o não existir esse planeamento para esta unidade territorial.

Pelas consultas feitas e pelo conhecimento de causa pode concluir-se que os Planos existentes, ou pecam por parcelares, ou tratam estes territórios como colaterais (além de que pertencem uma vez mais a duas zonas de planeamento e ordenamento regional distintas!) o que se tem revelado, como sabemos, e esta investigação o confirma, insuficiente. No entanto, e é um passo positivo, neste momento um conjunto de entidades, num processo liderado pela

Associação de Defesa do Património de Mértola, está finalmente a elaborar um plano de ação/gestão, participado, para a área do turismo, de todo o Baixo Guadiana.¹¹³

Este planeamento interno, isto é, realizado pelas próprias entidades locais, e com uma seguramente mais motivada participação pública, por ser dotado de uma visão de proximidade, iria ao encontro de uma das mais consistentes opiniões que recolhemos neste estudo, precisamente relativa à coesão territorial, e que muito apropriadamente entendemos, de novo, salientar: “a maior parte das entidades e quem tem responsabilidades na sua gestão, não compreendem o que é um território (...) não têm uma cultura de território muito consolidada, e como tal, caem muitas vezes na tendência de priorizar intervenções e projetos que estão sustentados em apoios, em investimentos (...) que vêm de fora para este território. Dão prioridade aquelas lógicas funcionalistas de transferências de verbas de outras regiões do país, do governo nacional, da União Europeia (...)”.

São estes recursos, muitas vezes, precisamente por não existir esse planeamento conjunto, por não estarem inseridos no quadro de um planeamento estratégico global, de uma outra escala de intervenção coordenada, que se vão diluindo, como se levados pelas águas do Guadiana, sem deixarem rasto e impacto que se veja, constituindo-se não como geradores de oportunidades de desenvolvimento, mas, ao invés, pelo seu insucesso, como fatores de descrença, agravando ainda mais o quadro demográfico e de recursos do território. Seria por isso fundamental um planeamento integrado, uma dotação do território de instrumentos efetivos de expressão dessa coesão territorial (que parece de facto desejada), de modo a que, através da articulação que esse planeamento não deixaria de proporcionar, se pudessem fazer usos positivos e de efeito multiplicador dos investimentos concretizados. É outra clara conclusão das informações recolhidas.

Pela importância que representa (embora a sua escassez acabe por ser um ponto fraco), os recursos humanos, a par da cultura do território (igualmente ponto fraco pela deficiente partilha de conhecimento e informação e pouca participação) são um verdadeiro potencial endógeno, que podem emparceirar com os tradicionalmente considerados recursos endógenos (neste caso o rio guadiana, a paisagem e os produtos locais destacam-se). No entanto, uma

¹¹³ Sem que possamos afirmar que o mesmo resultou desta tese, na verdade, tornou-se evidente a sua necessidade no decorrer dos muitos contatos que para ela fizemos enquanto investigador, contribuindo decisivamente para a sua elaboração através de uma metodologia participativa.

diversidade de fatores e relações, em que sobressaem a relação entre a comunidade e os recursos e as expectativas do seu usufruto económico, o papel das OSC, entre outras, se fossem acompanhadas por políticas públicas regionais adequadas, e se fossem lideradas por uma visão estratégica integral podiam originar um modelo de desenvolvimento diferente para o Baixo Guadiana. Neste percurso o turismo desempenha um papel decisivo. É essa a expectativa que resulta da análise dos dados.

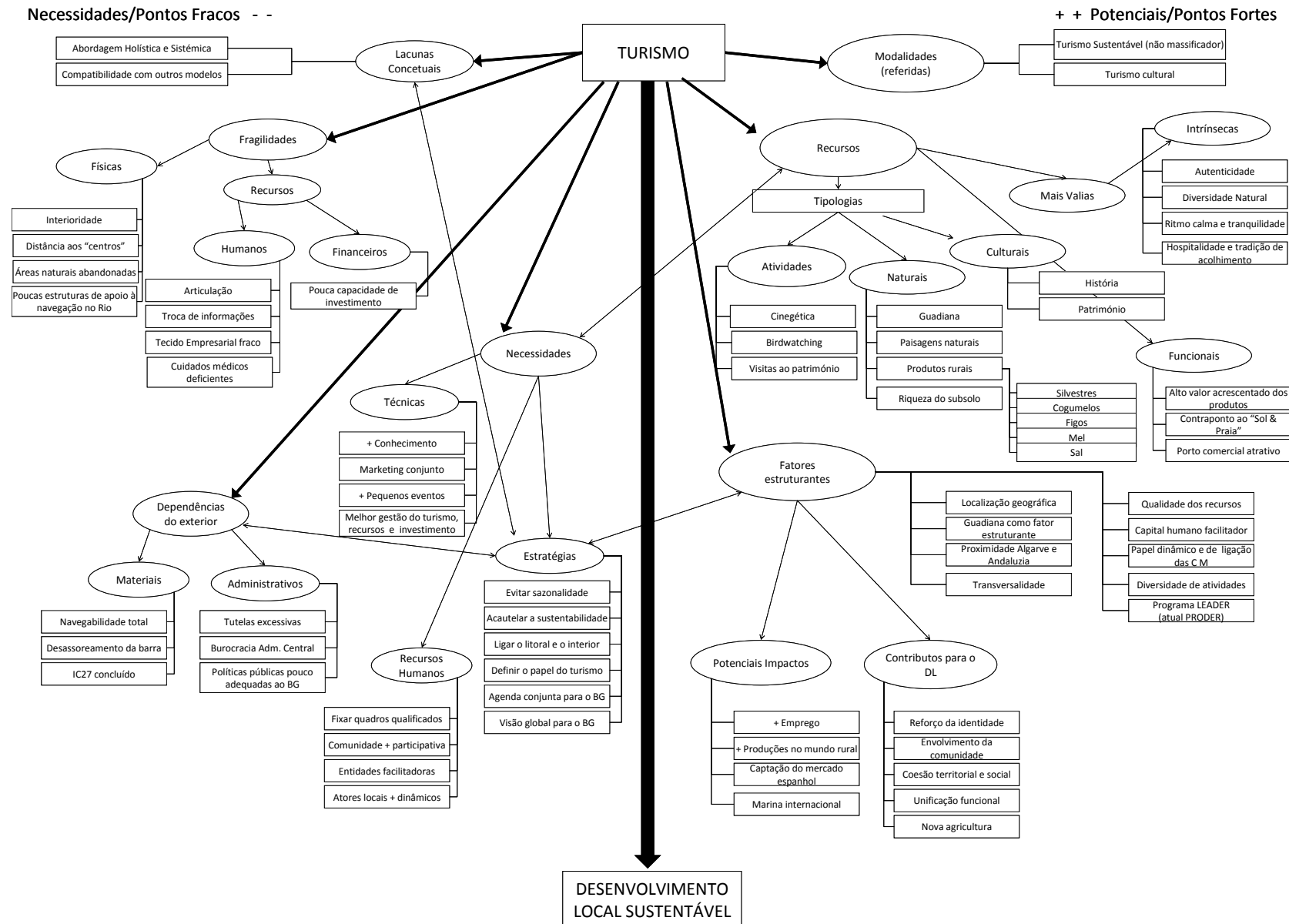
7.3.1.2. O CARÁTER AGREGADOR DO TURISMO. O EIXO DO GUADIANA

Sectores como o turismo poderiam beneficiar, e muito, dessa unidade territorial que anteriormente referimos. Mesmo os presidentes de câmara, mais reticentes nesta questão da probabilidade de um modelo de gestão conjunto, salientam que, particularmente na área do turismo, poderia ser útil alguma forma agregada de promoção e mesmo de construção de programas de turismo: “há um espaço que temos de construir, cooperar”.

O modelo existente não serve cabalmente o desenvolvimento do território numa sociedade e economia global e há espaço para construir um modelo experimental diferente, justificando que as parcerias reforçam a coesão social e estimulam o DT como se deduz na seguinte citação: “o modelo de desenvolvimento para o Baixo Guadiana tem que ser diferente daquele que se tem desenvolvido até agora. Tem de ter parcerias mais fortes e duradouras, com objetivos fortes em termos de desenvolvimento”.

Ao longo do trabalho de campo ressaltou sempre que, sem ser o único recurso, o Guadiana necessita de voltar a ser a espinha dorsal do território, se a pretensão for o desenvolvimento efetivo da região; e gerido de uma forma sustentável, que lhe dê garantias de preservação dos recursos e de viabilidade a longo prazo para os investimentos realizados, ou a realizar (fig. 7.2).

Figura 7.2. – Esquema do Subtema Turismo



Fonte: Elaboração do autor

Neste domínio, a questão da navegabilidade poderá ser o *litmotiv* de todo o processo, a que o envolvimento efetivo dos atores locais, mercê de boas práticas de governança local, pode ancorar e reforçar. É incompreensível, como também o fazem notar os informantes, uma questão como esta, aliás, arrastar-se durante décadas, sempre com o aumento dos custos da sua resolução, sem que nunca nenhuma autoridade regionais e políticas efetivamente a tenham abraçado com vontade de resolução, mesmo em governos que faziam do desenvolvimento integrado e homogêneo de todos os territórios de Portugal um “cavalo de batalha” eleitoral.

Mesmo nas primeiras décadas do século XX, quando a empresa detentora da exploração mineira em São Domingos se pretendeu encarregar do desassoreamento da barra, (suportando todos os custos) já então teve dificuldades em ter autorização para esses trabalhos, tendo mesmo desistido de os promover, após 19 anos de espera por uma resposta, que chegou inconclusiva, no já longínquo ano de 1936. A questão da navegabilidade é essencial para o desenvolvimento deste território, uma vez que permitirá tirar do rio todo o seu potencial em termos de entrada e saída de visitantes, de produtos / recursos, aproximando de novo todas as comunidades ribeirinhas e desse modo reconstruindo-se a coesão territorial de que em tempos foi dotado. Esta é uma conclusão unânime, e que, cremos, passaria à prática não fosse o país governado de forma macrocéfala, em muito resultado da inexistência de regionalização ou mesmo de autonomia de decisão regional, e de o poder político para o autorizar se situar no Terreiro do Paço.

Veja-se como este informante descreve a importância do rio quer do ponto de vista territorial quer económica: “há sempre uma unidade territorial à volta desta fantástica bacia, (...) está rodeado de zonas bastante pobres (...) O velho rio é uma espécie de árvore com ramos, portanto, há todo um conjunto de braços, ... de caminhos, de pequenas entradas, de ligações que ligam ao tronco principal que é o rio” E continua, acrescentando que “isso permite também toda uma ligação como se fosse uma árvore. Ramos que se estendem para todo o território. Uma bacia hidrográfica que é um território perfeitamente unido e unitário. Que foi de certa forma interrompido, politicamente com esta divisão entre o Algarve e o Alentejo.” Outro entrevistado salienta que: “esta bacia é a chave fundamental de todo um tipo de desenvolvimento, isto tem um contexto histórico claramente bem organizado e isso devia ser tido em conta em qualquer modelo de desenvolvimento que se desenhe para o BG.”

Nenhum país da Europa tem ao abandono uma linha de água desta dimensão. Trata-se de um dos maiores rios da Península Ibérica, com uma parcela relevante do seu troço como linha de fronteira política, tendencialmente separadora até pelas sequelas das Guerras da Restauração, mas onde, mesmo assim, persistiram as ligações, quer ascendentes/descendentes, quer transfronteiriças, com as populações ribeirinhas extraindo do rio todo o seu potencial positivo de circulação, de alimentação, de vida, mesmo quando os poderes instituídos o queriam tratar como se de um muro fosse. Para as suas gentes não era assim, e é ilustrativo da visão popular, o título de uma música tradicional sobre o Guadiana: “Este Rio Que Nos Une”.

Mesmo fatores imateriais como a tranquilidade, o clima, a segurança ou o ritmo são referidos pelos informantes. Lembremos os comentários de um entrevistado: “as questões ligadas a um território lento, um território onde os ritmos são completamente distintos das áreas de grandes intensidades das grandes cidades, das áreas muito dinâmicas do litoral do Algarve, ou da Andaluzia.

Vejam-se, por exemplo, os argumentos associadas ao “*slow food*”, às “*slow cities*”: aos territórios lentos, em que o ritmo orgânico, natural, é visto por norma (atualmente) sempre como uma debilidade, como um constrangimento, podem também ter a possibilidade de alguns dos seus segmentos serem desenvolvidos de forma positiva. Portanto, até os ritmos podem constituir um recurso. Este é um território distinto, que tem os seus ritmos, que tem preciosismos culturais” e mantem relações de vizinhança (“e há bom relacionamento entre as comunidades apesar de ser precisa mais articulação”), onde a autenticidade ou o silêncio são valorizados, como se pode inferir neste comentário: “temos condições ímpares para complementar a oferta turística que se pratica no litoral. É fácil vir por este rio acima. O turista estrangeiro procura ar puro, beleza natural, silêncio, paz e nós temos isso.”

O desenvolvimento sustentável do território passa, indubitavelmente, por um investimento sério na sua navegabilidade, pensada em termos das atividades locais ligadas à promoção dos recursos endógenos, e para servir de alavanca ao desenvolvimento integrado do território. O que é obviamente inviável, como se viu ao longo de mais de mais de vinte anos de fundos comunitários afetos a sucessivos Quadros Comunitários de Apoio, se tal modelo não for estrategicamente suportado por uma parceria forte e com peso político e reivindicativo, que só a totalidade do território pode almejar atingir, ou seja, será mais uma vez desperdiçada

oportunidade se ela não for gerada por uma visão capaz de gerar um Modelo de Gestão Conjunto.

Mesmo relativamente à área do estuário, a navegabilidade interior permitirá trazer mais-valias às atividades, principalmente de natureza turística, que se verificam na orla marítima, e mesmo facilitar investimentos viáveis e importantes para os territórios do interior (restauração, hotelaria, divulgação do património, comércio de produtos naturais/locais da bacia hidrográfica, e mesmo ancoradouro ou de doca de inverno, local de guarda e reparação de navegações, atividades representativas da possibilidade de criação de postos de trabalho muito qualificados, logo de grande mais valia para as comunidades, para as quais o rio tem condições de excelência).

Esse eixo estruturante fundamental poderia ter essa complementaridade. Daí que haja necessidade – como é destacado por todos os informantes – de criar essa unidade territorial, mesmo que esta se faça colateralmente aos poderes centrais. De facto, experiências no quadro do programa LEADER (o único que, de algum modo, conseguiu ser transregional) demonstraram já o potencial dessa coesão, e as oportunidades que dela podem surgir. Os municípios podem encontrar formas, no quadro de parcerias, de acordos intermunicipais, etc., que permitam ir desenvolvendo ações que vão testando a reconstrução desse quadro geopolítico e estruturante, e que vão gradual e realmente contornando a existência de dois enquadramentos regionais formais de gestão.

O turismo assume assim, para o território do Baixo Guadiana, na ótica desta investigação, um duplo papel: por um lado como atividade que pode efetivamente motorizar um processo de desenvolvimento territorial, usufruído pelas comunidades locais, que aproveite de forma integradora as potencialidades que o território oferece e rentabilize os investimentos que de facto têm sido feitos, principalmente pelas Câmaras Municipais, com destaque para o património histórico, ambiental e cultural, gerando assim riqueza; e, por outro, servindo de eixo estruturante de um processo e num território que faz muito mais sentido se for considerado estrategicamente no seu conjunto, isto é, que possa ser organizado, promovido, e “consumido” enquanto unidade territorial, coesão que lhe é conferida sobretudo pelos limites da navegabilidade do rio e que, de resto, a História confirma inexoravelmente. Ora, tudo isto se faz, pelo menos faz-se de forma mais crível e duradoura, com a participação e co

responsabilidade de todos *stakeholders* locais, o que também só se alcança com boas práticas de governança.

Claro que há, por um lado, lacunas, vícios de governabilidade, fragilidades, necessidades e fortes dependências do exterior, que, no seu conjunto, são pontos fracos no território. Por outro lado, outras modalidades (as claramente diferenciadoras do turismo de massa foram as apontadas), recursos suficientes e capacitados, a par de outros fatores considerados estruturantes, são, em expectativa, potenciais contributos para o desenvolvimento sustentável no Baixo Guadiana. Portanto, os caminhos alternativos para este território existem. É necessário, estamos em crer, é dar início à jornada. Daí procurarmos destacar, nesta dissertação, as ideias e vontades comuns de o fazer, e que já existem na perceção dos diferentes atores locais.

7.3.1.3. A COESÃO TERRITORIAL COMO INDUTORA DO DESENVOLVIMENTO

Nos inquéritos relativos ao subtema da coesão territorial, uma visão acabou, de certo modo, por transparecer: todos os grupos de informantes foram consensuais ao considerar que seria vantajoso um modelo conjunto de gestão do território (mesmo que a título experimental), à exceção dos autarcas, para os quais essa aspiração não é tão clara, por receio (mal disfarçado) de perder poder de decisão. Mais: 90,9% dos inquiridos referem como relevante a criação de uma estrutura coordenadora para todo o território. Exceto os autarcas. Esta contradição está, por isso, na base da dificuldade de construção desta unidade territorial. Os recursos são os mesmos. As vontades é que não.

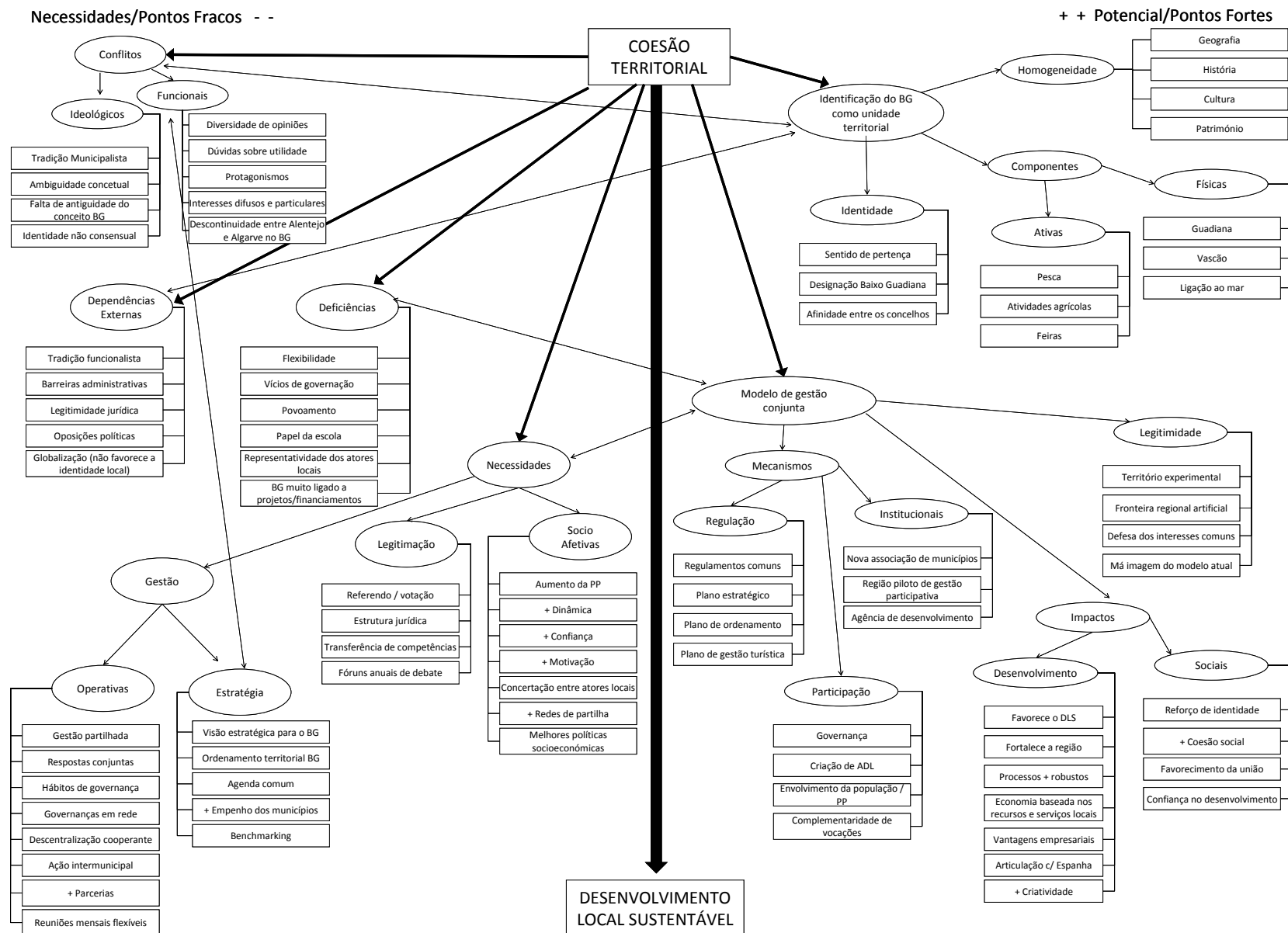
Parece também evidente que este território beneficiaria com a elaboração de um Plano de Ordenamento e de Estratégia para o Desenvolvimento do Baixo Guadiana (num modelo como o referido anteriormente neste capítulo), que teria um papel de primeira grandeza na busca de sustentabilidade para os recursos existentes ou potenciais. Um plano desta natureza, dotado de uma abrangência considerável, que englobasse não só as componentes materiais que lhe dariam substância, mas igualmente os processos da sua operacionalização, nos quais constariam a partilha e a participação.

O modelo de “desenvolvimento” que está a ser seguido, eventualmente correto e de grande utilidade há 3 décadas atrás (num período em que os constrangimentos em muitos níveis – infraestruturais, sociais, económicos e políticos - eram de uma dimensão hoje dificilmente imaginável) não serve na atualidade para o desenvolvimento do território no contexto de uma sociedade globalizada, em que muitos desses problemas foram já resolvidos e onde, de facto, se alteraram as premissas e as características dos constrangimentos.

Em termos estruturantes, e esquecendo por momentos a demografia, existe um grande obstáculo a esse desenvolvimento, expresso na falta de coesão territorial. Há espaço – no quadro social, político e mesmo no legal, para a experimentação de um modelo diferente, até no enquadramento de projetos de monitorização da sua viabilidade, em termos de investigação ação, como sucede com esta dissertação, de forma a compreender, melhorar e reformar práticas e políticas (fig 7.3).

Urge verificar as condições de viabilidade de aprofundamento de um novo modelo, sem colocar em risco as condições de equilíbrio e funcionalidade atuais, mas permitindo ter uma noção aproximada do potencial resultante da sua concretização. Conclusões que permitirão um processo de difusão de informação, de discussão pública de alternativas e de tomada de decisão participada quanto à eventual valia dessa alteração de modelo de gestão e estratégia.

Para muitos informantes, e em particular para os atores mais informados, este modelo pode mesmo ser implementado sem que haja uma alteração do atual quadro formal estruturado em municípios (e repartidos em duas regiões distintas), porque consideram, para a sua construção e obtenção de resultados, mais importante do que a legitimidade jurídica (cujas contingências as autoridades municipais haviam de conseguir ultrapassar de algum modo) é a articulação com a população, e é haver uma vontade comum de se constituir uma coesão territorial distinta, para a qual, depois de estabelecida a sua funcionalidade, a sua viabilidade e o seu poder “público” e político, se haveria então de avançar para a criação de um novo enquadramento formal.

Figura 7.3. - Esquema do Subtema Coesão Territorial

Fonte: Elaboração do autor

Como salienta um dos entrevistados: “a legitimidade virá do próprio modelo, se todos participassem na sua criação, estaria legitimado. Poderia ser referendado. Já há processos semelhantes em fórmulas jurídicas da União Europeia”. Estaria assim aparentemente facilitada a possibilidade de constituição de uma nova unidade territorial, dotada de uma coesão distintiva, como já antes se referiu, assente na espinha dorsal que o rio Guadiana constitui e que está, hoje ainda, muito longe de ter realizado todo o seu potencial em termos de desenvolvimento sustentável.

É preciso reconhecer que, apesar de tudo, e no quadro normativo complexo, funcionalista e centralizado por que se rege a administração pública em Portugal, um tal desejo de experimentar um novo modelo de desenvolvimento regional, mais estruturalmente ligado à natural coesão física do território do que a uma divisão de limites administrativos, pouco consentâneos com os paradigmas de desenvolvimento e mobilidade atuais, não é fácil. Nem é clara a forma, pelo menos neste momento, de como esse desiderato se poderá concretizar. Pode resultar de diferentes processos, alguns dos quais estão em análise nesta investigação. Seguramente deverá ser mais flexível e informal do que os atuais, tendo precisamente, numa etapa inicial, um desenvolvimento assente em projetos conjuntos, que possam gerar as dinâmicas de trabalho partilhado que são fundamentais para a sua afirmação.

7.3.1.4. A COPLEMENTARIDADE DOS RECURSOS LOCAIS NA UNIDADE TERRITORIAL

Precisamente na área em causa, a possibilidade de se reconstituir a unidade territorial que a história mostrou ser a mais eficaz para a zona do Baixo Guadiana não deixaria de permitir potenciar muitos dos seus recursos, num modelo de maior envolvimento e participação pública e de gestão territorial conjunta. Tal intenção iria, também, aumentando as suas possibilidades de viabilidade económica, de emprego, de atividades que lhe garantissem a sustentabilidade, como expressa este informante: “a unidade homogénea que é enquanto região, devia passar por uma unidade de concertação entre os atores locais, com uma estratégia bem definida. E é insuficiente neste momento”.

Aliás, a constituição de um, designe-mo-lo assim, Modelo Conjunto de Gestão Territorial, é uma experiência desejável, e, para alguns, a única forma de este território descolar de uma progressiva e sistemática perda de indicadores de desenvolvimento, como é bem patente nos dados recolhidos, em particular do *focus group* e das entrevistas. Por palavras diferentes, todos os informantes referem que uma gestão conjunta/partilhada seria indutora do desenvolvimento podendo, numa lógica de economia de escala, ter um efeito acelerador, de *lobby*, mesmo ao nível de fronteira, tornando mais duradouras e consistentes as decisões, e garantindo uma maior sustentabilidade dos recursos, particularmente nos relacionados com as áreas do turismo, como se exemplifica: “acho que não há uma agenda própria para o Baixo Guadiana! Não há uma agenda própria e isso não contribui para o desenvolvimento do território”.

É referido ao longo da investigação que é preciso construir essa forma de governação e que uma estratégia comum seria benéfica. Salientam os inquiridos que “a forma de governança do BG também não propicia essa coesão social e territorial” pelo que “talvez o reforço e a tomada de consciência de que existe esse espaço territorial e que todos os que vivem neste território só teriam a ganhar, ao contribuírem para que o território tivesse uma visão de conjunto e fosse aproveitando em conjunto”, o que robustecia os processos e impedia conflitos entre as Câmaras, aumentaria a imagem do BG, criaria progressivamente uma visão global e o envolvimento dos atores. Os argumentos expostos repartem-se entre territoriais, dadas as continuidades e semelhanças, e estratégicos, conforme se pode averiguar: “(...) seria preferível que caminhássemos de baixo para cima. Que nestes territórios os vários agentes, os vários atores, as Câmaras Municipais criassem modelos que melhor correspondessem às suas necessidades”.

7.3.1.4.1. UM MODELO DE GESTÃO TERRITORIAL

O território é, antes de mais, vida em sentido lato, pelo que a sua evolução e a daqueles que nele residem e/ou trabalham não pode ser condicionada por políticas normalizadoras que asfixiam a esperança num futuro diferente. A gestão conjunta de territórios, não apenas do BG, poderia aportar uma nova dinâmica de envolvimento, mas sobretudo uma construção mais ajustada aos anseios das populações.

Tal processo é apontado como necessariamente acompanhado de estratégias de participação pública, pois, como já afirmámos, a questão de esta se estabelecer sobre uma base de consenso é nuclear na sua efetivação. Juntamente com boas práticas de governança, que apelem a uma dedicação conjunta, com objetivos traçados comuns, que leve a que as populações se empenhem na construção da desejada coesão territorial, inclusive nas dimensões que ultrapassam as características físicas do território e as suas expressões materiais.

Este novo modelo deverá incorporar o plano da identificação coletiva, afetiva, com esse espaço, agora partilhado, acolhendo a mobilização das entidades que trabalham, no presente, pelo desenvolvimento local, que teriam que enquadrar, nas suas dimensões operativas, uma nova definição de “local”. Se tiver representatividade entre os atores locais, se tiver apoio das comunidades, pode então vir a conseguir impor-se, em termos da sua aceitação como mecanismo gestor de um território, junto do Poder Central.

Claro que o desenvolvimento territorial no quadro deste modelo poderia ser imposto pelas comunidades, se elas tivessem uma maior capacidade de intervenção, se a aposta destes quase 40 anos de democracia tivesse tido também uma pedagogia do exercício da cidadania e da responsabilidade partilhada. Alguns grupos de atores, em particular aqueles que funcionam no quadro das ADL, são dos que mais lutam por essa coesão, através de inúmeras parcerias (embora reconhecendo, nas respostas facultadas, as dificuldades e a falta de confiança mútua generalizada que entre parceiros muitas vezes persiste). Mas, de forma positiva, trabalham para melhorar essa atitude e mostram empenho na possibilidade de um modelo territorial que potencie os recursos endógenos existentes, bem como no efeito multiplicador que um trabalho conjunto, constante e direcionado para objetivos finais comuns, poderá trazer.

O mesmo se passa com os empresários, sobretudo os ligados às atividades que de uma ou outra forma se relacionam com o potencial endógeno, que pressentem as vantagens de operarem num território único, agregando potenciais recursos e com grande diminuição dos entraves burocráticos com que continuamente têm de lidar (um estudo sobre o Baixo Guadiana realizado pela Junta da Andaluzia, Espanha, refere que a gestão deste troço do Guadiana é repartida por cerca de dezoito entidades dos dois países). São muitos, de facto, os problemas estruturantes que ainda subsistem e que condicionam o desenvolvimento desta zona.

Igualmente é perceptível para todos que o território não é, meramente, uma unidade física. As comunidades também são parte da sua riqueza, para não dizermos que são mesmo a parte mais relevante do seu potencial. A comunidade, através de mecanismos de participação pública que, gradualmente, se deveriam instituir, reforçando-se a governança democrática do território, irá seguramente encontrar as melhores formas – retomando os seus saberes tradicionais de gestão equilibrada e de grande aproveitamento dos recursos locais – de tirar proveito do potencial endógeno existente no território, construindo sobre ele o seu próprio desenvolvimento.

É interessante, no entanto, verificar o facto de não ter surgido, até muito recentemente, uma efetiva opinião, uma real demonstração de interesse na possibilidade de estes 4 municípios constituírem uma comunidade intermunicipal do Baixo Guadiana (figura muito comum e amplamente utilizada como uma estratégia política de pequenas “dávidas” de cariz regional), tendo por referência o território que as enquadra, e deixando para trás a divisão entre Alentejo e Algarve, e as associações clássicas com territórios mais centrais (por oposição a litorais ou fluviais de interior), que pouco lhes parecem acrescentar e em nada favorecer. Repare-se que nessas associações atualmente existentes nestes concelhos, pelo menos para Mértola e Alcoutim, não passam de ser os “últimos”, os mais interiores, em termos do quadro geográfico (sempre medido a partir de Lisboa e/ou das capitais distritais).

Num novo modelo de unidade subterritorial do Baixo Guadiana, estes concelhos estariam mais “próximos” da orla. Parecem evidentes os benefícios que daqui poderiam resultar, em termos de gestão territorial e de desenvolvimento sustentável, dessa reorganização territorial. O facto de essa solução, que o quadro legal em grande medida contempla (já que, em boa verdade, depende da vontade das Autarquias e das comunidades de cada concelho) nunca ter sido levantada para discussão pública ou como projeto político, diz também alguma coisa acerca da verdadeira visão que dela têm os poderes políticos locais, particularmente na visão dos Presidentes das Câmaras (vide anexo 11).

De facto, parece-nos que, embora considerando a hipótese como uma ferramenta operativa interessante – no quadro de projetos específicos e de parcerias com fins determinados -, salvo uma exceção, não são convictos em querer avançar objetivamente nesse sentido (apesar de o afirmarem), eventualmente receosos da “desconstrução administrativa” e da redução de

cargos políticos que um tal projeto poderia eventualmente acarretar. É a conclusão que retiramos da análise das entrevistas.

A coesão territorial é tão importante para a eficácia de desenvolvimento de um território como é difícil de alcançar. Ingredientes vários, indissociáveis próprias de cada ator, barreiras diversas, a própria história, o contexto económico, social e cultural ou contextos específicos, conduzem à velha máxima em que cada caso é um caso e o território da Baixo Guadiana não é exceção. No entanto, a densidade da coesão territorial pode determinar a maior ou menor oportunidade que uma região tem para se desenvolver, assim como determinar o tempo que demora a fazê-lo, e a profundidade e, sobretudo, a sustentabilidade desse “desenvolvimento”, aqui entendida nas suas dimensões ambientais.

No âmbito desta investigação, e no que a este subtema diz respeito - Coesão Territorial - interessa-nos, sobretudo, averiguar se o BG é entendido como uma unidade territorial e que oportunidades são expectáveis para um modelo de gestão conjunto para o território que, como sabemos, inclui quatro concelhos de duas NUT, com os estorvos que já anteriormente referimos e que o condicionam largamente, como não se cansam de ilustrar os informantes.

Lembremo-nos que o BG navegável tem uma história secular, comum, que lhe deu vantagens comparativas mas que a artificialidade das barreiras administrativas inibiu progressivamente, e que partimos do pressuposto de que o desenvolvimento pode ser condicionado pelas práticas de governança e pela participação pública. Ora esta e aquela têm menos robustez em territórios de baixas densidades, como é o caso, acrescentando-se-lhe o envelhecimento a que demograficamente tem vindo a ser sujeito (Alcoutim tem menos de três mil habitantes e Mértola diminuiu 14,6%, na última década, segundo os censos de 2011).

Como de forma sinóptica se representa no esquema em baixo, a coesão de um território é facilitadora do desenvolvimento sustentável. No Baixo Guadiana, apesar dos conflitos funcionais e ideológicos (inerentes na sua quase totalidade à ordem administrativa a que o território está sujeito), bem como às dependências externas, das deficiências e necessidades que os dados obtidos ilustram, a sua forte identificação como unidade territorial (ilustrada pela identidade, homogeneidade e componentes ativas e físicas) pode encontrar, numa lógica de modelo de gestão conjunta de todo o espaço territorial, uma maior janela de oportunidades de desenvolvimento. Modelo que, por mecanismos de regulação e institucionais, legitimado

por boas práticas de participação, conduziria a impactos sociais e de desenvolvimento. É o que se conclui, em suma, da interpretação das opiniões das nossas fontes de informação.

7.3.1.5. ATORES E CAPITAL SOCIAL

A questão da participação – e o aumento da capacitação – pode vir a revelar-se fulcral na constituição e desenvolvimento deste território. É interessante constatar que a comunidade tem, neste aspeto, a noção de que o elemento chave do processo está nos atores locais. Não só porque neste momento são aqueles que constituem a linha da frente na defesa do território, mas também por serem os mais empenhados no trabalho partilhado e de proximidade, que procuram melhorar as condições de base e fortalecer a coesão, quer territorial quer social. Mas também porque, para eles, os atores locais são os que mais podem trabalhar junto das pessoas para desenvolver as condições de capacitação, e cujo esforço pode ser uma porta de permanência ou de regresso para os jovens locais que, formados académica ou tecnicamente, viriam acrescentar uma importante mais-valia ao seu território de origem, contribuindo para fortalecer a coesão dos distintos elementos que o caracterizam, reforçando o fator “identidade”, um dos aspetos fulcrais deste processo, como já tivemos ocasião de destacar.

Reciprocamente, os atores destacam a grande importância que pode ter, relativamente à coesão, a existência, ainda, no seio das comunidades, de relações de vizinhança, a persistente fórmula da entreatajuda, os valores sociais e culturais que favorecem a confiança e a partilha. Parecem existir, por isso, as condições de suporte social ao modelo de desenvolvimento sustentável que se pretende construir, e à defesa dos recursos endógenos que o pode suportar.

São também destacadas a necessidade de mais informação e de maior dinâmica por parte dos atores que estabelecem as relações entre os diferentes grupos e entre as sub parcelas do território, bem como a relevância de instituir políticas que permitam manter os jovens com maiores capacidades no território (mesmo se apenas depois de realizada a sua fase de formação académica de nível superior ou tecnológico, é apontado como fundamental para nestes municípios serem criadas condições para o seu regresso e integração no território de origem, para reforço não só das capacidades, mas igualmente do fator identidade), ou, como é referido “conhecimento, e a capacitação é a base do processo de desenvolvimento do território. Com conhecimento mais profundo consegue-se tirar partido dos recursos dos

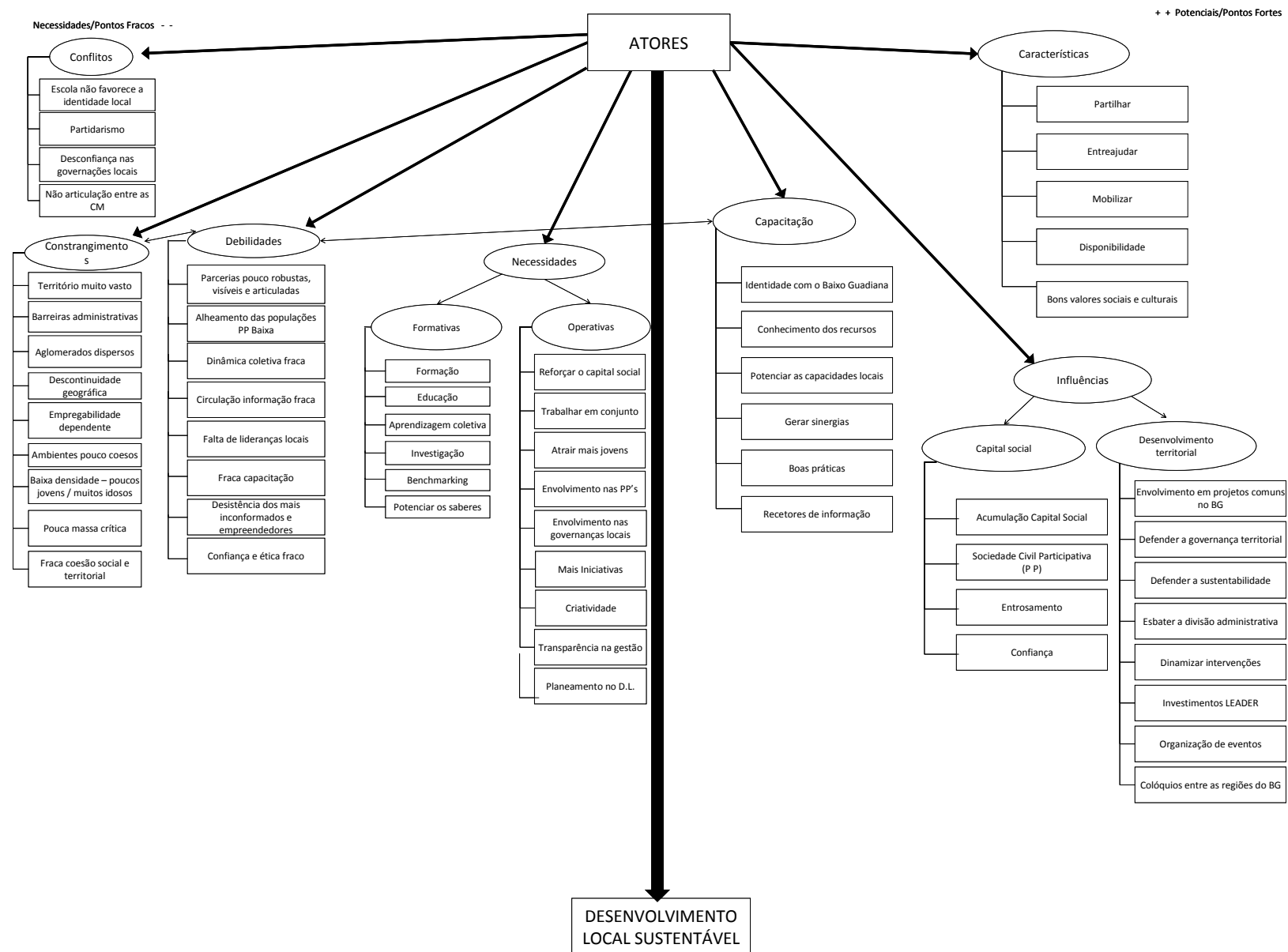
territórios, criando riqueza”. É nítida por parte dos grupos de informantes a sua divisão em dois grupos distintos no que respeita à capacitação – autarcas e empresários gostariam que a comunidade fosse mais participativa e reativa, enquanto a mesma comunidade e os atores destacam a necessidade de políticas públicas que permitissem a estruturação de uma capacidade de resposta local mais articulada, consistente e duradoura.

Esta dicotomia pode ser igualmente encontrada no domínio da estrutura, em que ao lado de aspetos referenciados como positivos (identidade, entrosamento social, acumulação de saberes, parcerias existentes, algum investimento conjunto) são evidenciadas a falta de lideranças fortes, as debilidades e curta duração dessas mesmas parcerias (que se traduzem posteriormente numa fraca ou inconsequente empregabilidade), levando a que os processos de alargamento da participação e da governança local que se pretendem dinamizar nunca consigam sobrepor-se aos constrangimentos (sempre referidos como sendo o envelhecimento populacional, a pequena dimensão demográfica e a diminuta massa crítica (fig.7.4).

É natural que, perante um tal cenário, sejam destacadas a necessidade de uma agenda comum, que permita o desenvolvimento de uma estratégia conjunta, transversal ao território, mas também aos seus atores, incluindo o vencer da barreira da descontinuidade geográfica / institucional de que sofre o território do Baixo Guadiana: “as Câmaras não articularem de forma mais intensa, de alguma forma prejudica o processo de desenvolvimento do BG, (...) acho que não há uma agenda própria para o Baixo Guadiana! Mas há as questões administrativas, burocráticas, que bloqueiam”.

Esse desejado incremento de gestão conjunta permitiria não só potenciar as mais-valias do território, dinamizando as capacidades e os recursos próprios, como iniciaria uma via de maior confiança e coesão entre todos os atores, tiraria partido do capital acumulado (ao nível dos conhecimentos e dos processos de gestão) e instituiria boas práticas de governança locais que não poderiam deixar de ter efeitos positivos (por quase todos os informantes desejado) de reforço do capital social, como se pode aferir quando é referido que “a participação das pessoas e bons políticos a gerir o território era meio caminho andado para o desenvolvimento. As pessoas acreditavam mais e motivavam-se para se envolverem e lutarem pelo território. Quando conseguirmos isso, será importante.

Figura 7.4. - Esquema do Subtema Atores



Fonte: Elaboração do autor

O Baixo Guadiana só conseguirá manter-se se for por aí”. Estes são aspetos importantes até porque são referidos como inibidores no território como é revelado pelos dados do inquérito em que: 66.7% dos inquiridos sustentam que não há dinâmicas de participação, 68,6% que não há coesão social em que o envolvimento dos indivíduos é fraco quer na participação pública quer na governança local, tal com é apresentado na tabela “Análise Valorativa Subtema Atores” do anexo 11.

Como vimos pela análise dos dados, os atores destacam, em comum, como aspetos positivos existentes no território, as relações de vizinhança, a entreaajuda ainda persistente, e os valores sociais e culturais que favorecem a confiança e a partilha. Parece assim aberto o caminho para se conseguir o envolvimento das comunidades no desenvolvimento local, tão cedo quanto se consigam resolver os aspetos negativos que impedem a transposição dessas capacidades para um modelo de governança local em que a participação pública alargada seja exaltada.

É verdade que o território necessita, como citam os Presidentes de Câmara, de resolver os projetos estruturantes de base que condicionam o seu desenvolvimento. Mas existem boas perspectivas: há projetos em curso, parcerias estruturadas, há novos residentes e novos empreendedores, o turismo enquanto sector parece crescer e existem algumas boas práticas que exemplificam o caminho do desenvolvimento local com sustentabilidade. Há assim que trabalhar, como é destacado pelos atores, no reforço do capital humano, a todos os níveis, e que aqui sintetizamos:

- pugnar por políticas públicas que alterem o próprio modelo de ensino, evitando a sangria dos mais empreendedores, seduzidos pelo meio urbano que uma escola desligada da sua realidade territorial não contraria. Esta situação tem não só consequências demográficas mas, também, uma grande dimensão negativa na massa crítica local);
- aumentar a informação junto da comunidade, no sentido de conseguir o aumento dos seus níveis de envolvimento e participação ativa em projetos de DL;
- intensificar as parcerias entre todos os agentes, das Autarquias, aos empresários, às ADL, fomentando a coesão da ação, e reforçando a eficácia na cobertura do território e das soluções necessárias ao DL do BG;
- reforçar os fatores de identidade, aos naturais e aos outros, que garantam igualmente a perceção clara da necessidade de defender os recursos locais como forma de suporte ao modelo de desenvolvimento local sustentável que se pretende construir. Neste campo foi

destacada (pelos empresários) a importância do papel que as Câmaras Municipais podem / devem assumir neste particular;

- desenvolver boas práticas de governança local, instituindo uma ética de ação e de colaboração, que fomente os valores e comportamentos capazes de aumentar o grau de confiança entre todos os participantes neste processo; constituir uma sociedade civil participativa e interventiva foi apresentada pelos atores como o fator mais positivo que pode influenciar o desenvolvimento local.

Nesta análise parece ter ficado clara qual é a dimensão do papel dos atores, as expectativas da comunidade e de outros participantes quanto ao lugar chave que eles ocupam, e também qual é a sua responsabilidade. O facto de um grande conjunto de respostas não ter fugido a aspetos de autocrítica e de honesta identificação das dificuldades próprias parece indiciar que há ainda muita capacidade e vontade de resposta positiva, dentro deste território, para lutar contra todos os constrangimentos que o Baixo Guadiana possui, como é aqui salientado: “acho que se poderia articular mais vezes de uma forma mais organizada e mais estruturada as principais reivindicações, e aí, com certeza que sim, poderia aumentar o desenvolvimento, ou a rapidez do desenvolvimento do território do BG, a própria navegabilidade. (...) Se se quiser dar realmente mais força a esta designação BG, eu penso que tem de haver uma coesão diferente também de todos os atores locais, quer as Câmaras Municipais, quer as associações, quer empresas, tem de haver uma coesão diferente”.

É evidente que a mera existência dos atores num território, por si só, nada nos diz, é o seu todo e a forma como se envolvem, no e com o território, que nos indica muito da dimensão do desenvolvimento possível para ele. A participação pública, na autêntica aceção do termo, é amplamente considerada como mais ou menos influente e interventiva nos processos de decisão, em suma, é o uso da cidadania que, verdadeiramente, interessa avaliar. É esse o intuito seguinte: entender como a participação cidadã pode ou não condicionar o desenvolvimento de um território e, se o faz, em que medida e espessura tal acontece.

No domínio específico e muito particular dos atores, os destaques vão para duas ideias centrais, estruturantes mesmo, da análise que é realizada pelos quatro grupos: a de que os atores são os elementos fundamentais para a possibilidade de desenvolvimento deste território, e de que há ainda muito caminho a percorrer no sentido de aumentar a qualidade da sua ação e, muito particularmente, para aumentar a eficácia do seu esforço.

Há ainda a destacar um generalizado consenso em torno de uma certa ideia de identidade (mesmo por parte daqueles que são “exógenos” - por naturalidade - ao território do Baixo Guadiana), de proximidade emocional com as populações e com os seus problemas, do mesmo modo que existe uma clara perceção (até por parte dos próprios) de que essa proximidade não existe entre eles mesmos.

Por outro lado, para lá de resolverem necessidades, constrangimentos e debilidades, e da necessidade de atender aos conflitos que as próprias dinâmicas das sociedades e dos processos de desenvolvimento sempre despoletam, é nas características (que a comunidade ainda detém), na capacitação (que urge reforçar) e nas influências sobre o capital social e no próprio desenvolvimento, que maior parece ser o papel dos atores locais no território.

7.3.1.6. O TERRITÓRIO COMO LOCAL E MOTIVO DO DESENVOLVIMENTO

O território, enquanto espaço onde ocorre o desenvolvimento, assume particular relevância dada a especificidade, que, obviamente, sempre encerra. De alguma forma podemos concluir que o território serve o desenvolvimento como local e como motivo. É a perceção com que ficamos depois de lidos e interpretados os dados relativos ao Baixo Guadiana.

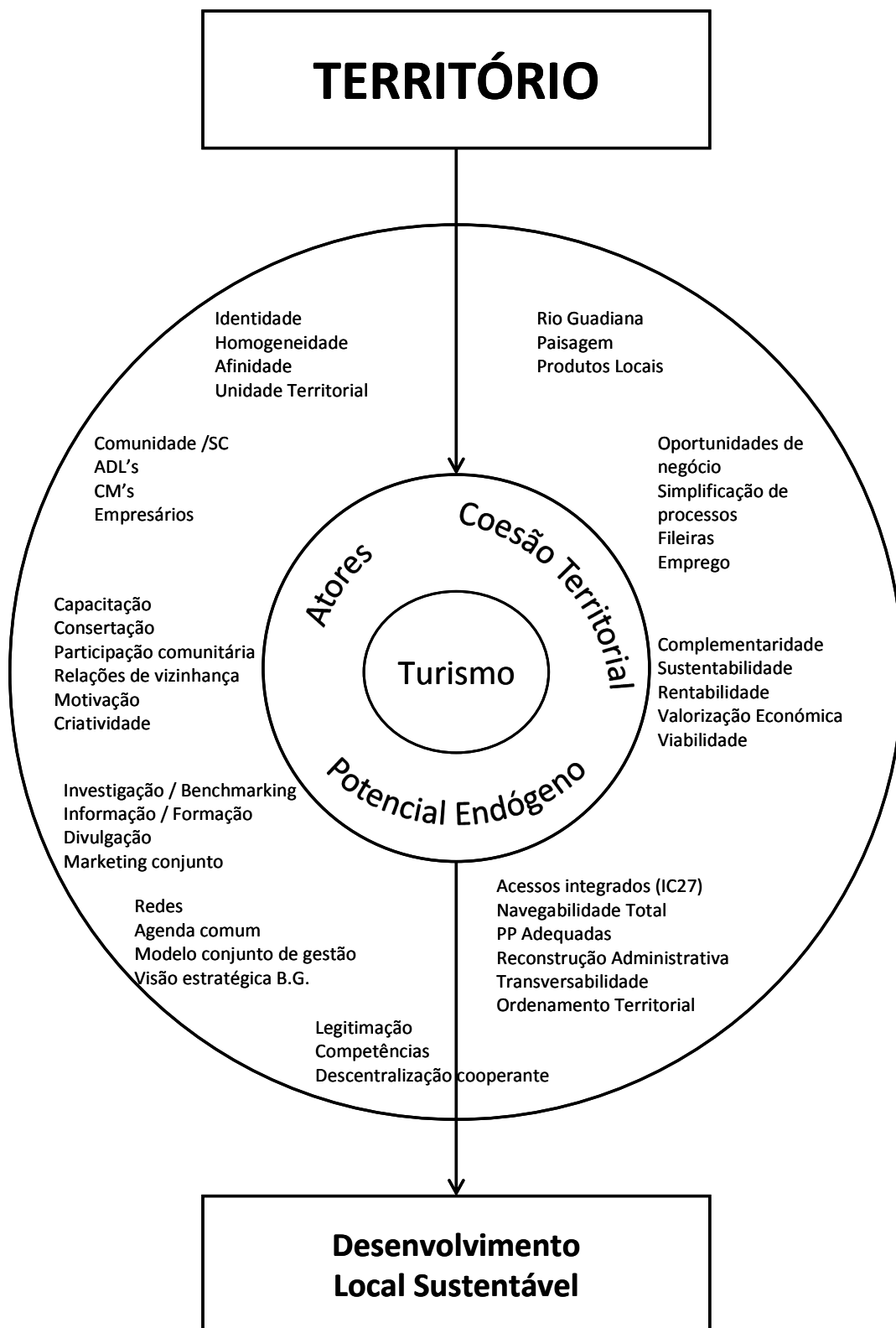
Sustentado quer nos dados recolhidos nos inquéritos, entrevistas e *focus group*, quer nas ideias resultantes da consulta de documentação, memorandos e da nossa própria experiência profissional, reforçada pelo fórum participativo, algumas considerações e várias reflexões se podem enunciar sobre este primeiro tema de análise. É isso que pretendemos agora ilustrar, de forma gráfica, no organograma seguinte: num território, com um potencial endógeno específico e de forte identidade, uma comunidade, se capacitada e atuando em rede e em corresponsabilidade, pode construir uma progressiva coesão territorial, que atenuará muitos dos principais estrangulamentos de que enferma, e permitirá encontrar as melhores soluções para o seu desenvolvimento sustentável. No caso do território do Baixo Guadiana, o turismo é central neste processo pela atualidade e oportunidade que aqui lhe é reconhecida (e desejada). É por isso um bom *leitmotiv* da componente ação desta investigação.

A questão do território constitui-se como o contexto onde se materializam espacialmente os diferentes aspetos que esta investigação tem vindo a abordar: o turismo, o potencial

endógeno, os atores, a coesão territorial. Efetivamente, é a partir da análise das atuais condições que o subterritório do Baixo Guadiana apresenta e da formulação de pistas para a sua eventual reestruturação, que se pode falar da possibilidade de um projeto de desenvolvimento sustentável de traços inovadores em territórios de baixa densidade. No entanto, como é evidente, a questão territorial tem diversas e complexas facetas, é entendida de diferentes modos e coloca possibilidades estratégicas e funcionais que não são, ainda, globalmente consensuais (como apresentamos na análise ao longo deste capítulo e que se podem verificar pela consulta do anexo 9, sendo, no entanto, fortemente defendido que um modelo de gestão conjunto para o BG podia representar uma oportunidade de desenvolvimento ímpar, quer pela complementaridade dos recursos de cada concelho, que reforçaria o potencial endógeno, quer pelo reforço da coesão territorial, do capital social e da capacitação das comunidades (fig. 7.5).

Um dos aspetos de maior relevo em qualquer investigação que se desenvolva no campo social relaciona-se com a perceção que os próprios habitantes e agentes de um dado território que é alvo de um projeto desta natureza têm em relação a ele. Quase poderá parecer redundante, mas o conhecimento local relativo ao potencial endógeno pode, em si mesmo, representar um potencial endógeno. Perceber se esse grau de perceção é profundo ou superficial, e se é crítico ou passivo, é uma etapa incontornável para o investigador, para melhor apreender o seu contributo para o desenvolvimento local.

Figura 7.5. - Esquema do Subtema Território



Fonte: Elaboração do autor

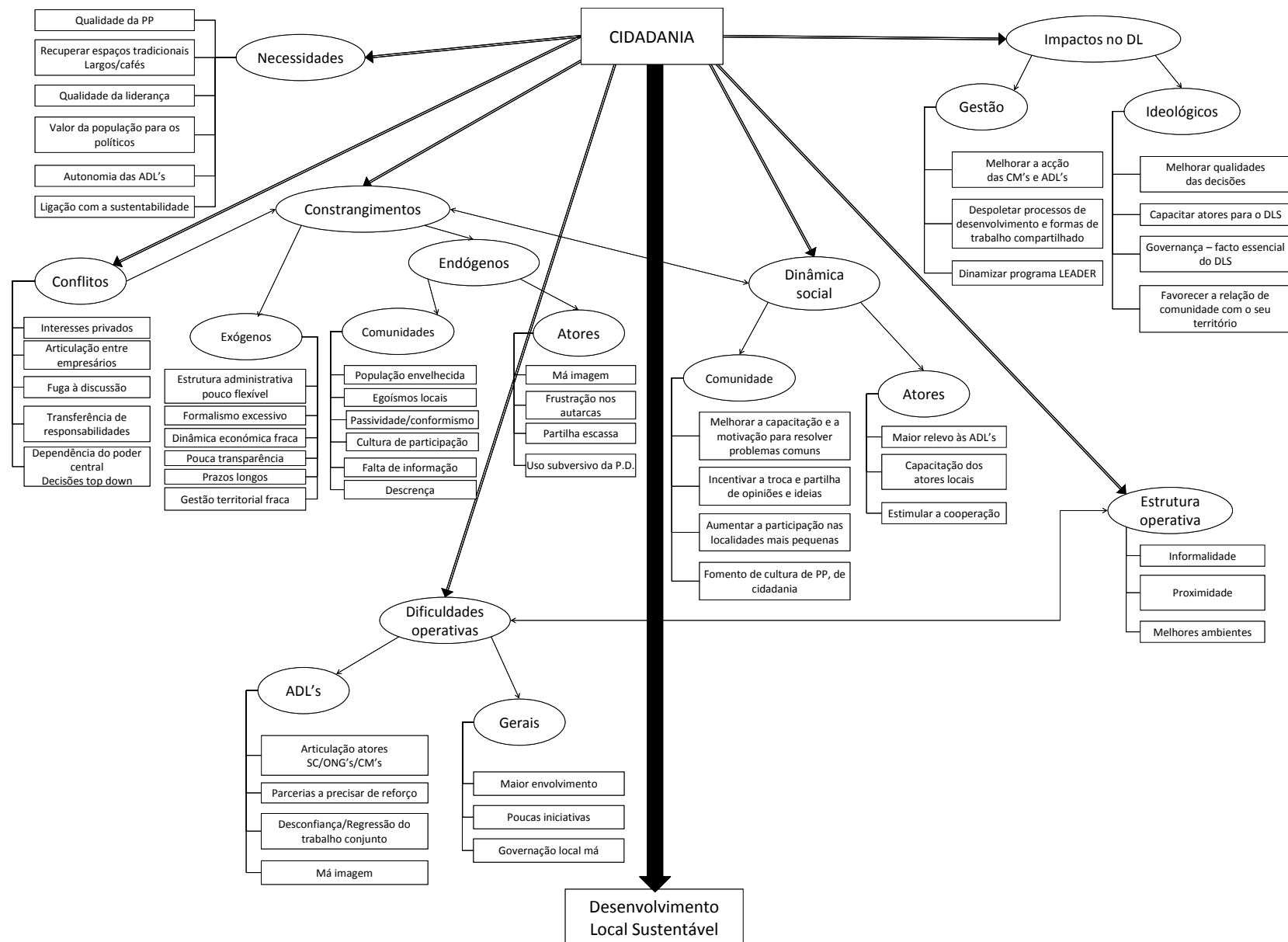
7.3.2. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO DO BAIXO GUADIANA

Nesta segunda dimensão de análise – a Participação Pública – pretendemos, tal como fizemos para o Território, alinhar as ideias-chave resultantes do tratamento e interpretação dos dados e, nesse propósito, tecer algumas considerações que se nos afiguram importantes para esta investigação.

7.3.2.1. CIDADANIA: ESTRUTURA E DIMENSÃO NO TERRITÓRIO

Nas várias opiniões recolhidas no decurso da investigação, um largo conjunto apontava na mesma direção: os cidadãos não estão habituadas a participar, ou, como refere a literatura, não têm uma cultura de participação (Touraine, 1996). Parece assim forçoso, numa síntese relativa à participação, sempre consubstanciada nos dados recolhidos junto dos informantes, na documentação analisada, em variadíssimos memorandos e na nossa própria experiência profissional, não deixar de atender a este aspeto, e procurar enunciar os motivos e os efeitos de que este fenómeno se reveste no desenvolvimento sustentável do território (fig. 7.6). Esta questão é tanto mais importante quanto a falta de cultura de cidadania é vista como um entrave a um verdadeiro desenvolvimento sustentável, pelo que, claramente, é um constrangimento endógeno da comunidade neste território.

A despistagem das várias razões que foi possível recolher no decurso desta investigação aponta para uma combinação de fatores, todos eles relativamente negativos, mas cuja junção, no contexto de um território como este, se revela verdadeiramente limitadora para as estratégias possíveis e, particularmente, para a concretização de um modelo participado pela sua comunidade e agentes, como efetivamente deveria ser.

Figura 7.6. - Esquema do Subtema Cidadania

Fonte: Elaboração do autor

Apesar de existirem estruturas (em particular o movimento associativo) onde a população facilmente encontra (encontraria) um espaço viabilizador da participação pública, o facto é que, em termos gerais, existe uma atitude passiva, um défice de envolvimento, que em nada beneficia o desejado desenvolvimento do BG, constituindo um efetivo constrangimento (fator apresentado, claro, como negativo), até porque é propiciador de conflitos, muitas vezes resultantes da deficiente informação e participação da comunidade. Como já foi por diversas vezes salientado ao longo desta investigação, a questão da governança exige as pessoas, exige qualidade na participação, que esta seja ativa, construtiva e qualificada por parte dos residentes neste território do BG. É neste domínio que a avaliação das questões da cidadania é também relevante, porque nos permite, de certa forma, apreendermos, neste momento, o “estado da questão” do envolvimento e da capacidade participativa, e facilitando algumas conclusões em termos da construção estratégica necessária para conseguir um desenvolvimento sustentável participado do território em causa.

Da investigação resulta que, no território do Baixo Guadiana, a participação pública continua a ser feita, quase em exclusividade, por obrigação legal, com pouco interesse efetivo na sua dinamização por parte das autoridades locais, e com uma organização que coloca a discussão em moldes e em ambientes pouco favoráveis ao seu alargamento, e, por vezes, até facilitando a manipulação dos eventuais intervenientes. É mais um aspeto que, seguramente, afasta as pessoas da participação no desenvolvimento destes processos. Este facto é tanto mais grave quanto as situações que provocam maior absentismo são as que envolvem os instrumentos estratégicos do território, como GOP ou Planos Estratégicos para Setores de Atividade, Planos Territoriais, etc., e que seriam os mais importantes de ser implementados após uma aberta e alargada discussão, nas quais se gerasse a crítica e o posterior e desejado consenso.

No caso das autarquias, uma certa cultura presidencialista, de reverência, muitas vezes, ao líder da equipa, faz esquecer os aspetos democráticos não só da sua eleição (que pretende instituir a gestão da causa pública e não uma monarquia...) mas, igualmente, da prestação de contas que lhes é devida, nos quais se inclui, efetivamente, a promoção da participação e a lealdade com que os projetos de interesse para o território devem ser discutidos. É fundamental que as consultas públicas não sejam proporcionadas “a seco”, sem uma explicação, sem apresentações vertidas em metalinguagens acessíveis a todos. E, principalmente, que a participação não seja solicitada “fora de prazo”, na fase final dos

processos, em que as audiências são confrontadas com ideias passadas a projetos totalmente finalizados e às quais meramente se pergunta se têm alguma sugestão a fazer. Não deverá haver métodos (legais) muito mais intimidadores e manipulares do que este.

Parece, assim, ser necessário funcionar em moldes totalmente distintos, com uma exigência de participação, mas igualmente da sua facilitação, estimulando a igualdade de oportunidades logo na divulgação da informação, mas principalmente, na alteração de processos. A verdadeira participação envolve as populações desde o início dos processos; com um acompanhamento gradual e ao longo das diferentes etapas, qualquer participação das pessoas será não só mais fácil, como realmente contributiva, crítica, enriquecedora do processo. Fazer os cidadãos acreditar, de novo, de que a sua participação é efetivamente desejada. Estas dificuldades operativas, a necessitar de maior articulação e parcerias entre os atores, podem ser operacionalizadas por estruturas mais informais e próximas aos cidadãos e a todos os intervenientes.

Todos estes aspetos aqui enunciados, e que têm eco no território alvo desta investigação, conforme se comprova pelos dados recolhidos, mais não fazem do que reforçar a tendência para as pessoas se refugiarem em formas isoladas de decisão e de participação nos casos em que mesmo assim o decidem fazer.¹¹⁴

As dinâmicas sociais conducentes à participação estão por isso sempre relacionadas com o próprio processo de empoderamento (*empowerment*) dos atores locais, principalmente em termos do tempo necessário para a construção de uma efetiva auto-confiança em cada um dos participantes, e o caso do Baixo Guadiana não é diferente. Mas é um caminho fundamental na edificação de uma verdadeira governança democrática, peça nuclear, não é demais repeti-lo, num processo de desenvolvimento local sustentável, que jamais se pode estruturar sem a participação cooperante das comunidades residentes.

¹¹⁴ Repare-se que o nosso quotidiano está cheio de atitudes desse tipo, desde o conjunto de operações bancárias realizadas a sós com uma máquina, e já não ao balcão interagindo com o funcionário, ou através de *'call centres'* em que, além se desconhecer a cara do interlocutor, sabemos que nem sequer é alguém responsável no quadro das atividades da empresa, os quais ficam recatados no anonimato e defendidos da crítica a qualquer facto que possa ser da sua responsabilidade enquanto gestores. Todos estes gestos e atitudes no quotidiano instituem novas formas de agir que contaminam as outras. E, portanto, se não houver um esforço redobrado de conseguir mostrar que existe outro modo de fazer as coisas, e exigir a possibilidade da participação e da ação coletiva, então muito daquilo que se pretende fazer em termos de desenvolvimento local sustentável - que não se pode fazer sem as pessoas - ficará em grande medida comprometido.

Este tipo de trabalho cultural, social e de mentalidades em torno da questão da participação tem a vantagem adicional – para lá do crescimento pessoal, inestimável, que a capacitação trás, na autoconfiança gerada, no capital humano (social e territorial) acrescido ao território em cada membro da comunidade que se torna mais ativo, participativo, crítico e contribuinte para as suas atividades – de trabalhar igualmente nos aspetos da construção de consensos. A capacitação dá maior poder de auto crítica e forma o respeito pelos pontos de vista alheios, aumentando a compreensão pela necessidade de se construir um caminho comum, que contenha a participação e a satisfação de todos. O aumento da capacitação de uma comunidade, como refere um entrevistado, conduz inexoravelmente a “uma nova consciência do território, do território em si mesmo, da importância que cada um representa no território. Se cada um de nós tivesse ‘per si’ a consciência dessa importância, provavelmente a importância do capital social era completamente distinta no desenvolvimento do território.”

Neste percurso, é importante contrariar a tendência dominante, já referida anteriormente, de um crescente individualismo, a que os próprios constrangimentos endógenos e exógenos não são alheios. Num território de escassos recursos como é o do Baixo Guadiana, é seguro dizer que, no imediato, ele não terá condições de suportar, com sustentabilidade, projetos para o seu desenvolvimento integrado se não puder contar com as sinergias resultantes do trabalho em cooperação, coletivo, que potencie os seus recursos endógenos e lhe dê forças adicionais. Que só poderão ser geradas pela participação coletiva no processo, até pela necessidade de novas formas de governança, de maior proximidade aos cidadãos. Ora é evidente que estas não se poderão conseguir sem o contributo da comunidade local, sendo para tanto necessário que “as pessoas sejam induzidas a opções de participação e de gestão do território.”

Conseguida esta motivação à participação pública por parte de todos aqueles a quem o território diz respeito (comunidade, atores, empresários, responsáveis políticos, etc.), que conduza a uma participação pública mais construtiva e estruturada, e, portanto, a uma cidadania implicada com a participação, é possível então, igualmente, trabalhar no aprofundamento dos instrumentos facilitadores da construção e aprofundamento de uma estratégia associada ao DLS. Bem como instituir – outro passo fundamental – processos de monitorização dos mesmos e dos seus impactos no DLS, sem cuja concretização não é possível aperfeiçoar os procedimentos, nem aprofundar a análise das questões associadas à gestão dos recursos endógenos e do território.

Pela análise dos dados foi possível verificar que cerca de 70 % dos inquiridos consideraram que participariam mais nos processos relativos a projetos e políticas estruturantes para o território (por exemplo, discutir um Plano de Ordenamento territorial, ou as componentes do plano de atividades municipal, ou a realização de um evento de dinamização de produções locais, ou a organização de uma rede de serviços de micro escala associada ao turismo, para citar apenas alguns), se a sua participação fosse solicitada no início dos processos, ou em etapas verdadeiramente iniciais.

Assim, por exemplo, no caso dos orçamentos e opções do plano municipais, se fosse seguida uma metodologia de orçamento participado (nenhum dos municípios do BG efetivamente o faz), em que a comunidade tivesse a possibilidade de debater as necessidades mais prementes em termos de apoio da intervenção municipal, e de definir a aplicação de uma parcela da dotação orçamental anual, seguramente a sua participação seria mais estimulada do que meramente pedir a sua opinião no processo final de aprovação, quando tudo está em grande medida decidido e a complexidade do documento limita em muito a sua alteração, para lá de se tratar de uma assembleia formal, intimidadora da participação individual.

Os informantes, como vimos, consideraram também, por grande maioria, que participariam mais se tivessem maior acesso às fontes de informação, se estas tivessem uma linguagem acessível ou, não tendo, que sentissem um esforço real para que o seu entendimento fosse conseguido; se fosse dado o espaço de tempo para a consulta ativa e crítica do cidadão em assuntos que lhe são próximos (outro “truque” muitas vezes visto para falsear a ideia de participação é o jogo dos prazos – tudo legal mas civicamente pouco moral – que é reduzir os prazos ao mínimo, dificultando a consulta e a compreensão e intervenção crítica em torno desses projetos e/ou documentos); o mesmo, e complementarmente, se passa com os espaços, a escolha de espaços difíceis, ou com horários restritos, etc., são tudo procedimentos que falseiam a democracia e que restringem a participação, e que um modelo de governança e uma estratégia de desenvolvimento local sustentável não devem ter.

E, como se atesta nesta investigação, apesar da dificuldade que as pessoas têm em contornar esses obstáculos, elas estão conscientes deles, e daí que se refiram também, como já aqui se escreveu, às formas mais ou menos encapotadas de manipulação da “desejada” participação pública, que a tornam passiva e meramente informativa, como se conclui da análise dos dados e que já explicitámos.

Sejam quais forem as circunstâncias que se coloquem, surge sempre como fator decisivo, em termos de desenvolvimento local sustentável, fazer um esforço para que se inverta a lógica *top-down* e para que os processos possam seguir nas fases de geração, decisão e implementação, estratégias de *bottom-up*. Neste território tal premissa não é exceção, aliás, existem no seu contexto boas experiências em que o envolvimento das atores locais resultou em verdadeiros processos de desenvolvimento. São necessárias dinâmicas e formas de ir ao encontro dos indivíduos, de o fazer em espaços mais acolhedores, por processos mais informais, mas em que a comunidade sente que está a participar.

E se, efetivamente, essas opiniões expressas são integradas, ou ao menos discutidas, num processo de construção de consenso, a participação vai aumentando e a iniciativa pessoal vai tornando-se mais ativa, aumentando o capital humano disponível para o desenvolvimento local, mesmo num contexto de escassos recursos. Ou, ainda mais relevante, se obtida num contexto de escassos recursos, pois qualquer capital disponível deve ser potenciado e integrado no conjunto. Claro que a troca de informações também é importante, não apenas como dinamizador da capacitação, mas igualmente como instrumento operativo, particularmente, como já referimos noutro capítulo, no quadro das redes e parcerias, otimizando o trabalho das diferentes organizações envolvidas. Serão assim mais visíveis os impactos no desenvolvimento ao nível ideológico e de gestão política territorial.

O aumento da participação traz ainda consigo um outro capital que antes não estaria visível, mesmo que se julgasse potencialmente existir: o aumento da troca de informações, que deve ser estimulado, e que, depois, pode acabar por se efetivar espontaneamente. Associada a um maior número de participantes terá que estar, ainda, forçosamente, uma maior diversidade. Este fator permite descobrir novas ideias, novos produtos, novos nichos de mercado, possibilita gerar um grande potencial, com aspetos de criatividade e, como muitas vezes sucede com o aumento da participação das gerações mais velhas, pode admitir o regresso de procedimentos tradicionais de uso dos recursos que consentem outra sustentabilidade. E estes são fatores que enriquecem, que se traduzem em *empowerment* das comunidades, onde assume especial relevância na apropriação por estas do seu próprio processo de desenvolvimento, e é essencial para a sustentabilidade deste.

Todos estes elementos podem dinamizar a participação, aspeto crucial para uma cidadania ativa, vital para o desenvolvimento do território. Do mesmo modo, a formação desta capacidade de exercer a cidadania pode gerar processos de desenvolvimento, criar formas de trabalho partilhado para o interesse comum, elementos importantes para a sustentabilidade do BG.

Foi deveras interessante, no decurso desta investigação, ter a perceção, junto dos informantes que representavam as comunidades residentes no território, que, para eles, um dos elementos chave da possibilidade de o território do Baixo Guadiana poder vir a consolidar uma estratégia sustentada de futuro, é a formação dos atores que atuam no território, aspeto ao qual, complementarmente, associam a necessidade de mecanismos mais fortes que instituem a cooperação como metodologia fulcral para o seu desenvolvimento.

Este desejo efetivo de que se consiga um futuro para este subterritório do Baixo Guadiana – muitas pessoas, já idosas, manifestam sempre a pena de que “haja já pouca gente”, e de como gostavam que as suas terras tivessem a vida de outros tempos, “que se fizesse alguma para os jovens não terem que abalar” - não é senão outra forma de exprimir a afetividade que as pessoas têm com o seu espaço e com as suas memórias. Esse desejo de permanência, de continuidade, está ainda bem vivo, e é um fator com o qual se deve contar para construir uma dinâmica de participação mais empenhada por parte da população.

Estes aspetos mostram que o caminho para o desenvolvimento local sustentável não se pode fazer sem uma igualmente sustentada participação, o que exige um combate (particularmente em contextos de escassos recursos como o do Baixo Guadiana) por uma nova cidadania, por uma crescente maturidade social dos cidadãos, com maior proximidade às tomadas de decisão, e uma maior circulação da informação, com transparência e grande atenção a todos os fatores motivadores dessa mesma participação (sobretudo coletiva) que possam trazer ao território, mais consenso e sinergias.

7.3.2.1. DINÂMICAS: ESTÍMULOS E INIBIÇÕES

O facto de a população – para além de, em valores absolutos, ser diminuta – ser consideravelmente envelhecida não facilita em nada as dinâmicas da participação. Às razões

de natureza da própria formação pessoal, crescem muitas vezes razões do foro psicológico, de resistência à mudança e dificuldade em alterar comportamentos, o que muitas vezes não permite que a pessoa tenha vontade de aderir ou aceitar processos que a queiram motivar a uma maior participação. Em certa medida, há muitas vezes um problema de auto confiança que inibe as pessoas a manifestarem-se, particularmente em público ou em situações que entendem como confrangedoras para si.

Não deixa de ser curioso que os agentes que operam no território, quer os políticos, os empresários ou os membros das Associações (ADL, OCS, etc.) destaquem com maior expressão a falta de articulação e a incapacidade para uma efetiva cooperação (formal e informal) como fator impeditivo dessa maior expressão cidadã na governança. De certa forma, é visível que a governança é imposta em termos de uma atitude legal (imbuída de uma ação politicamente correta que é fruto dos tempos), mais do que estar já efetivamente associada a um processo de construção a partir da base. Veja-se como é apontado o problema: “cada entidade está praticamente a trabalhar para si e há pouca partilha de informação. As parcerias são muito frágeis ou são muitas vezes parcerias impostas com o objetivo de um financiamento, de um projeto sectorial muito específico, não há uma lógica territorial de envolver desde o princípio até a longo de um percurso que se pretenda que seja continuado. Há pouco trabalho em conjunto.”

A falta de uma cultura de cidadania é reconhecida como um entrave de base a esta evolução desejável: “as pessoas não estão habituadas a participar”. Numa população envelhecida existe um grande problema de capacitação para conseguir esse exercício, e as organizações suas representativas, reconhecem-no as próprias, apresentam ainda grandes problemas de dependência (dos poderes centrais e mesmo dos municipais, “as associações estão reféns dos poderes, que condiciona tremendamente a ação destas” e mesmo de interesses privados, eventualmente de financiadores), problemas esses que limitam a sua ação: “quando a maior parte da população está empregada no Estado não há participação”.

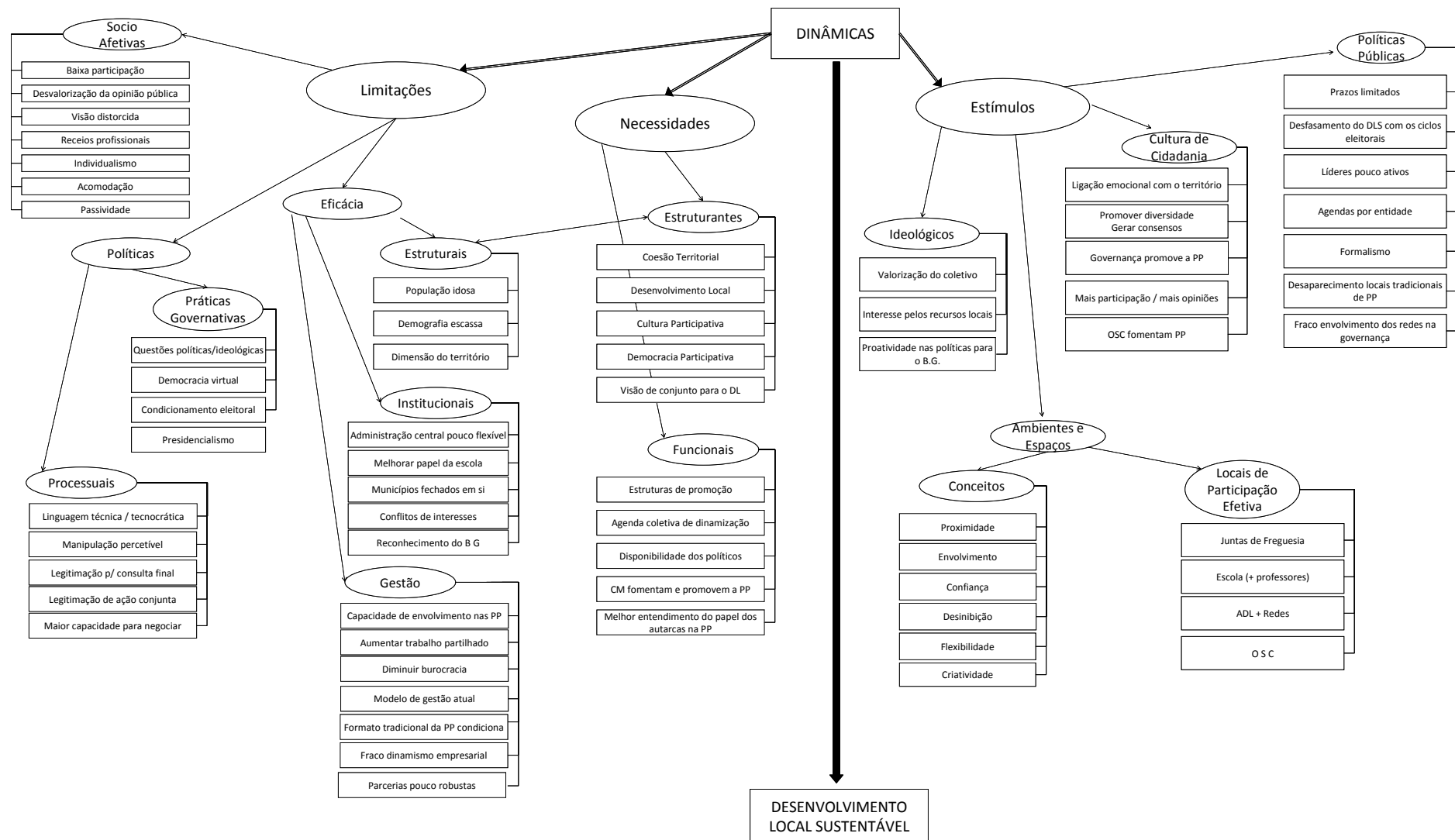
A circunstância de a região ter muito pequenas alternativas em termos de uma sobrevivência imediata – e que tem expressão evidente na grande dependência dos apoios e dos sistemas sociais públicos – também leva os indivíduos a ter reservas quanto à exposição da sua visão crítica, quando a tenham, com receio até de represálias. Como em qualquer situação na vida, também no desenvolvimento territorial a dependência em relação a outros revela-se na falta

de liberdade. E a participação pública não se pode fazer senão num contexto de lealdade, confiança e liberdade.

Globalmente, todos os informantes destacam a necessidade de fazer crescer a capacitação, de exigir mais participação pública, em mais momentos dos processos. Sendo que aquilo que parece efetivamente faltar é um modelo distinto – e ambientes e espaços distintos, mais informais e acolhedores, à semelhança dos antigos espaços sociais tradicionais de decisão – de motivação à participação. “Já houve tempos participativos; nas cooperativas, centros culturais, as pessoas participavam...havia interesse”. A vontade de estar envolvido, parece ainda, apesar de todas as limitações, existir. Aos agentes ativos exige-se (exigem-no eles igualmente) maior cooperação e mais diálogo, no sentido de se construírem estratégias de maior durabilidade sem as quais o desenvolvimento local sustentável não passará de uma miragem.

Os problemas são comuns, as soluções devem-no ser, igualmente. É vital, dizem em comum, alterar o carácter passivo e de observador da participação: “é muito importante a confiança entre as pessoas, a confiança entre as entidades, entre as empresas, entre os empresários, as parcerias, as trocas de informação. E acho que é muito pobre no espaço de que estamos a falar”. O alargamento do envolvimento nos processos, além de ser construtivo de formação cidadã, não deixará de reforçar a qualidade das decisões tomadas, e de responsabilização cívica de toda a comunidade deste território. Ou seja, apesar das necessidades estruturais, estruturantes e funcionais elencadas pelos informantes, bem como das limitações à eficácia da participação, a introdução de outros conceitos e oportunidades traduzir-se-ão em estímulos à participação e às dinâmicas a ela associadas (fig. 7.7).

Figura 7.7. – Esquema do Subtema Dinâmicas



Fonte: Elaboração do autor

Acresce ainda que é patente, alguma desconfiança, também, em relação ao comportamento e atividades de algumas organizações, quer na sua avaliação indireta, quer quando de facto participam com algumas delas em determinados projetos. No primeiro caso, opinam os indivíduos de que a ética que é seguida bem como a transparência de certos projetos não é a melhor, facto que conduz ao seu afastamento das propostas originárias dessas instituições, o que reduz as possibilidades da sua participação. Na outra forma de avaliação, algumas vezes sentem-se instrumentalizadas, tendo a percepção, no decurso ou no final dos projetos, de que estes não são verdadeiramente direccionados à comunidade e ao seu desenvolvimento, mas meramente uma forma de sustentação da própria instituição, em que os indivíduos (a comunidade local) desempenham um papel, chamemos-lhe assim, de meros figurantes.

Essa manipulação das pessoas, seja qual for o seu grau (e mesmo que não seja intencional, mas apenas um “defeito” dos processos de execução), afeta a democracia com que os mesmos são levados a cabo, e coloca em causa o direito da comunidade a uma participação por adesão esclarecida. Em qualquer dos casos, a reação a estas situações, como é evidente, é negativa, e uma vez mais as consequências são um afastamento das comunidades dos processos de discussão, de animação e de avaliação de tais projetos, a que acresce a passagem de informação negativa em relação às instituições e às práticas de governança, no quadro da comunidade em que vivem ou das suas relações, o que faz alastrar a visão negativa (como é habitual, porque circula muito mais depressa do que a visão positiva), conduzindo a uma diminuição da participação em termos absolutos e exigindo um trabalho de retoma de confiança mais difícil, nos casos em que tais instituições (ou outras, porque este comportamento acaba por ter efeitos de contágio) alterem os seus comportamentos e queiram fazer um trabalho de desenvolvimento e ação participada junto das populações.

7.3.2.2.1. FORMALIDADE E INFORMALIDADE DA PARTICIPAÇÃO: O PAPEL DA ESCOLA

A opinião dos atores chave, num certo sentido, vai nesta direção, ao relançar a questão em torno precisamente dos mecanismos usados para a interação entre os diferentes grupos e poderes existentes no território. A sugestão dada de que a participação deve voltar a modelos mais informais, retomando expressões seguidas em épocas mais tradicionais, com maior

comunitarismo – e aos mecanismos de ação então seguidos – parece encontrar um campo de afirmação nas concepções atuais que defendem um maior peso para a democracia direta e para a participação coletiva e consensual em torno do desenvolvimento local. Veja-se nesta resposta: “o café Central (em Mértola) chegou a ser o 1º polo cívico, aqui desta vila. Porquê? Era lá que a câmara funcionava. Não sei se sabes!? Ali o presidente da câmara fazia o seu dia-a-dia numa das mesas do café, a malta juntava-se à volta. Toda a comunidade decidia. Era numa altura que o centro da vila era ali. O “Central” e o “Guadiana” os dois cafés, eram o centro da vila, não é? [Como as decisões eram partilhadas, isso legitimava-as]”, ou esta outra: “Portanto, deixa de haver participação cidadã, que é o tratar das coisas da terra. Coisas em coletivo, as coisas mais amplas, como principalmente as coisas políticas, era aí que se discutiam as questões”.

Esse também poderá ser um caminho possível para aumentar a massa crítica da região, cujo baixo nível é igualmente um dos constrangimentos que afetam a participação. De facto, o território não precisa de se fechar sobre si mesmo, antes pelo contrário, é desejável que possa contar com a participação de novos contributos (que permaneçam exógenos, ou que venham a integrar-se efetivamente, não é totalmente relevante) e que possam acrescentar mais-valias ao território. Muitas das atividades criativas, ou dos sectores emergentes, que podem resultar da concretização dos potenciais ainda não explorados no território, podem contribuir para essa atração de novos recursos em termos do capital técnico, social e humano de que o Baixo Guadiana tanto necessita.

As escolas do território, comprometidas com programas escolares que se destinam a uma massificação do pensamento, e que pouco motivam para a participação local, antes promovendo a ideia de migração para o exterior como única forma de aceder aos “consumos da moda”, também em pouco ou quase nada auxiliam a construir quer um reforço na massa crítica local quer a incrementar a participação nas atividades que se possam desenrolar no território. O grave é que esse papel, ao longo dos anos, tem vindo a diminuir (quando era importante ter aumentado) devido às pressões de toda a ordem exercidas pelo Ministério da Educação, também apanhado nas malhas de uma lógica economicista em que a noção de formação se perde, envolta em tentativas pouco meritórias para o País de o fazer progredir à base de indicadores estatísticos que nada trazem de verdadeiramente positivo para o coletivo.

A participação, tal como a efetiva aprendizagem, perdem-se nessa voracidade de “progresso a toque de caixa”. Refira-se, no entanto, que esta postura da Escola não tem que ser uma fatalidade. O território tem exemplos (em Mértola) em que, integrada dentro do próprio processo de desenvolvimento, a Escola pode ter um papel bem diferente na aprendizagem do contexto e da participação nos interesses do território e das comunidades (foi mesmo criada uma Escola Profissional pelas entidades locais para complementar a estratégia do Projeto Integrado de Mértola).

Neste domínio, relativo às limitações impostas pelas políticas da administração central, é evidente que, para além das consequências para o desenvolvimento local sustentado (que continua excessivamente dependente de decisões tomadas a centenas de quilómetros do território do Baixo Guadiana), elas não deixam igualmente de afetar a participação. Falando de aspetos concretos, e evitando a crítica à grande debilidade existente em termos de políticas públicas que possam ser conducentes a um tal progresso regional, referimo-nos meramente aos aspetos legais e processuais que envolvem inúmeros projetos, e que os tornam não apenas numa nebulosa de informação, a mais das vezes construída num jargão impenetrável até para pessoas com alguma formação académica, como ainda a um conjunto inexpugnável de procedimentos que lhes dificulta a crítica e que afasta as pessoas da sua discussão e da participação na sua concretização (eventualmente, interessantes até em termos locais).

É evidente que a dimensão do poder não se esgota no nível central, e nem as dificuldades ou a oposição a uma participação por parte das comunidades e dos agentes locais, pois não é menos verdade que essa barreira linguística e conceptual, na qual são construídos muitos projetos, é igualmente usada em muitos municípios, e com a mesma finalidade. Assim, verifica-se, e esta investigação recolheu muitos testemunhos nesse sentido, que existe uma clara contradição entre a vontade expressa em palavras e a realizada na gestão quotidiana, atestada em concretizações.

Os resultados desta investigação são claros: as comunidades e os diferentes atores querem envolver-se mais, têm consciência de que a sua participação obriga os poderes públicos / políticos a gerir melhor e sabem que a sua capacitação nesses processos lhes permite uma maior fiscalização. Por isso, é adequada a reclamação que os atores fazem para um papel mais pertinente por parte da estrutura escolar, e por parte das entidades locais, para que sejam incentivadas as parcerias de projetos com estas estruturas. Particular relevo assume a

necessidade de se captarem os professores para as problemáticas do território e dos seus residentes, mobilizando-os para cooperarem no processo de alargamento da capacitação e da participação por parte da comunidade, e não só dos seus membros mais jovens.

7.3.2.2.2. MECANISMOS E FORMAS PARTICIPATIVAS

Tal como se viu na análise relativa ao tema da cidadania, as pessoas sentem a existência de um potencial de envolvimento não concretizado da região em que vivem. No entanto, por razões distintas, não se integram nessa dinâmica, deixando-a para outros atores e poderes, muitas vezes porque se sentem incapacitados para outro tipo de envolvimento, (como se ilustra na tabela 7.3.2.8 d do Anexo 9) os indivíduos participariam mais se houvesse “mais confiança nas organizações e instituições”, e “confiança generalizada”. Igualmente “comportamentos e atitudes entre e dentro das organizações” e as “dinâmicas associativas” são considerados fatores importantes para a participação pública. “Espaços privados - associações e juntas de freguesia” são os considerados mais eficazes para a participação pública, enquanto os menos aceites são os espaços políticos e da administração central. Por outro lado, a “Criatividade e Inovação”, bem como “sentir ligação emocional com o território” são apontadas como fortemente mobilizadoras para a participação pública.

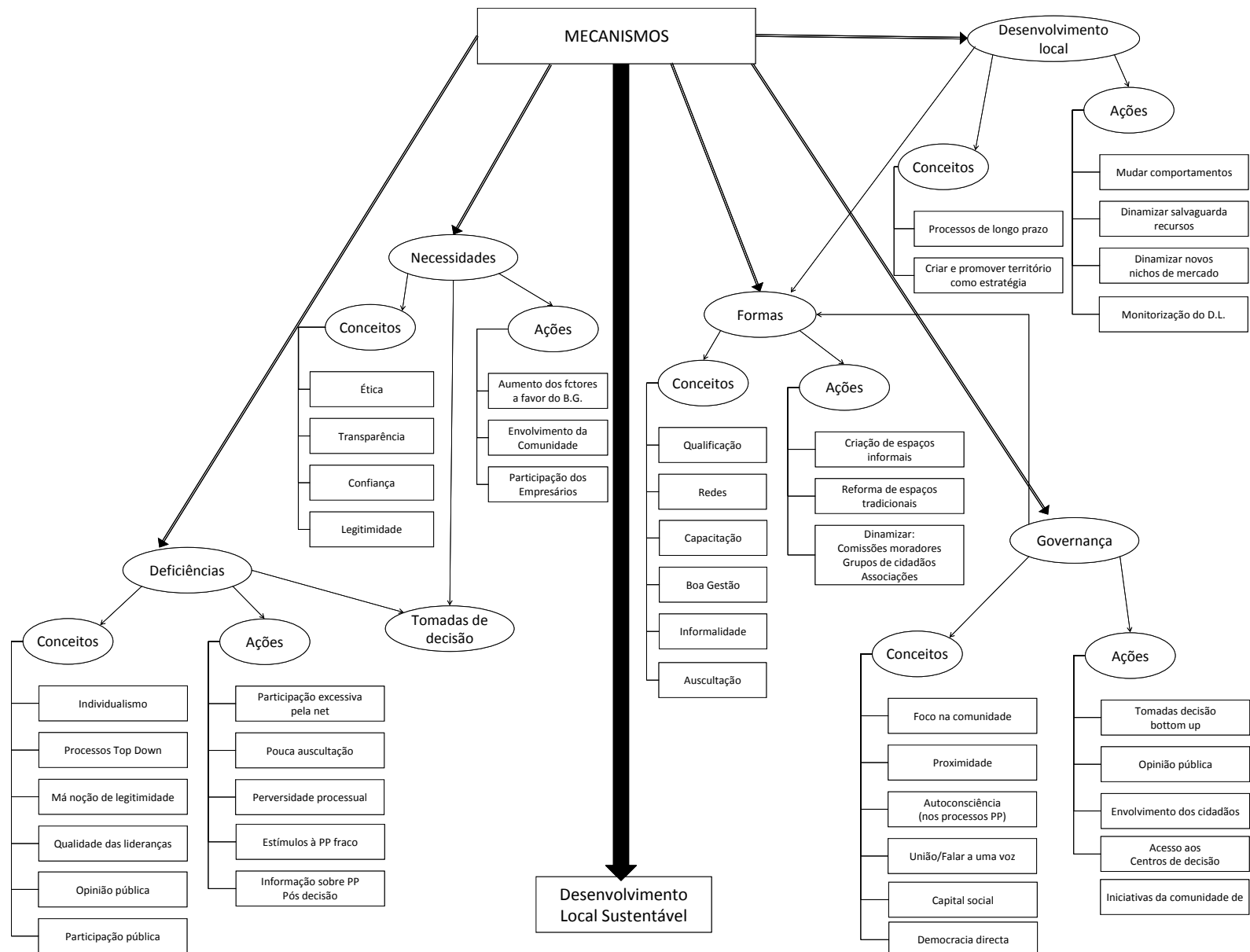
À desvalorização da opinião própria, já antes referida, junta-se o crescimento de uma cultura individualista, e uma quebra nas práticas comunitárias que, claro, só podem ter efeitos negativos nas dinâmicas que o desenvolvimento sustentável do BG requeria, como se depreende quando é referida uma: “ausência de visão conjunta para o BG, logo a ação é disfuncional. E há problemas de lideranças”. Não é por isso de estranhar que (como é visível na tabela “Evidências do tema Participação Subtema: Dinâmicas do anexo 11) “fortes possibilidades de informação, consulta e participação ativa do cidadão nas questões de interesse coletivo, bem como as formas de governança, baseadas em parcerias e organizadas em rede que favoreçam o estabelecimento de entendimentos e a criação de ambientes de confiança representam para mais de 70% dos inquiridos, meios facilitadores da participação pública em processos de desenvolvimento local”.

É por isso que, como é espelhado nas respostas dos diferentes grupos de informantes, existe uma perceção de que há estímulos possíveis de serem introduzidos neste processo: a criação

de ambientes mais propícios, o aumento das trocas de informação por parte de todos os agentes, o trabalho em rede e partilhado, podem funcionar nesse sentido positivo (fig. 7.8). As organizações mais próximas das pessoas são apontadas como tendo esse potencial (as Juntas de Freguesia são continuamente referidas nessa tipologia). De resto, as afetividades e o desejo de permanência são fatores que despertam na população, uma dinâmica de participação mais empenhada. Mesmo com ganhos qualitativos, uma vez que dessas novas dinâmicas podem resultar ganhos de criatividade e de inovação, relevantes para gerar maiores impactos. Maior número de participantes resultará também, inevitavelmente, em maior diversidade, um estímulo relevante para o empreendedorismo. No entanto, como é referido pelos atores chave, há que mudar os processos de participação, encontrar maneiras de gerar e incrementar novas dinâmicas: “já que as pessoas não sentem motivação e interesse em participar, deveria haver mecanismos que fossem construídos doutra forma para que as pessoas sentissem que deviam participar”.

Há um outro aspeto que também afeta, em muito, a participação das comunidades nos processos de desenvolvimento local, assumindo-se como mais um constrangimento. Tal razão é do domínio das superestruturas mentais e está associada ao quadro das mentalidades que configura, em grande medida, a sociedade contemporânea – a cultura individualista. As alterações sociais e comportamentais levaram a uma vida em que – por ser predominantemente urbana – as pessoas se fecharam no seu “casulo”, e passaram a ter um padrão de vida mais individual (ou um individual / grupal, como é o caso da família nuclear) mas, em qualquer dos casos, distinto da vida marcadamente comunitária que tinham até há algumas décadas atrás. Isso mesmo foi referido pelos informantes: “há um problema dum estímulo que deveria existir desde sempre, desde a escola, desde os bancos do 1º ciclo e que não existe” (...) “uma questão de educação” (...) “nós temos que preparar as pessoas, era da maior importância para hoje”.

Figura 7.8. – Esquema do Subtema Mecanismos



Fonte: Elaboração do autor

Estes comportamentos, que são os da maioria da população, acabaram por vir a contaminar a população dos meios rurais, por ser promovido como modo de vida predominante, ensinado como paradigma único e tendo a televisão como forma de difusão fulcral, constituindo-se, ela própria, não só como veículo dessas atitudes, mas sendo, em si mesma, condutor dessa alienação e isolamento. Tais fatores têm levado as sociedades contemporâneas a terem uma atitude em que, como um dos entrevistados definiu, “as pessoas não se querem estar a chatear com o coletivo”. Este também é um grande obstáculo a ultrapassar, e que não o devemos esquecer, também é em grande medida imposto a muitas pessoas pelas suas limitadas condições económicas, que levam o indivíduo a não ter meios para se deslocar, para colaborar em termos monetários quando é necessário em certas atividades, em suma, contextos que conduzem ao isolamento e individualismo, que tem impactos substanciais na intensidade, instrumentos, espaços e formas de participação, o que claramente conforma a estrutura e os estímulos e limitações da participação pública, um conjunto de aspetos que são relevantes no âmbito da presente investigação.

Tais circunstâncias justificam, em muito, que no território em apreço, apesar de existirem ainda muitas estruturas coletivas, particularmente de feição associativa, se mantenha uma generalizada atitude passiva, um grau de envolvimento baixo, uma dificuldade de mobilização que é fundamental entender nas suas razões e encontrar soluções para as reverter. Porque igualmente não há dúvida que, à escala do território, e da sua população, há um potencial de envolvimento não concretizado por explorar, a que podem acrescer os participantes a quem o território tenha atraído, e que ainda mais poderá atrair, na sequência de uma estratégia de desenvolvimento sustentável bem estruturada.

É preciso não esquecer que os mecanismos de participação são instrumentos fundamentais para a participação pública no processo de tomada de decisão: “A forma de fazer a participação pública influencia as decisões. São decisões participadas e mais sustentadas. As pessoas revêem-se nas políticas adotadas pelo que as decisões são melhor aceites”. A capacidade de participar influencia esses momentos da vida coletiva (mesmo que pela sua ausência, genericamente considerada como negativa) assim como as boas práticas de governança. Como se depreende, essa é também a opinião dos informantes desta investigação: “claro que a PP influencia na medida em que o poder político sentindo-se observado sobre as atitudes e decisões, sente-se obrigado a gerir melhor porque a PP é fiscalizadora do poder

político. Nesse sentido a participação pública é um motor para a boa gestão do território e para as melhores práticas das governanças locais.” (...) “A participação garante à partida mais atenção às práticas de governança local”.

É preciso alterar alguns dos mecanismos, muito imbuídos de práticas *top-down*, impedindo que os momentos de discussão sejam apenas quando o processo de decisão já está concluído, isto é a jusante, no fim da linha. Todos estes processos, na sociedade atual, enfermam de alguma falta de legitimidade, pois se é verdade que o grau de democracia direta, em Portugal, não é ainda idêntico ao das sociedades europeias mais avançadas (caso da Suíça ou da Bélgica), não é menos certo que se procura avançar nesse sentido, numa dinâmica indicadora do progresso social do País. Grupos com alguma importância no quadro de um território de grandes dificuldades como é o do BG, como é o caso dos empresários / agentes económicos, reclamam a possibilidade de ter uma voz mais ativa nestes processos de decisão, o que implica claramente encontrar fórmulas mais eficientes e de maior proximidade do que aquelas que atualmente existem.

As decisões devem ser coesas, fortes (na sua argumentação), incontestáveis em termos da opinião pública, bem como devidamente legitimadas por processos de auscultação bem conduzidos. Se é evidente que é o modelo da participação pública que melhor favorece este desejo, a Participação Pública facilita a concretização das decisões, defende o interesse público e o bem comum, cria uma opinião pública crítica e interventiva, que, num efeito de ciclo sem fim, virá a gerar mais participação e – através dos mecanismos adequados, como os aqui definidos – a facilitar e a melhorar os processos de decisão e as opções que estes acarretam. “A participação pública passará naturalmente pela compreensão, pela interpretação à comunidade e que levam com que os vários membros dessa comunidade se envolvam e procurem manifestar a sua opinião, imprimindo o seu entendimento nas coisas e no seu próprio desenvolvimento.”

Na etapa em que nos encontramos, a criação de grupos/coletivos que representem publicamente a opinião coletiva é apresentada como um mecanismo importante para melhorar a participação e, por contágio, o desenvolvimento local. É por essa via que a participação pública é reconhecida como importante para o desenvolvimento do território, como o afirmam alguns dos entrevistados: “É motor de alavanca para o desenvolvimento do território (...) Nesse sentido a participação pública é um motor para a boa gestão do território”; “(...) A PP

pode ajudar a esses pequenos processos de desenvolvimento, e muito.(...)”, “A participação pública pode, de facto, contribuir para o desenvolvimento dos territórios, no BG seria muito importante ter-mos muitas mais pessoas a opinar, a dar sugestões (...)”.

Mas os mecanismos que são apontados como necessários não se esgotam naqueles que fomentem ou expressem a pró-atividade dos diversos agentes. O desenvolvimento do território, na opinião das comunidades, exige também a formação dos atores e mecanismos mais fortes que instituem a cooperação em rede e que facilitem a ação no sentido da salvaguarda dos recursos locais. Mecanismos que realizem tarefas imprescindíveis de retaguarda. Que, na organização de projetos, propiciem a partilha de conhecimentos e de ideias, que descubram potenciais e novos nichos de mercado, que destaquem a criatividade, que vençam (ou ajudem a vencer) a pouca partilha que se verifica no momento presente, que contribuam para uma maior perenidade das redes e dos efeitos dos projetos implementados no território do BG. Mecanismos que assegurem que ética, confiança mútua e transparência não são conceitos vãos. E outros, que permitam, no quadro do desenvolvimento local desejado, elevar a auto consciência dos participantes relativamente os processos em curso. É ilustrativa a indicação de que: “sentir que vive num «território de projeto» (onde há projetos e estratégia) ajuda à motivação para a PP) como salienta um dos entrevistados.

Só com mecanismos desta natureza se poderá avançar para um processo de governança, um dos objetivos de qualquer processo de desenvolvimento local sustentável, que não pode concretizar-se sem o envolvimento, com poder de decisão, das comunidades humanas que habitam um dado território, no caso em apreço, o Baixo Guadiana. As pessoas querem envolver-se mais, sabem que a participação obriga os poderes públicos a gerir melhor e sabem que a sua capacitação e envolvimento nestes processos lhes permite uma maior fiscalização. Os técnicos e os empresários consideram mesmo que a governança é o motor que pode impulsionar positivamente o desenvolvimento do território. Só a capacidade efetiva de influência nas decisões (*bottom up*) permite gerar uma dinâmica económica, social e cultural capaz de alterar o paradigma da gestão territorial e conduzir ao seu efetivo progresso.

Como vimos anteriormente, mecanismos de expressão da opinião e de enquadramento da participação conduzem a uma gestão “mais descansada” - é a expressão concreta usada por um deles -, querendo com isto significar ‘menos contestada’: “Qualquer decisão que tenha a participação das pessoas sabe muito melhor a um presidente de câmara! E claro que as

decisões ficam mais legitimadas “... Legitimidade... Um presidente de Câmara tem por via do ato eleitoral. Agora realmente sentir-me-ia mais descansado, mais confortável na minha posição se houvesse maior participação pública”. De facto, é dos mecanismos de consensualização, resultantes de crescentes práticas participativas, que, de facto nascerão as estratégias capazes de inverter o rumo negativo que o atual modelo praticamente impõe. São aqueles que asseguram, como destacam os atores locais, que o foco se mantém efetivamente no público-alvo que verdadeiramente interessa; e, sobretudo, na teia de relações que estabelecem, entre si, a comunidade, o setor público e privado e o terceiro setor; em suma, nas redes que se estabelecem em termos de governança do território.

7.3.2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS, PODER LOCAL E GOVERNANÇA TERRITORIAL

O país, por razões conhecidas, é uma nação onde a participação pública nos processos de desenvolvimento nunca teve forte tradição, embora fosse de esperar que mais de três décadas de regime democrático tivessem feito (ao menos parcialmente) ultrapassar tais condicionantes. Mas, em territórios como o do Baixo Guadiana, os constrangimentos têm sido em grande número e nesse campo não se progrediu o que seria desejável. A mobilização, forte, que se seguiu à alteração de regime, foi-se progressivamente esbatendo, e a participação pública, tal como a demografia, encontra-se atualmente em níveis muito baixos.

O modelo da governança necessita de ser alterado, mesmo no Poder Local. Muitas situações de interesse coletivo continuam a ser decididas *top-down*. O interesse no desenvolvimento de políticas públicas que funcionem como verdadeiros estímulos à participação é pouco, o predomínio continua a pertencer à centralização. Este aspeto é nítido no esvaziamento de competências locais, muitas delas em sectores chave para a atratividade dos territórios e para a qualidade de vida, quer dos residentes quer dos visitantes, funcionando, à distância, como fatores estranguladores de eventuais estratégias de desenvolvimento local sustentável. Mais uma vez é a lógica economicista, do valor custo benefício *per capita* que é aplicada e que tudo governa. Com políticas públicas com esta formatação e com a total desmobilização de certas funções, não será provável, por essa via, o aumento da participação dos cidadãos, pelo menos em territórios de baixa densidade. A noção de incapacidade e de inevitabilidade da decadência e da possibilidade de sucesso pela ação coletiva e pela construção de uma

estratégia proactiva sofrem, com tudo isto, rudes golpes, o que, neste caso, tem fortes implicações em termos de desenvolvimento territorial.

É também apontada alguma incapacidade de liderança forte no território, capaz de inverter esta situação nos moldes atuais de poder, muito fragmentado. Nas suas respostas os inquiridos foram claros também em afirmar um conjunto de propostas (que incluem a sugestão de uma ação mais concertada a nível local), muitas delas de grande pertinência a que, no subtema respetivo fizemos referência e que estão de frma substancial ilustradas no anexo 11. Estão na ordem do dia, quer no campo da investigação científica, quer no campo das práticas do Desenvolvimento Local, as conceções que defendem um maior peso para a democracia direta e para a participação coletiva (e consensual) em torno desse processo de gestão territorial. De igual modo, estão na linha da frente as pesquisas pelo reforço dos mecanismos que facilitem as decisões coletivas.

É premente a necessidade de alterar o carácter passivo e observador da participação, torná-la numa verdadeira e capacitada participação. É sabido que os processos de desenvolvimento local sustentável só se podem concretizar existindo participação pública e partilha de conhecimentos. A perceção destes aspetos faz com que os técnicos que trabalham neste território desejem ter ao seu dispor ferramentas que lhes permitam auscultar melhor a comunidade com que trabalham, de modo a poderem ter uma visão sempre atualizada dos impactos, necessidades e mobilização necessárias no mais curto intervalo de tempo. Os constrangimentos e as necessidades de participação que podem ajudar a contorná-los necessitam de rápidas respostas. Os empresários, igualmente, gostavam de ter ao seu alcance mecanismos capazes de estimular a participação.

É este o enquadramento que a interpretação dos dados nos deixa no que se refere às dinâmicas de participação. Apontando limitações de um espectro alargado: vão de sócio-afetivas a políticas, de eficácia de gestão a institucionais e estruturais, bem como de carências estruturantes e funcionais. São, no entanto, apontados os caminhos para estimular outras dinâmicas e que se situam entre as práticas e as políticas públicas, entre os ambientes e espaços de participação e entre o incentivo à cultura participativa e à valorização ideológica do coletivo e do endógeno.

7.3.2.3.1. A PROXIMIDADE NAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

Além desses mecanismos, é igualmente fundamental aproximar os assuntos da comunidade, encontrar um ângulo nas propostas, projetos e atividades que seja entendido como próximo e importante para toda a comunidade. Mudar a linguagem técnica por outra e fomentar uma discussão em termos entendíveis são aspetos que já tinham sido focados como importantes para poder aumentar o grau da participação e a qualidade e riqueza crítica da mesma. A estruturação dos argumentos, apresentados a partir das pessoas e não da sua abordagem técnica, pode, enfim, permitir tirar mais partido da proximidade eventual dos assuntos com as vivências no território e com os interesses da comunidade e dos seus agentes, melhorando o empenho na sua concretização futura.

É necessário – e a participação pública e o fomento de novos grupos de ação coletiva podem propiciá-lo – dinamizar o sentido de solidariedade comunitária (que se revela, por exemplo, quando ocorrem adversidades, individuais ou coletivas). Se esse sentimento existe, pode, deve, ser mobilizado para se manifestar em situações distintas. A construção de estratégias e a decisão sobre projetos que digam respeito ao desenvolvimento local sustentável deve ser um sector igualmente mobilizador, e onde diga-se em abono da verdade, não são poucos os riscos que devem alertar as pessoas para a sua permanência e sobrevivência enquanto comunidade territorial também sustentável...

A concretização dos objetivos positivos que se pretendem obter para o território do Baixo Guadiana não pode dispensar fortes impulsos na cidadania e na gestão participada. Há que avaliar bem as condições de capacidade do tecido associativo, reforçá-lo, alargá-lo e torná-lo autónomo em relação ao poder regional e local. Este processo poderá alargar a participação, e também torná-la mais plena de ideias, de inovação e de criatividade, de defesa dos recursos endógenos e patrimoniais. É necessário fomentar a discussão criativa, mais troca de opiniões, chamar as pessoas, dar-lhes voz e atenção, e concretizar o que elas dizem. Foi o que constatámos ao longo da recolha de dados e que ficou espelhada nas sínteses dos subtemas: a importância e a eficácia dos espaços de participação, das dinâmicas sociais locais, do grau de cultura participativa e das suas inibições.

Mas o crescimento da participação não se esgota nesta associação. Existem outros mecanismos, outras soluções que igualmente podem ser utilizadas para desempenhar esse

papel. Podem constituir-se grupos com animadores, por exemplo, que incentivem as pessoas a desenvolver uma capacidade de abordagem crítica e, ainda, a expressá-la em público. Entre outros aspetos, aprendendo a articular a sua participação de uma forma interativa, em simultâneo descobrindo como lidar com a crítica e com o debate de ideias. Criar habituação a toda a dinâmica da participação construtiva será seguramente positivo para a integração da população nos processos de participação pública que envolvam decisões relativas às estratégias para o território. Fóruns de debate, reuniões de aldeia, de comunidade, organização de eventos de grande proximidade temática integrando os membros da comunidade na sua organização, todos estes procedimentos são formas de ir construindo a capacitação necessária para que, posteriormente, as pessoas possam assumir outro papel em termos da governança do seu espaço social e territorial.

A participação pública, enquanto elemento essencial da governança, tem que seguir um caminho distinto do atual. Tem que representar valor para as pessoas, para as comunidades, para os seus agentes. Por isso é fundamental defender um processo organizado em parcerias e em redes (como mais detalhadamente será abordado de seguida, no subtema da governança), como forma de poder contar com uma maior participação e uma melhor articulação de saberes e de projetos no quadro do Desenvolvimento Local Sustentável. É muito importante, na construção do processo em moldes participativos, alargado à comunidade e aos seus diversos atores, conseguir aumentar a eficácia das respostas aos problemas existentes.

Como na investigação destacaram os autarcas – peças chave efetivas nas possibilidades de desenvolvimento de um projeto para o Baixo Guadiana – é necessário redigir, organizar, uma agenda conjunta para o território, criar metas, procedimentos, formas de financiamento e de *lobby* que sejam não meramente articulados, mas efetivamente comuns. Não só pela sua obrigatoriedade, em termos de escala, face aos poderes centrais, mas igualmente pela necessidade imperiosa de transmitir às pessoas membros da comunidade a ideia de que se está a trabalhar em conjunto ao nível das instituições locais, dando um exemplo que será igualmente uma forma de motivação e de apelo para que também elas transmitam o seu contributo.

Os processos participativos efetivamente conseguidos, pelas metodologias já destacadas no decurso desta dissertação, conduzem a que as pessoas se revejam nas políticas adotadas (seja em que plano ou tema local) e, portanto, as decisões que a eles respeitam são melhor aceites –

este é um estímulo concreto, resultado das e pelas boas práticas de governança. Relembremos que o efeito dessas boas práticas é indutor, não se esgotando em si mesmo, mas gerando um ciclo positivo de estímulos, que alarga a motivação à participação de cada um, em número e em qualidade, e tem um efeito propagador àqueles que estão à sua volta, uma espécie de efeito dominó que é muito positivo como instrumento dinamizador da participação pública.

É fundamental que todos os projetos que dizem respeito ao território do Baixo Guadiana sejam alvo de consulta e de participação, não aquela meramente formalista, mas uma consulta construída, como qualquer outra etapa de execução de um dado projeto. Mesmo que sejam as ADL's ou as autarquias a patrociná-los, mesmo quando se inscrevem no conjunto dos planos de ação que até possam já ter sido previamente caucionados (como sucede com os programas eleitorais autárquicos, por exemplo), mesmo nessas circunstâncias a consulta deve ser um procedimento a ser cumprido, por ser não só eticamente uma melhor opção, mas porque demonstram com atitude e não com meras intenções, a vontade concreta de incentivar e desejar a participação pública da comunidade.

Mesmo o setor empresarial, habituado a encarar de forma privada os seus projetos – que lhe parecem ser um direito em emanção direta dos seus igualmente privados investimentos e riscos – devem, se esses projetos versam ou implicam cruzamentos com a exploração dos recursos endógenos do território, ter o cuidado de fazer uma auscultação pública (numa proximidade adequada à escala do projeto) relativamente aos mesmos. Cooperar com a comunidade, em vez de ficar de costas voltadas à mesma, trará seguramente benefícios, muitas vezes até eventualmente inesperados, e podem ser uma parcela fundamental da sustentabilidade desejada.

No decurso desta pesquisa, os políticos de quem se recolheu opinião, manifestaram que a decisão coletiva é melhor para quem desempenha esses cargos, porque é uma forma de exercício do poder “mais descansada para eles” (para usar a expressão exata), menos contestada. Imaginando as melhores das intenções, e obrigando cada um à responsabilidade das suas palavras, não pode, então, deixar de se concluir que são da maior importância os mecanismos de consensualização, resultantes de práticas participativas, que assim contribuem para uma boa gestão dos territórios.

7.3.2.4. A PARTICIPAÇÃO COMO CONSTRUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO BAIXO GUADIANA

A participação efetiva trás consigo a vantagem de corresponder a um processo de leal e transparente construção de consensos. O que permite também que a comunidade, para o exterior, fale a uma só voz, que tenha líderes efetivamente dotados de representatividade do território, uma representação do coletivo que ultrapasse a mera elegibilidade política (muitas vezes enferma de segmentação partidária). Este consenso construído no quadro interno ao território e aos seus projetos desejados de sustentabilidade a partir dos recursos locais, permite um reforço da sua visibilidade exterior, com maiores possibilidades de assegurar a influência sobre os destinos do território (fig.7.9).

Muitos desses passos, na avaliação que resulta desta investigação, estão por concretizar, no conjunto e em cada uma das unidades concelhias que compõem o território do Baixo Guadiana. Há que rever os atuais processos e instituir dinâmicas e mecanismos impulsionadores da cidadania com o cunho da verdadeira participação. As decisões devem ser mais coesas e legitimadas por auscultação. Um informante deu um contributo que é uma síntese perfeita para a matéria aqui em abordagem: “se é evidente que é o modelo da participação pública que melhor favorece este desejo de coesão, a participação pública facilita a concretização das decisões, defende o interesse público e o bem comum, cria uma opinião pública crítica e interventiva, melhorando os processos de decisão”. Não é isto que se pretende com a participação? Que a comunidade, na sua diversidade e criatividade, mas no seu todo, numa cultura de participação pública, crie redes e dinâmicas sociais que reforcem o capital social tão necessário ao desenvolvimento deste território onde a demografia apresenta debilidades estruturais?

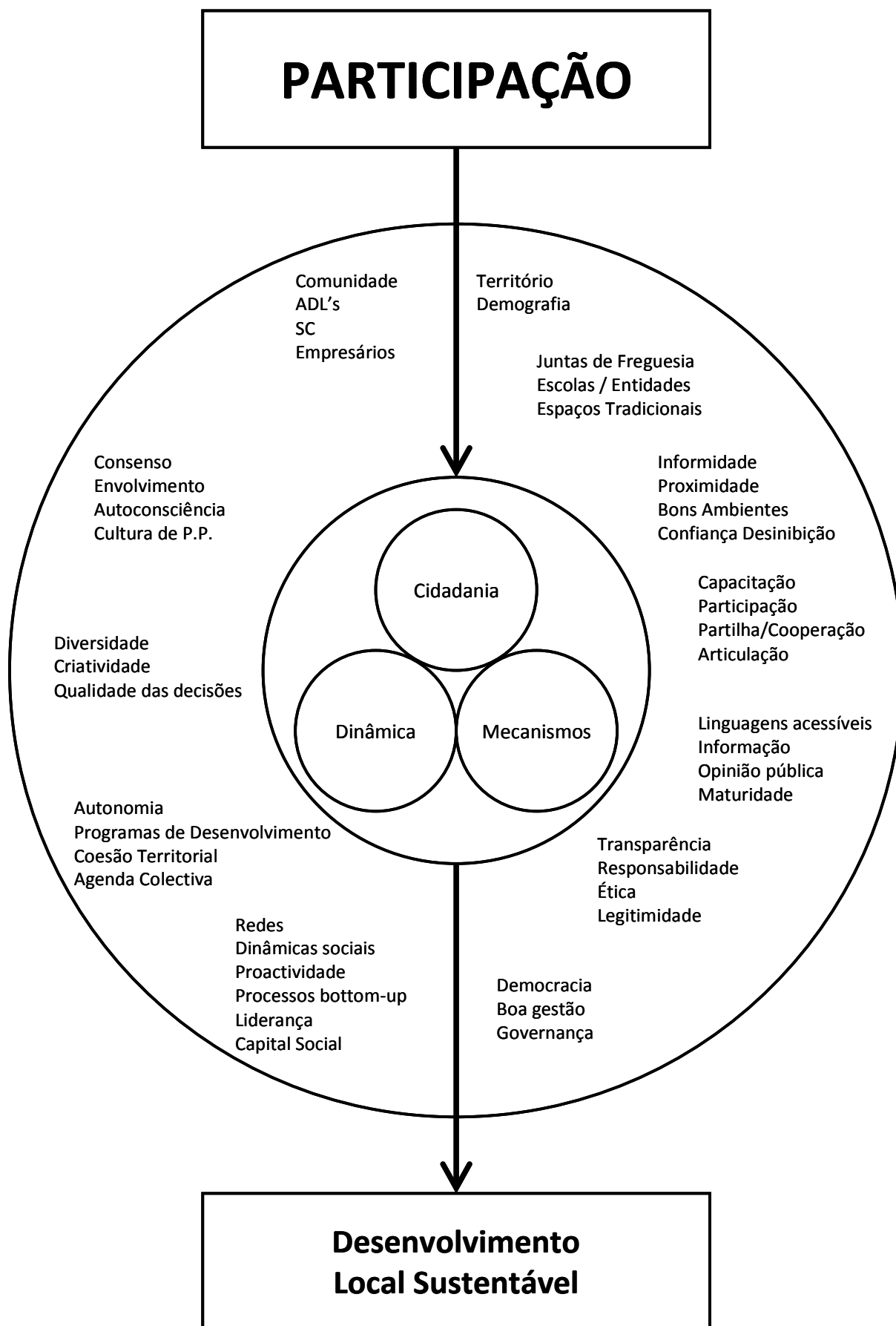
Assim sendo, é necessário encetar uma estratégia no BG que permita implementar os mecanismos que facilitem informalidade e proximidade, com ambientes de confiança que incentivem a interação entre os diferentes grupos e poderes, consensualizando e arquitectando as pontes fundamentais para a construção de novos modelos de participação social. Como também foi diversas vezes referido, existiam modelos informais de participação que podem ser reintroduzidos, em que a opinião participativa pode ser procurada, em vez de exigida, e indo ao encontro dela, em vez de a obrigar a vir junto de que dela necessita (ou tem o dever de necessitar). É também na transparência, responsabilidade, ética e legitimidade, próximo do

que hoje se designa de quarto pilar do desenvolvimento sustentável, por serem facilitadores da boa gestão e da governança, e por conseguinte da democracia, que a participação pública se pode imiscuir positivamente em prol do BG.

Haverá então que investir também na capacitação de grupos e de coletivos que promovam a qualidades dos processos participativos e integrem as opiniões da comunidade. Com a capacidade para participar, com informação adequada, com hábitos de crítica “a pessoa passa a ser muito menos manipulada por indivíduos que têm outros interesses completamente distintos da defesa dos interesses públicos, do bem comum e passa ela própria a compreender”. Não pode haver argumento mais decisivo para tudo o que acabamos de expor relativamente à participação pública e à sua íntima relação com o desenvolvimento sustentável.

Como se deduz pelo seu relevo e impacto, a questão da participação vale o esforço de novas formas de experimentação, como alternativa ao processo atual, cuja incapacidade de alterar o rumo do DL (em queda acentuada no modelo vigente) está mais do que demonstrada. É, de alguma forma o que sugerimos ao decidir enveredar por este tema e neste território, com esta investigação sobre a participação pública num processo de desenvolvimento local aportado pelo turismo.

Figura 7.9. – Esquema do Tema Participação



7.3.3. O CONTRIBUTO DA GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO DO BAIXO GUADIANA

A governança, tal com a participação, determinou um conjunto de reflexões a partir dos dados colhidos. É da interpretação desses dados, e cuja análise integral está em anexo, que fomos construindo o texto seguinte. O nosso foco da governança prende-se sobretudo, no que à sua influência para a participação e para o desenvolvimento sustentável diz respeito, isto é, interessa-nos perceber se e como as práticas de governança interferem com a participação pública nos processos de desenvolvimento.

Os processos de desenvolvimento sustentável não podem desenrolar-se sem que exista uma forte e estruturada relação entre os territórios sobre os quais se intervém e as comunidades e os agentes que nele residem/trabalham. Neste sentido, tal como o desenvolvimento sustentável representa uma etapa superior (do ponto de vista civilizacional) relativamente ao mero desenvolvimento, muitas vezes equiparado ao crescimento económico, também de igual modo a governança participada representa um estágio mais desenvolvido dos processos de gestão política e organização social relativamente aos da democracia representativa.

Efetivamente, a democracia participada, que a governança subentende, representa a capacidade dos cidadãos intervirem de um modo mais afirmativo e interventivo nos processos de gestão, processos que se tornam particularmente pertinentes quando estão em causa decisões relativas a territórios e projetos de proximidade e à construção de opções estratégicas orientadoras da vida quotidiana. A governança assume por isso, uma transversalidade nos processos de desenvolvimento local. No território em apreço – o Baixo Guadiana –, até pela especificidade que acarreta e que já descrevemos, as práticas de governança, particularmente no que se refere às redes, à construção política e social do território ou às práticas de gestão conjunta, contraem uma apreciável dose de responsabilidade no que ao desenvolvimento local respeita.

Tal como para os anteriores temas, o território e a participação, pretende-se aqui, e para além do esforço de síntese da informação resultante do tratamento dos dados, elencar as conclusões retiradas da análise e interpretação dos dados, que se nos afiguram pertinentes no âmbito desta investigação.

7.3.3.1. REDES E DINÂMICAS COMO FACILITADORAS DA GOVERNANÇA

Interpretando os dados, para a comunidade as redes são essenciais para a resolução de um dos maiores estrangulamentos que encontram em si mesmas: a dificuldade ou incapacidade da participação. Nas redes, os indivíduos acreditam poder encontrar o elemento potenciador que as leve a ter maior disponibilidade para participar em iniciativas coletivas. No entanto, é necessário que estas se tornem mais fortes e duradouras, de modo a dar tempo a que as pessoas – cuja prática de efetiva participação é baixa – tenham a possibilidade de interiorizar esses novos hábitos culturais e sociais. As redes aumentam a capacidade, a dimensão do território, conseguindo-se, através delas, vencer alguns constrangimentos, como o baixo índice demográfico ou a dispersão geográfica.

Também no BG, e tal como é referido por um informante: “as relações de vizinhança, o juntar de vontades, a entreajuda, os valores sociais e culturais num território, a confiança, são fundamentais neste território, até porque é um território frágil e, por isso, esses fatores são ainda mais relevantes quer socialmente quer do ponto de vista económico. E são elementos que ajudam à própria participação, não àquela formal mas à verdadeira participação cidadã.”

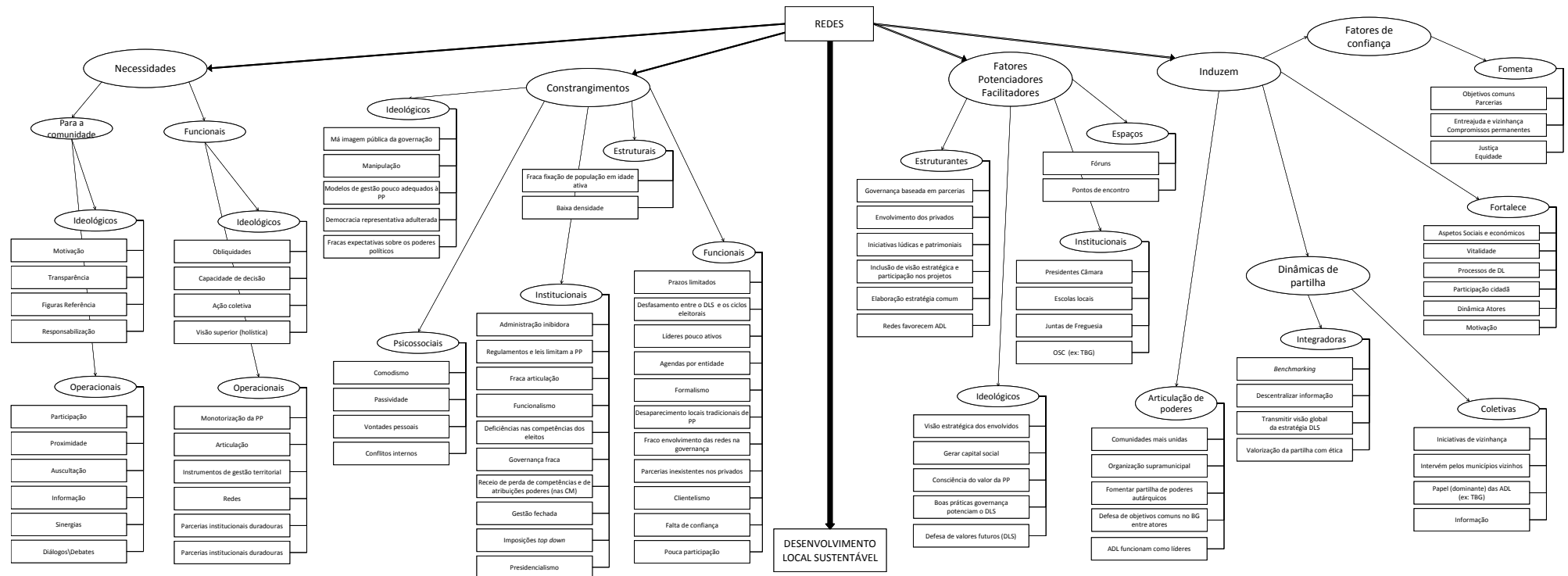
Neste território, e já antes se refletiu sobre esta questão, é fundamental que estas se tornem mais fortes e duradouras, de modo a que as pessoas possam dispor de mais tempo para interiorizarem os novos procedimentos críticos, auto críticos e de efetiva participação que a governança exige - e que deverá exigir delas, e elas dos poderes constituídos, numa etapa posterior de construção do processo de desenvolvimento sustentável do território, do qual são naturais e/ou residentes. São destacadas, para o território a necessidade de reforçar os instrumentos que suportam as redes (transparência, circulação da informação, envolvimento), resultando, da análise realizada, que, se bem que todos os informantes estão de acordo quanto à validade desta metodologia, encontram-lhe ainda grande número de deficiências que importa corrigir: “não há articulação entre os parceiros.” (...) “As associações têm um papel preponderante. É difícil mobilizar, é difícil levar as pessoas para tertúlias. As coisas têm de ser estruturadas, ter contactos. As pessoas não têm disponibilidade. Estão de costas, não trabalham em rede.”

No entanto, é necessário não esquecer que, nesta etapa, em que as redes e as parcerias se constituem como agentes dinamizadores desses processos, persiste a necessidade de reforçar os instrumentos que suportam as redes. À semelhança da análise que foi feita para os atores aquando da abordagem do Território, igualmente em relação às redes e às parcerias, a opinião da comunidade, e mesmo dos próprios agentes envolvidos diretamente nessas estruturas, é de que existe um défice de confiança entre os seus elementos, desconfiando das razões pessoais, de interesses particulares ou de demagogia política que podem estar por detrás desse envolvimento e participação.

Recordemos que a comunidade entende como muito necessário a todo este processo, o desenvolvimento de parcerias (ou o reforço das boas práticas e da confiança nas já existentes), organizadas preferencialmente em rede, de modo a que se possa formar, gradualmente, um consenso estratégico. Da análise da tabela 7.4.3.8 b) podemos inferir que, para o futuro deste território, em termos de desenvolvimento local, é atribuída importância à ação coletiva, particularmente no que se refere às Associações de Desenvolvimento Local, à Sociedade Civil e às Câmaras Municipais, por um lado, e que, por outro, as formas de governança baseadas em parcerias e organizadas em rede, que favoreçam consensos e criem ambientes de confiança são apontadas como meios facilitadores quer da participação pública quer no desenvolvimento do BG.

Ora se existe essa perceção, e sendo, como é, nítido um constrangimento, é evidente que deve ser ultrapassado. Seguramente que a capacitação das pessoas e a sua proximidade e conhecimento dos processos pode facilitar essa maior transparência e fazer diminuir as suspeitas entre os membros das eventuais redes e parcerias. A governança, enquanto teoria de gestão política, impõe a participação pública e a construção de consensos como forma precisamente de evitar tais fraquezas nos processos e assegurar o empenho e a concretização dos objetivos que deverão estar ao serviço de toda a comunidade a que respeitam (fig. 7.10).

Figura 7.10. – Esquema do Subtema Redes



Fonte: Elaboração do autor

É evidente que a taxa de participação neste tipo de forma de governança local é ainda baixa – mesmo escassa, e muitas vezes manipulada a forma de participação, e o número de ocasiões em que os poderes constituídos de forma eletiva ou representativa do poder central permitem a opinião direta dos seus constituintes –, uma vez que não houve ainda tempo para a interiorização desses novos hábitos culturais e sociais.

Parece existir, de facto, uma clara diferença entre ter o saber que permite ir contornando esses poderes centralistas e de representatividade – que mesmo na era dita democrática como é a nossa, espelham ainda velhos hábitos, muitas vezes arbitrários – e o ter uma capacidade e uma atitude de assumir a sua parcela na expressão e formação desse mesmo poder. A capacidade para intervir na governança não se forma rapidamente, é preciso construí-la e constantemente inová-la. Como é afirmado nas entrevistas: “para isso, agora, é preciso que as pessoas estejam motivadas na área motivacional, na área das éticas, dos comportamentos, que as pessoas independentemente de poderem ter as suas divergências, compreendam que têm de trabalhar em conjunto e que têm de criar formas de partilhar informação e projetos”. E essa constituição do capital social é que não está a acontecer de forma suficiente: “tem de ter parcerias mais fortes e duradouras, com objetivos fortes em termos de desenvolvimento.”

Este aspeto de desvio funcional da rede (face ao que deve ser o seu efetivo papel) pode também ser encontrado na opinião de técnicos e empresários, que apontam às Autarquias o uso “ilegítimo” das redes (que desejam controlar) apenas para legitimação da sua ação. (Por exemplo, na Rede Social Municipal, existente em praticamente todos os concelhos do País, esta tentação de controlo político por parte das Câmaras é por demais evidente, porque o parecer da Rede é vinculativo em muitas decisões de aprovação de projetos e candidaturas).

Embora não se revendo, dizem-no, nesta visão, os Presidentes de Câmara entrevistados reconhecem que existe uma fraca articulação institucional, um hábito de gestão fechado em si mesmo por parte das Câmaras, e um excesso de formalismo na estruturação das ditas redes (embora muitas dessas limitações resultem de um enquadramento externo, imposto por força de lei, logo dominado pela Administração Central, ainda mais formalista). A dificuldade de ter mais sinergia a partir dos escassos atores locais acaba por se refletir na predominância do papel das Câmaras, daí resultando todos os constrangimentos para este tipo de trabalho em rede (muitas vezes eficaz na longa duração) em função dos ciclos tetra anuais dos mandatos

eleitorais. “Eu tenho a sensação, no BG, que a governação é muito focalizada principalmente no presidente de câmara”, afirmava um entrevistado, seguido na esteira de opiniões recolhidas em qualquer dos 4 concelhos alvo desta pesquisa.

É necessário potenciar mais o papel das redes, verticais e principalmente horizontais, para melhorar a articulação de planos e objetivos relativos às opções de desenvolvimento, que assim ficariam menos dependentes de vontades parcelares ou pessoais; bem como para ter melhor capacidade de decisão no que respeita à estratégia para o território, obviando assim a constrangimentos particularmente ideológicos, estruturais e institucionais, e a necessidades que as redes apresentam, sobretudo funcionais e operacionais. As redes e as parcerias podem igualmente permitir uma maior democraticidade nessa construção de opinião consensual, como defendem os técnicos e os agentes locais: (“vejo com muito bons olhos que a gestão seja a mais participada possível”), partilhando-se de certa forma poderes que até agora estão principalmente na posse das Administrações.

Nas suas diferentes formas de associativismo as pessoas encontram capacidade de expressão, nascida da união de partilharem interesses em comum. As redes aumentam essa capacidade, porque alargam o grupo daqueles que partilham o mesmo interesse, são facilitadoras; por outro lado, trazem, para a mesma parceria, outros grupos com interesses distintos, transversalizando o foco, induzindo fatores de confiança e dinâmicas de partilha e articulação de poderes, colocando os objetivos comuns em pontos mais genéricos – por exemplo, no caso que aqui nos interessa, o desenvolvimento sustentável do território que pertence a todos.

O mesmo se poderá dizer no caso de as redes de atores serem entre territórios não contíguos mas que partilham semelhanças. O conhecimento do mundo que tem connosco expectativas semelhantes, partindo de condições que possuem pontos em comum, não pode deixar de ser positivo, de ter um valor de educação social inestimável, formando e capacitando os seus participantes para uma atuação muito mais forte e estruturada no campo da governança, sobretudo se pretendem imprimir estratégias de construção política e social propiciadoras do desenvolvimento territorial sustentável. A comunidade e os outros atores participantes nesta investigação têm consciência deste facto.

No decurso do estudo, foi patente, por parte dos informantes, a opinião de que as redes estão muito presas ao quadro institucional e associativo existente, muitas vezes sem uma base social

alargada, aquilo que genericamente poderíamos caracterizar como “representação de si mesmas”. A gestão dos processos de redes ou de parcerias por estas entidades, sem que a população esteja devidamente integrada ou informada relativamente aos processos, mais não faz do que replicar o método, tantas vezes referido como negativo, utilizado pelos executivos autárquicos que, após a sua eleição, se consideram mandatados para uma intervenção sem etapas de avaliação intermédias, até diárias se as pessoas assim o quiserem fazer, sobretudo em relação à tomada de decisões sobre políticas essenciais ao futuro, como deve efetivamente suceder em processos de governança de facto democrática.

A gestão da “coisa pública” (como é a administração de um dado território e dos seus destinos) deve submeter-se a escrutínio permanente, e não deve limitar-se apenas a ser defendida por palavras e não por atos, como ainda muitas vezes sucede. Daí que, como se verificou no decurso dos inquéritos realizados, a comunidade refira continuar a ter apenas um mediano envolvimento na governança local, por entender que o comportamento ético dos agentes com quem vai contactado lhe merece reservas, pressentindo, como já destacámos, que existe igualmente pouca confiança entre os diferentes membros das diversas redes com as quais já, em uma ou outra ocasião, tiveram contacto. Territórios como o do Baixo Guadiana, com características geo espaciais e demográficas muito particulares, já tantas vezes assinaladas, precisam claramente de reforçar os instrumentos que suportam as redes (transparência, circulação da informação, envolvimento). É preciso não esquecer que são escassos os atores locais, e que as redes e parcerias são uma forma de obter mais sinergias a partir da sua atuação.

Como se referiu, mas que vale a pena sublinhar, na análise do respetivo sub tema, as redes podem igualmente ter um papel muito importante num eficiente aproveitar dos recursos (humanos e do território), principalmente pela prática da monitorização dos processos participativos. Os atores chave, que de certa forma têm das redes e das parcerias uma muito maior experiência de trabalho efetivo, salientam que é necessário alterar substantivamente o paradigma paternalista e funcionalista existente em muitas delas, em consequência da participação das entidades públicas numa grande maioria destas (em especial quando envolvem o desenvolvimento dos territórios municipais / regionais). Progressivamente será expetável que se vão construindo processos de governança mais efetivos, contribuindo para uma melhor qualidade e visão dos autarcas, dos decisores e dos cidadãos. Seja em fóruns, em locais informais (considerados de maior potencial positivo), ou nas formas mais habituais, as

redes não deixarão de construir estratégias de articulação, e estas irão gerando, é consensual, modelos de gestão mais participados.

7.3.3.2. PARTILHA E ARTICULAÇÃO DE PODERES: AMBIENTES DE CONFIANÇA

A governança requer dinâmicas de partilha e articulação de poderes, e as redes, tal como as parcerias, podem dar uma maior garantia de democraticidade, pelo menos enquanto nível intermédio de decisão, enquanto ou quando não é possível uma decisão por sistema de democracia direta integral (do tipo modelo suíço, para citar um exemplo concreto e conhecido). Apesar de falhas que possam ter que se aperfeiçoar, empre serão formas de auscultação e de construção de consenso mais próximas da decisão e mais atuais em tempo do que meramente a escolha de um grupo de gestão por representatividade e baseado numa formulação programática que pode ser ultrapassada, em termos da sua utilidade efetiva, pelas circunstâncias e pela passagem do tempo.

Neste aspeto, e porque a gestão do território e dos processos do seu desenvolvimento não podem deter-se até que seja possível aumentar o grau de capacitação das populações - condição fundamental para a instituição de efetivos processos de governança local -, potenciar o papel das redes pode funcionar como a melhor possibilidade para articular planos e objetivos relativos ao desenvolvimento sustentável do território. Nesta metodologia, porque estes não se podem concretizar sem a construção de consensos – condição *sine qua non* dos processos coletivamente estruturados e geridos – garante-se alguma democraticidade e alguma transversalidade, sendo esta inevitavelmente construtora de consenso.

No decurso da investigação, ficou igualmente claro que as “formas de governança baseadas em parcerias e organizadas em rede, que favoreçam consensos e criem ambientes de confiança “são apontadas” como meios facilitadores da participação. Destaca-se também a necessidade de uma maior articulação entre as Autarquias e as populações, um aspeto é relevante nesta etapa, em que a generalidade das pessoas encaram ainda os órgãos eleitos como aqueles que têm maior representatividade (além do poder legal e financeiro), pelo que entendem que devem ser eles a liderar os processos. Mesmo quando se trate de assegurar uma maior participação pública na construção dos processos e na definição de objetivos, ou na

abertura de possibilidades para reforço da capacitação de cada indivíduo ou grupo comunitário.

É evidente que é neste cruzamento da interação entre a comunidade e os seus representantes que está o nó górdio da questão do desenvolvimento sustentável participado. E no território do Baixo Guadiana isso percebe-se quando as pessoas colocam a responsabilidade desse fomento da governança e da democraticidade participativa nas mãos dos poderes constituídos. Não só pela tradição mas efetivamente pelos meios de que dispõe e pela maior facilidade em vencer os constrangimentos que o próprio território e o modelo centralista em vigor aplicam às pequenas comunidades e aos seus cidadãos menos informados ou capacitados.

É necessário portanto colocar aqui a questão no plano das vontades ética e política, bem como no plano de uma legitimidade que deve também ser moral, em que o bem público, coletivo seja de facto uma luz orientadora da ação política. É evidente que os desvios a este caminho, no plano local, poderão ser facilmente visíveis. Mas também é verdade que é nessa esfera que as fragilidades e as dependências são maiores e que, portanto, a manipulação ou a impunidade podem ser mais fortes e livres de crítica, pelo menos pública. Cabe aos poderes e às organizações coletivas da comunidade, à sociedade civil em particular, um papel efetivamente de intervenção cívica empenhada no verdadeiro progresso do “seu” território.

De facto, e indo ao encontro do que alguns atores destacaram nas entrevistas, existe necessidade de um envolvimento descomprometido, sem agendas pessoais ou de um qualquer grupo de interesses a sobrepor-se às necessidades da comunidade e do território. Os processos associados ao Desenvolvimento Local devem ser abertos e envolver ao máximo o sentir das comunidades e dos agentes, procurando conduzir a uma maior participação, e esta ser a via para uma maior igualdade de oportunidades e de democracia participada para todos os seus membros.

7.3.3.3. PROCESSOS E ESTRATÉGIAS DE CONSTRUÇÃO TERRITORIAL

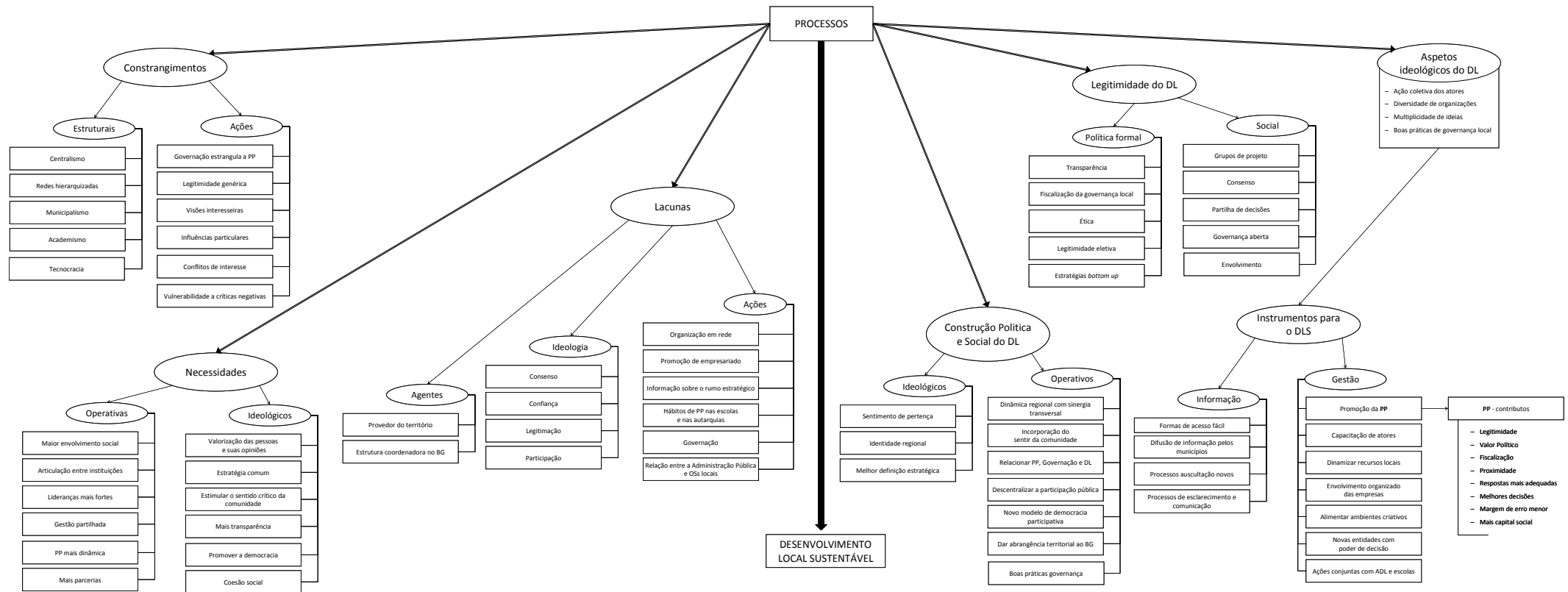
Igualmente os percursos associados ao desenvolvimento local não devem perder de vista a questão do potencial endógeno. Devem por isso estruturar processos que permitam rentabilizar os recursos locais (fig. 7.11). Esta obrigação é, inegavelmente, também uma

componente das boas práticas da governança para o desenvolvimento do Baixo Guadiana, que em certa medida sabemos facilitada pelo facto de que as pessoas têm ainda um forte sentimento de pertença a este território e uma grande identidade regional, nos planos cultural e social; bastará fazer sobressair as questões da proximidade e a imperiosidade da sua participação no sentido de assegurar a duração / continuidade desses fatores para que o grau de participação aumente e a adesão a novas formas de governança seja reforçada.

Os atores chave, que de certa forma são os agentes do território com opiniões mais transversais, pela mistura entre a sua formação académica, saber técnico e proximidade a todos os outros agentes - com destaque para a intermediação entre os poderes locais, regionais e nacionais e as comunidades - não têm dúvidas a este respeito; o desenvolvimento local não poderá concretizar-se sem governanças locais que favoreçam e reforcem a participação e a legitimação das estratégias em curso ou desejadas. Os informantes têm, aliás, a este respeito uma visão de grande clareza sublinhando que os processos associados ao desenvolvimento local devem conter opções que rentabilizem os recursos locais, que promovam a igualdade de oportunidades, bem como a participação de todos os atores locais.

Como está implícito nas respostas dos intervenientes, dificilmente um território como este terá um desenvolvimento adequado, sustentável, se não tiver a participação, “o envolvimento dos seus cidadãos se não tiver uma gestão transparente, com todos”. Só desta forma se podem constituir boas práticas de governança para o desenvolvimento territorial, embora ainda esteja por completar o processo de aumentar os níveis de confiança entre os diferentes agentes e a vontade de cada um em participar ativamente neste processo. Neste aspeto particular, os atores destacam, no caso do BG, a importância que as escolas e as câmaras municipais devem ter na criação de hábitos de participação, além de formar para a democracia participativa e para a legitimação crítica das ações dos poderes institucionais.

Figura 7.11. – Esquema do Subtema Processos



Fonte: Elaboração do autor

Mas é preciso ressaltar ainda um aspeto importante em termos do processo de construção de um modelo de desenvolvimento sustentável para o território: uma mera visão municipalista, ou um somatório das visões das quatro autarquias, claramente não são suficientes para se atingirem os objetivos pretendidos. Neste processo, falta construir uma visão de síntese – um dos aspetos em que entendemos que a presente investigação pode dar algum contributo, que poderá efetivar-se através do estabelecimento (experimental ou não) de uma estrutura coordenadora para todo o território, a que temos vindo a chamar de Modelo de Gestão Conjunto, fomentando a ação coletiva que seguramente somará mais do que a mera adição das partes.

Esta estratégia comum, e que aqui defendemos, sendo uma mais-valia, é praticamente uma exigência para suprir a grande necessidade em aumentar os recursos e as sinergias existentes, bem como para potenciar o valor dos recursos endógenos do Baixo Guadiana. Sem se robustecer esse potencial endógeno, fazendo progredir em simultâneo, o capital humano (em número e em capacidade), não será viável a instituição de um verdadeiro processo de governança, por mais redes e parcerias que se constituam.

Finalmente, é fundamental reter que a visão de síntese precisa de ser enriquecida com a diversidade das opiniões dos seus membros, individuais e/ou coletivos, aumentando-se os níveis de confiança com que operam as redes, instituindo-se como muito positivo o alargamento da diversidade de organizações, assentes em procedimentos que instituem como boa prática essencial o gerar de consensos.

7.3.3.4. GOVERNANÇA PARTICIPADA: UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO PARA O BAIXO GUADIANA

A Governança local funciona bem como forma de intermediação entre uma ideia estratégica para o território e o seu desenvolvimento sustentado. Uma comunidade capacitada e com sinergia no seu âmago, obterá uma maior paridade entre os seus membros e possuirá uma visão holística, e não fragmentada, quer do território, quer do seu próprio desenvolvimento. Além de que, como processo, práticas de governança salutaras permitem dar destaque à ação coletiva, particularmente valorizando redes e parcerias nas quais se envolvem as Associações

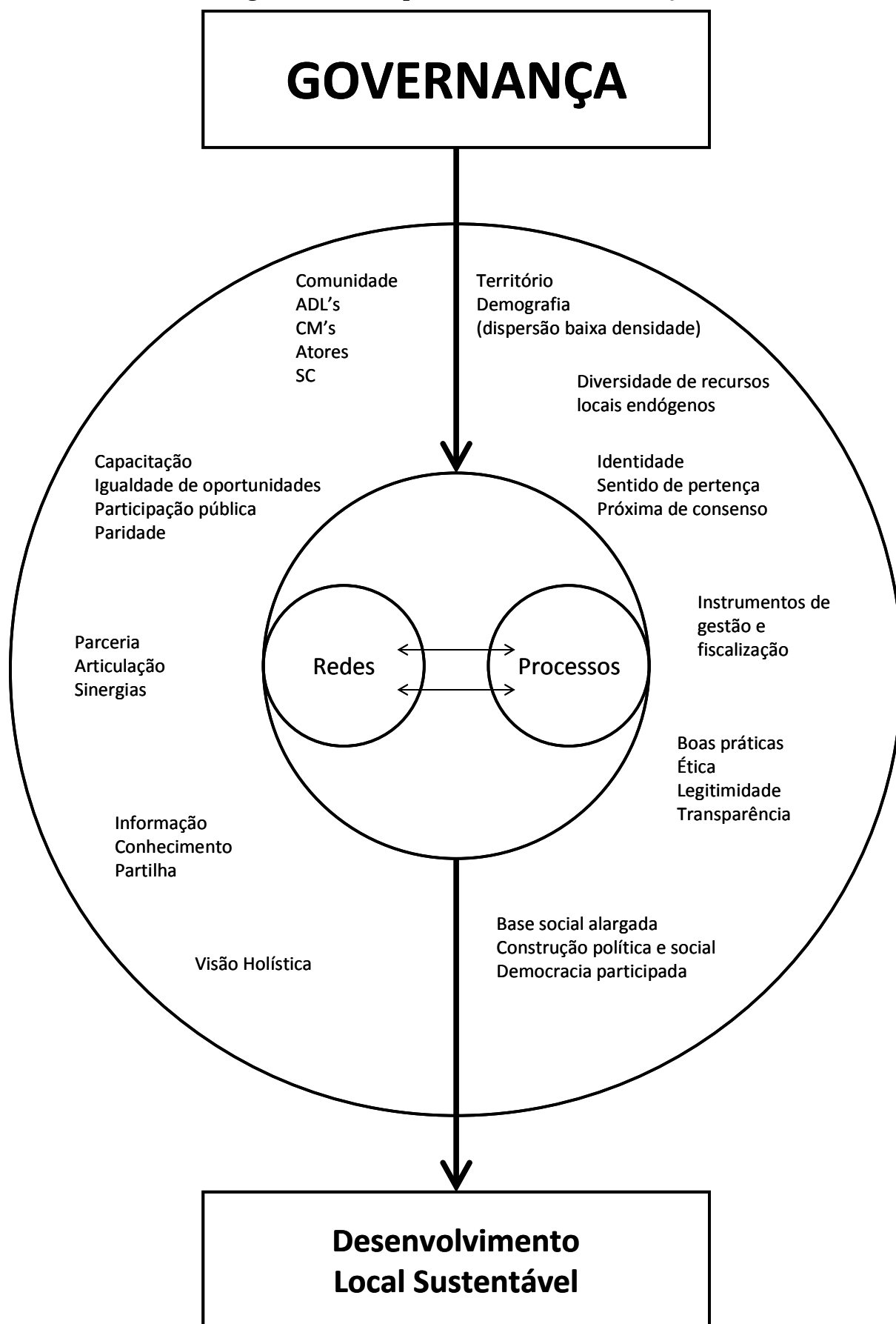
da sociedade civil, as ADLs e as Câmaras Municipais, para as quais, como um dos informantes destacou, as “formas de governança baseadas em parcerias e organizadas em rede, que favoreçam consensos e criem ambientes de confiança são apontados como meios facilitadores da participação pública no desenvolvimento do Baixo Guadiana”. Assim como “a ética e as boas práticas na governança local, são, igual e substancialmente apontadas como motivadoras da participação pública”.

Não deixa de ser curioso como, durante o processo de recolha de testemunhos, se destacou o entendimento de que a diversidade é fundamental, mesmo com todas as dificuldades de gestão que ainda gera, sinal de que os indivíduos têm uma perceção muito negativa dos efeitos das “monocromias” na busca de soluções positivas para o seu futuro e para o futuro do território em que vivem. Identidade, sentido de pertença alargado, a par de práticas de ética e transparência parecem constituir a base social alargada necessária à construção política e social para o desenvolvimento do Baixo Guadiana (fig.7.12).

Parecem, assim, evidentes os caminhos que é necessário trilhar, no domínio da governança, para se atingirem tais objetivos nos planos do desenvolvimento sustentável, participado e equitativo neste território. Lembremos a argumentação de um entrevistado a este propósito: “há uma relação claríssima entre a participação dos cidadãos, a governança e o desenvolvimento. São cúmplices umas das outras e influenciam-se mutuamente”.

Terminamos assim o longo caminho da apresentação dos resultados. Julgamos ter encontrado as técnicas que melhor serviam a análise que pretendíamos efetuar e pensamos ter igualmente apreendido a informação importante que nos conduziu às conclusões e reflexões parcelares inerentes à análise dos dados. Passemos, agora, às conclusões da investigação e ao traçar de perspetivas futuras.

Figura 7.12. – Esquema do Tema Governança



CAPÍTULO 8. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA

8.1 CONCLUIR REGRESSANDO ÀS QUESTÕES DE PARTIDA

Concluída que está a apresentação e análise dos dados, e para além das considerações que tecemos para cada tema, é agora altura de retirar conclusões da investigação, referir as limitações e apontar as questões deixadas em aberto e que possam, portanto, ser suscetíveis de investigação futura. No capítulo anterior, no ponto 7.3.1, a propósito da apresentação dos dados da investigação empírica, tecemos, por cada um dos temas e subtemas, diversas reflexões, sempre demonstradas com exemplos retirados dos dados e citações das entrevistas e do *focus-group*, e mesmo com percentagens resultantes do inquérito, informação que está especificada em profundidade nos anexos 9 e 11. Assim, nas conclusões que agora apresentamos, tentámos ser mais contidos nas evidências, por forma a ter um texto mais apurado e de melhor interpretação, recentrando a reflexão nos objetivos da tese.

Recorde-se que as nossas questões de partida se prendem com a participação pública e as práticas de governança local e as suas interações e manifestações num território onde o processo de desenvolvimento turístico é emergente. Acorados nesta problemática, e tendo como caso de estudo o território do Baixo Guadiana, compreendido entre Mértola e Vila Real de Santo António, pretendeu-se estudar as relações que se estabelecem entre as formas de participação pública e as práticas de governança no desenvolvimento do território, na presunção de que o decurso do desenvolvimento sustentável é influenciável, e provavelmente só é efetivo com a existência daqueles pressupostos.

Para tanto houve que, particularmente, avaliar a importância que assumem o conhecimento e informação que as comunidades detêm sobre o potencial endógeno do território, apreciar o papel dos recursos materiais e imateriais do território em presença (o que justifica a ênfase do turismo), nomeadamente a coesão territorial, o capital social, o sentimento de pertença e identificação, bem como estabelecer a importância da capacitação (*empowerment*) dos atores locais e identificar as dinâmicas, mecanismos e processos que facilitam e condicionam a participação pública e as práticas de governança, apontadas como facilitadoras de ambientes criativos e contextos inovadores, geradores de dinâmicas de desenvolvimento integrado.

Encontrar caminhos e sugerir formas de atenuar as debilidades resultantes das baixas densidades que sujeitam este território, foi outro dos objetivos que nos motivaram neste estudo. Daí a opção pela metodologia da investigação ação e o ensejo de encontrar contributos para um modelo de gestão territorial atinente a essas especificidades e contributivo para a sua superação.

Em termos da aplicabilidade deste estudo pretendíamos, não tanto utilizar qualquer modelo de fusão territorial/administrativa, nem tão pouco conceber um modelo (é uma tese de doutoramento que se pretende original no problema levantado, suportada numa reflexão aprofundada, mas sem espaço temporal para aplicar as soluções preconizadas, o que não invalida que o façamos *a posteriori*); mas, em termos presentes, tão somente, lançar o debate sobre essa matéria e aprofundar desde logo as motivações positivas e negativas por parte dos atores locais, e, igualmente, estimar as oportunidades que tal processo pode abrir em termos do reforço e celeridade do desenvolvimento, bem como motivar a propensão para experimentar, à luz dos novos quadros territoriais, processos alternativos de desenvolvimento de territórios de baixa densidade.

8.2 O TERRITÓRIO COMO RECURSO, ATOR E PALCO DO DESENVOLVIMENTO

O desígnio nuclear do processo de desenvolvimento é a satisfação das necessidades humanas que resultam de uma complexa interdependência entre os aspetos de ordem económica, biológica, cultural e psicossocial. E é desta complexidade que também resulta o sem fim de dimensões materiais e imateriais que interagem entre si e que influenciam as atitudes dos indivíduos e das comunidades no caminho do seu próprio progresso.

É consensual que o desenvolvimento local é realizado à escala humana e aceite por muitos que, nesta sua dimensão (local), pode residir a capacidade de reafirmar as potencialidades e identidades locais (frente a uma globalização avassaladora), enquanto processo de superação de problemas sociais, onde a sociedade se torna mais justa e legítima, tendo os indivíduos como sujeitos e não apenas como objetos, devendo estes participar ativamente no seu próprio processo de desenvolvimento, implicando por isso uma corresponsabilidade social coletiva,

onde a busca por mais qualidade de vida e bem-estar, parte do protagonismo efetivo de cada indivíduo, bem como da sua organização coletiva.

É neste contexto que os territórios são entendidos como unidades de referência e mediação das políticas públicas para o desenvolvimento e se assumem como espaços de intercessão entre o indivíduo e o ambiente que o rodeia. Participação pública, governança local e participação social tornam-se, neste sentido, simultaneamente atributos e contributivos do desenvolvimento territorial e, conseqüentemente, seus indicadores por excelência.

Claro que cada território é singular, cada espaço é dotado de territorialidades e potencialidades espaciais específicas, constituindo elementos únicos, pelo que as dinâmicas de desenvolvimento devem tomá-los como critérios organizativos distintos, não devendo as políticas de desenvolvimento interpretar os territórios como elementos homogêneos, sob pena de estarem provavelmente prenunciadas ao fracasso.

Assim sendo, refere a revisão bibliográfica que efetuámos, as análises regionalizadas (por vezes localizadas) são a tónica dos processos de desenvolvimento contemporâneos. No entanto, como é apanágio nas ciências sociais, não existem receituários nem interpretações definitivas, pelo que no que às análises do desenvolvimento local respeita, não poderia ser distinto. Atinentes a esse pressuposto teórico, o que pretendemos foi investigar neste território e nas suas especificidades, que dinâmicas de participação e governança existem, que configurações e interações encerram e como se repercutem no processo de desenvolvimento.

A abordagem, localmente territorializada, oferece o suporte analítico necessário para explicar as dinâmicas de desenvolvimento tendo como pressuposto o espaço social e as relações de poder nele operantes, revelando-se o contexto onde o desenvolvimento efetivamente acontece, ganhando “função normativa”, representando o espaço (o local), isto é, interpretando o elemento organizativo das ações, o local onde as políticas de desenvolvimento têm lugar, como referem vários estudiosos, para quem o território, nesta perspetiva, é a “fonte de desenvolvimento”.

As atuais teorias do desenvolvimento, para além de provocarem novas estratégias que conduzem a recentes conceitos e abordagens (Amaro, 2004), mais do que o papel dos atores nas diferentes dinâmicas e trajetórias, endogeneizam o papel do território, sendo aqueles,

produto do seu próprio contexto e o resultado da sua própria construção, tornando assim cada território num diverso e dinâmico constructo socioeconómico e institucional. De alguma forma, consideram o território como ator, como um sujeito, através da ação coletiva e do papel das instituições locais, transformando-o também por isso numa resposta à globalização, por oposição do local ao global, apreendendo que as dinâmicas locais retroagem sobre as estratégias globais, adaptando e inovando novas metodologias e diferentes formas de valorização e de repartição dos resultados do próprio desenvolvimento, propósitos que não se reviam nas teorias tradicionais do desenvolvimento.

É neste contexto que sustentámos este estudo, assente num território em concreto – o Baixo Guadiana –, por considerarmos, entre outros fatores indicados na Introdução e desenvolvidos no Capítulo da Metodologia, que, precisamente, é no local onde melhor se denotam as dinâmicas e os efeitos do desenvolvimento, sendo nessa escala que a vida acontece e que, portanto, esse mesmo desenvolvimento se concretiza (Henriques, 1990); no caso concreto, as dimensões que queríamos investigar eram: a participação e a governança e a sua convivência com o processo de desenvolvimento turístico no Baixo Guadiana.

Concluímos, pois, que é no território, enquanto espaço e organização, que se encontram as oportunidades mas também muitas das principais limitações do seu próprio desenvolvimento. O potencial endógeno é um forte alicerce para o desenvolvimento, há um conhecimento relativo por parte das comunidades locais desse potencial, apesar dos recursos estarem substancialmente estudados. O rio Guadiana é o elo que consensualiza a unidade territorial com a oportunidade estrutural de desenvolvimento. Estes são aspetos importantes, se considerarmos que a literatura abundantemente refere os elementos identitários, a pertença e a coesão territorial como fortes elementos para o desenvolvimento dos territórios (Henriques, 1990; Putman, 1993; Bandeira, 1999; Bilhim, 2004; Marques, 2008). E, como já vimos, os dados que obtivemos sublinham isso mesmo: por um lado que a relação que os indivíduos têm com o território influencia o seu grau de envolvimento e participação e que, por outro, essa relação neste território existe o que abre caminho a melhores índices de participação pública no território.

No que diz respeito à possibilidade em análise de o turismo (subsetor que igualmente abordámos no estudo, pelas razões que também explicámos) se converter numa alavanca poderosa para o desenvolvimento do território, deve salientar-se que é fundamental refletir

num aspeto dessa estratégia: qual é o modelo (tipologia) de turismo que se pretende para este território do BG, e, sobretudo, que papel é reservado aos atores locais nesse modelo. É preciso reconhecer que, no BG, na atualidade, a dicotomia entre turismo de massas e turismo de nichos não se coloca já, pelo menos não forçosamente nesses moldes. Até porque se o turismo é encarado como a atividade que pode permitir a viabilidade económica dos territórios, a análise do fator afluência deve ser concebida a partir de parâmetros diferentes.

Na realidade, os fatores pertinentes no mundo atual são a qualidade e a sustentabilidade, e estas, sim, são as variáveis que devem ser asseguradas. Assim, cada território deve ser avaliado e perspectivado em termos da sua capacidade de acolhimento, dentro deste setor de atividade, e gerido de acordo com as especificidades verificadas, que enquadram e garantem a perenidade dos seus valores e características (Cavaco, 1999; Fermisson, 2005), e o BG não deve fugir a este princípio.

Na introdução a esta tese já havíamos destacado a importância da «*participatory governance*» na gestão de recursos sensíveis e em territórios em que o meio se configura como um dos recursos para esse mesmo desenvolvimento. No caso do BG existe uma coincidência que é precisamente o facto do ambiente natural e cultural ser «a maior produção local», ser o conjunto de recursos endógenos, dos quais podem resultar os «lucros» (as atividades económicas, geradoras de mais valias, de postos de trabalho, etc.) que podem dar sustentabilidade ao tecido social. Recordemos que neste estudo consideramos o turismo (ancorado na navegabilidade do Guadiana) como um elemento estruturante de um processo de desenvolvimento do BG, no qual queremos afeiçoar a nossa tese de que a participação dos atores influencia o processo de desenvolvimento sustentável dos territórios.

Tal como já foi referido para outros aspetos da análise do território, a produção de conhecimento científico – fundamental neste caso para a avaliação rigorosa das vantagens e dos impactos – volta a ser um fator relevante, não só no conhecimento desta atividade e nas suas regras específicas, mas igualmente na reflexão e gestão das expectativas e das modalidades que melhor servem o território muito particular do BG. Muito do trabalho de investigação de campo desta dissertação foi feito no sentido de esclarecer, na dimensão possível, alguns dos pressupostos e expectativas dos diferentes atores, incluindo algum esclarecimento precisamente em torno da questão da tipologia de turismo desejada, que, como seria de esperar, confirmou uma falta de rigor conceptual tão grande como a expectativa

positiva em relação ao valor desta atividade para o progresso e o desenvolvimento do território.

O processo de auscultação que usámos veio pôr claramente à vista a debilidade da capacitação coletiva, em termos de reflexão estratégica estruturada, genericamente, permitindo verificar que esta está concentrada em alguns grupos de atores. Assim sendo, no quadro de uma estratégia local para o desenvolvimento territorial, será necessário alargar a sua dimensão.

A constituição de uma unidade territorial nova, implicando a reconfiguração pessoal e coletiva até dos referentes imaginários e afetivos, não poderá fazer-se sem a adesão das populações e dos atores. Não é em vão que as teorias democráticas sugerem que o *empowrment* e o envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão conduzem a ciclos de participação renovados. Se, como se conclui em grande medida desta investigação, este território precisa de encontrar uma nova motivação e um novo fôlego, tal caminho não poderá ser feito a não ser por comum acordo. A capacitação emerge assim, também no Baixo Guadiana, como um fator de crescimento pessoal que não pode ser ignorado. É necessário, como já anteriormente escrevemos, formar «uma sociedade ancorada em novos valores, novas mentalidades e novas formas de democracia».

Um tal modelo de democracia participativa pode servir o território do Baixo Guadiana, e como se pode perceber pelos inquéritos realizados, agrada a muitos dos inquiridos, que veriam com bons olhos poderem ter uma palavra mais ativa, e mais quotidiana, na produção e execução de decisões a ele respeitantes. Mesmo na Europa existem casos de governança consolidada e com resultados positivos, que poderiam ser inspiradores para o desenvolvimento de uma estratégia deste tipo no Baixo Guadiana: o sempre destacado caso nos cantões suíços ou, talvez numa forma mais semelhante à mentalidade portuguesa, a Bélgica.¹¹⁵

¹¹⁵ (Na Bélgica, recentemente, era encarada com um sorriso de espanto pelos estrangeiros pelo facto estarem há largos meses sem governo central; o que mostra bem como o poder de base, assente num muito bem estruturado modelo de governança local, é uma realidade nesse país).

8.3. O TURISMO COMO FONTE DA INVESTIGAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO DO BAIXO GUADIANA

Afirmámos desde o início desta investigação, a nossa convicção de que o turismo constitui para o Baixo Guadiana uma oportunidade que parece estar a emergir. Assim, pressupondo que, na sua vertente sustentável, esta atividade, constituiria enquanto investigação, um bom caso de estudo, assente na probabilidade da participação pública determinar em boa medida as práticas de governança e o próprio desenvolvimento do território. O objetivo traçado nesse sentido referia que “uma vez que se entende que o processo de desenvolvimento local sustentável não se pode efetivar de outra forma que não seja através da participação pública e de boas práticas de governança local, averiguar, através de uma metodologia de investigação ação, se esta asserção é verdadeira e que pertinência assume para o território, para os atores locais do Baixo Guadiana e para o subsetor do turismo”.

E essa evidência resultaria dos dados obtidos e da sua interpretação, permitindo, como também objetivávamos, que das “circunstâncias, situações e interpretação dos dados resultados” obteríamos uma matriz do processo de desenvolvimento que está em curso no território”, que aferisse a coerência ou não com as premissas enunciadas. É essa aferição que pretendemos aqui conferir.

E, para além da muita informação que já detínhamos, a análise dos dados revela-nos diversas conclusões: mais evidentes, umas, interessantes outras. Primeira conclusão a retirar é que de facto as comunidades têm uma grande expectativa relativamente ao papel que o turismo pode desempenhar como alavanca do desenvolvimento assumindo-o como motor e um seu eixo estruturante do desenvolvimento, particularmente pela circunstância de o rio Guadiana (poder) ser navegável. Recordemos que os participantes nas entrevistas e no *focus group* foram unânimes nessa apreciação, ressaltando, principalmente os técnicos e os atores-chave, que é um turismo sustentável o que melhor serve os objetivos deste território, e que cerca de 65% dos inquiridos se sentia envolvido neste processo.

Há por isso, é uma forte conclusão a reter, o turismo, como fator de potencial de desenvolvimento e enquanto agente de mudança, constitui um largo consenso no território! O que parece constituir uma forte oportunidade de potenciar o território no seu todo; referiu-se um entrevistado a “vender o território em conjunto”, querendo com isso salientar a

necessidade e utilidade de gerir em conjunto os recursos turísticos que o Baixo Guadiana encerra. Em termos teóricos esta parece ser uma ideia bem aceite no território mas que, na prática, está pouco implantada, pelas razões que explanámos na apresentação dos resultados.

Daí a importância de que se reveste, também neste aspeto, o turismo. Sendo consensual que pode servir todo o território, pode revelar-se um valioso facilitador desta gestão conjunta, quiçá do embrião de um modelo de gestão partilhada do território. Recordemos que 68,9% dos inquiridos diz conhecer “Bem” e “Muito Bem” os recursos locais importantes para o desenvolvimento do BG, embora salientem maior necessidade de informação acerca da sua valorização económica (56,25% afirma não estar suficientemente informado sobre os recursos do território, sendo a sua participação em reuniões sobre aspetos relacionados com os recursos locais relativamente baixa: 43,4 % diz nunca ter participado, embora mostrem propensão para participar se tiverem mais informação).

Recorde-se que à questão sobre os aspetos que mais poderiam ser fortalecidos com um envolvimento e participação conjunta, a mais acentuada foi, precisamente, “Uma estratégia de desenvolvimento comum para o Baixo Guadiana”, o que mais reforça esta nossa conclusão de que o turismo pode servir o desígnio de unir o território em torno de uma causa comum, de interesses partilhados.

Queremos ainda salientar outro aspeto que reforça em muito o que temos vindo a sustentar como resultado da interpretação dos dados. Assim, e atendendo aos dados seguintes, cerca de 65% dos inquiridos afirma que há um sentimento de pertença e, numa percentagem semelhante, que há uma identidade regional, 83,9% sente-se cidadão do Baixo Guadiana e 90,7 % considera que uma maior relação dos indivíduos com o território onde vivem influencia o seu grau de envolvimento e participação, é ajustado concluir que existem condições suficientes e que os indivíduos estão disponíveis para se envolverem com o território desde que algo os mobilize. O turismo, pode vir a ser esse móbil, já que é generalizado o apego ao território, como se o rio e o nome que dá ao território, os unisse; e o turismo é precisamente assente nesse mesmo potencial: o rio Guadiana.

Parece-nos assim perfeitamente justificada a nossa questão de partida sobre o turismo, a participação e a governança nesta investigação. Aliás, fica confirmado um nosso objetivo de partida em que pretendíamos “Avaliar a importância que assumem o conhecimento e

informação que as comunidades detêm sobre o potencial endógeno do território, quer em termos de participação pública (particularmente nas tomadas de decisão sobre assuntos locais), quer sobre o próprio usufruto social e económico desse potencial”.

O turismo pode motivar a participação da comunidade, que assim pode encetar novas formas de governança, que, por certo, moldarão o modelo de desenvolvimento do território. E este é também um aspeto que nos parece importante ressaltar: é que o turismo, para além de fenómeno nas dimensões social e económico, pode sê-lo também nos modelos de governança local e de participação pública.

8.4. O TURISMO COMO AGENTE MOBILIZADOR DE UM MODELO DE GESTÃO TERRITORIAL PARTILHADA

Emergem sem dúvida novas perspetivas de organizar e gerir os territórios e as comunidades. Cada vez mais o que está a suceder é que o papel governamental evolui para definir as regras pelas quais a decisão comunitária (de governança) se deve formar, e não mais do que isso. No território do Baixo Guadiana, o assunto começa a vir à luz do dia, e entrou já no discurso e na estratégia de alguns grupos e atores, particularmente através da constituição de redes, mais ou menos informais, nas quais, a partir de projetos específicos, esse modelo de gestão conjunta para uma estratégia comum vai sendo ensaiado e avaliado.

Da investigação resultou claro que os poderes autárquicos instituídos (no modelo atual) são aqueles que levantam mais reticências à validade de seguir esse caminho, facto compreensível uma vez que será à custa do seu poder, em grande medida, que novas formas de governança poderão ser constituídas. Uma partilha mais intensa das decisões, e uma capacidade muito mais amiúde, de alterar, por vontade da comunidade, projetos e rumos traçados, diferem bastante do modelo atual em que a validação do projeto autárquico é feita apenas a cada 4 anos, dispensando, a grande maioria dos autarcas, novos processos de validação das suas opções no decorrer desse intervalo de tempo.

Demonstrou-se também, pela análise dos dados, que a criação de um modelo conjunto para este território poderá constituir uma experiência desejável e útil e que tal oportunidade é maioritariamente bem vista pelos cidadãos comuns (mesmo por técnicos e empresários),

constituindo até para alguns, a única forma de este território descolar de uma crescente e sistemática perda de indicadores de progresso, e já o sendo, sob reserva, pelos políticos, no caso os presidentes de Câmara que entrevistámos. Como é referido ao longo da investigação, essa forma de governação e de estratégia comum seria benéfica, repartindo-se os argumentos entre territoriais, dadas as continuidades e semelhanças, e estratégicos dadas as oportunidades que geraria, provocadas pela maior dimensão e robustez acrescentada, particularmente, no que a esta tese diz respeito, na coesão territorial, no reforço do capital social, e portanto na participação e governança local.

Salientam os inquiridos que “a forma de governança (existente) no BG não propicia coesão social e territorial” pelo que “talvez o reforço e a tomada de consciência de que existe esse espaço territorial e que todos os que vivem neste território só teriam a ganhar se o território tivesse uma visão de conjunto e fosse aproveitado em conjunto”, o que robustecia os processos e impedia conflitos, aumentaria a imagem do BG e criaria progressivamente uma visão global e o envolvimento dos atores. Setores como o turismo poderiam beneficiar, e muito, dessa unidade. Mesmo os presidentes de câmara, mais reticentes nesta questão, salientam que, particularmente na área do turismo, poderia ser útil alguma forma conjunta de promoção e mesmo de construção de programas de turismo, dado que se estabeleceriam parcerias mais fortes e duradouras, com objetivos fortes em termos de desenvolvimento turístico.

Esta visão, para além de potenciar as mais-valias do território, dinamizar as capacidades e os recursos próprios, poderia indiciar maior confiança e coesão entre todos os atores, tirando partido do capital acumulado, isto é, um modelo de gestão conjunto poderia instituir boas práticas de governança local que não poderiam deixar de ter efeitos positivos no reforço do capital social e na participação pública. Lembremos que um dos nossos objetivos específicos era precisamente: “Apontar formas de cooperação e articulação entre os atores locais, e, particularmente, entre as instituições com capacidade de decisão no BG, adensando redes e consensos que possam tornar mais espessos e estimulantes o tecido social, económico e político do território; ou seja, que possam dar dimensão territorial ao processo de desenvolvimento do Baixo Guadiana.”

Este objetivo foi também alcançado, já que ao longo da análise dos dados foram interpretadas variadíssimas opiniões sobre as formas de experimentar e efetivar novos modelos de gestão

para o Baixo Guadiana e os eventuais ganhos para o território no seu todo. Recordemos ainda que recentemente autarcas e outros atores locais já se pronunciaram sobre esta possibilidade que sustentamos nesta investigação.

Neste contexto, enquanto investigação-ação, esta tese atingiu já um objetivo. Lembremos que era nosso intento inicial encontrar caminhos e sugerir formas de atenuar as debilidades resultantes das baixas densidades que sujeitam este território, a que se juntava o ensejo de contribuirmos para um modelo de gestão territorial relacionado com essas especificidades e contributivo para a sua superação, lançando o debate sobre essa matéria. Igualmente, foi possível aprofundar desde logo as motivações positivas e negativas por parte dos atores locais e, por outro lado, estimar as oportunidades que tal processo pode abrir.

De facto, esse debate está iniciado, sendo já conhecidas reações diversas, sobretudo nos fóruns políticos, sendo inclusivamente apresentada e votada favoravelmente uma proposta nesse sentido em agosto de 2012,¹¹⁶ na Assembleia Municipal de Vila Real de Santo António, de imediato provocando reações em cadeia. Nós próprios, no âmbito do seminário validação dos resultados, avançámos esta discussão até pela diversidade e capacitação dos participantes. São também já diversos os escritos surgidos nos últimos meses a este propósito, estando portanto o debate iniciado como era nosso objetivo. O ensejo provocado pela atualidade da reorganização administrativa no país é também um fator a juntara este debate.

Assim, se o nosso tema central da dissertação se prendia “com a Participação Pública e a Governança Local e as dinâmicas que ambas imprimem aos processos de Desenvolvimento Territorial num contexto territorial específico, em que o Turismo se assume, por um lado, como uma oportunidade relevante de testar estes pressupostos”, e se, por outro, pretendíamos investigar “em que medida, num processo de desenvolvimento turístico, em território rural, de baixas densidades, com características como as que configuram o Baixo Guadiana, a participação pública ativa das comunidades pode influenciar a implementação de um processo de desenvolvimento local sustentável”, então podemos concluir que as nossas opções foram acertadas na medida em que os objetivos que traçámos para investigação foram alcançados.

¹¹⁶ www.rtp.pt/noticias/index.php?article=582481&tm=6...121

Também as especificidades intrínsecas do BG, particularmente a baixa densidade demográfica (de que resultam outras baixas densidades, como a frágil capacitação dos recursos humanos ou a criatividade e inovação) e as peculiares divisões administrativas (e que acarretam múltiplas replicações de organismos e processos decisórios sobre o mesmo território), são castradoras do desenvolvimento do território, o que é claramente sentido como se verificou pelos dados recolhidos. Pelo que, quando especificamente objetivámos “determinar a importância da capacitação (*empowerment*) dos atores locais (individual e coletivamente considerados), na cultura e robustez da Participação Pública e nas práticas de Governança Local, concluindo assim, por inerência, a importância da capacitação dos recursos humanos num território, no seu próprio processo de desenvolvimento”; estávamos certos ao definir esse ponto como sendo fulcral na investigação.

Os dados recolhidos confirmam que, efetivamente, quer através do inquérito quer das entrevistas e do *focus-group*, a capacitação dos recursos humanos influencia as práticas de participação e de governança. Recordemos que 96% dos inquiridos referiram “Concordar” e “Concordar em Absoluto” que o “desenvolvimento dos territórios depende sobretudo da capacitação dos atores para promoverem o seu próprio desenvolvimento” e que 62,3 % salienta que “uma maior capacitação dos atores locais” poderá contribuir para um desenvolvimento local mais sustentado. Estas tendências de opinião são também visíveis nas entrevistas e no *focus-group*, conforme também se pode aferir pelas Unidades de Registo e pelos dados apresentados no respetivo capítulo 7- Apresentação e Análise dos Resultados, em particular no ponto 7.3. O Caso do Baixo Guadiana na sua Evidência Empírica.

Verificámos igualmente pela análise dos dados que o território não é meramente uma unidade física. As comunidades também são parte da sua riqueza, para não dizermos que são mesmo a parte mais relevante do seu potencial, o que mais uma vez corrobora a revisão da literatura (Moulert *et al.*, 1999; Kliksberg, 1999; Campagne, 2001). Tal como se confirma a tendência de que a participação – e o aumento da capacitação – pode vir a revelar-se fulcral na constituição e desenvolvimento deste território, a comunidade tem a clara perceção de que o elemento chave do processo são os atores locais e o seu grau de capacitação coletiva, e que neles podem residir as condições de base para fortalecer a coesão, quer territorial quer social, reforçando, como já destacámos, o fator “identidade”, um dos aspetos chave deste processo.

Assim, o objetivo que delineámos, e que pressupunha “estimar o papel dos recursos imateriais do território nomeadamente a coesão territorial, o capital social, o sentimento de pertença e identificação”, era pertinente. De facto, ao longo da análise dos dados ficou provado que, no Baixo Guadiana, factores como o sentimento de pertença (83,9% sentem-se cidadãos do BG), a identificação ao território (como se o rio Guadiana fosse uma marca que une), a história e homogeneidade do Vale do Guadiana podem marcar de forma indelével o desenvolvimento do território, e, como já concluímos, o turismo pode ser a razão desse percurso.

No entanto, resultou também com alguma clareza desta investigação que a sociedade civil neste território não é forte, pelo menos não o é de uma forma homogénea – ou seja, a capacitação dos seus atores não é idêntica, e essa variabilidade – que contém grupos com fraca capacitação – é uma das suas fraquezas no desenvolvimento de um modelo de governança participativo. Essa componente negativa afeta igualmente a eficácia dos processos de parceria e de rede que são (ou que se pretende, sejam) constituídos. Disso demos conta no Capítulo de Apresentação dos Resultados, onde, sobretudo pela análise dos inquéritos e das entrevistas, tal é bem plasmado.

No BG, é preciso reconhecê-lo, a forma e o ritmo pelo qual a população se apropria do território, da sua gestão e do seu desenvolvimento não são as mais dinâmicas, sendo incipiente a capacidade de apropriação. Em grande medida o trabalho que está por fazer é o de tornar mais efetiva a participação, o que pressupõe sobretudo mais informação, a «tradução»/simplificação dos conteúdos relacionados com essa mesma participação, a aproximação dos objetos/assuntos da participação às comunidades e a redefinição dos espaços participativos.

Note-se, por exemplo, que aos baixos índices de participação pública corresponde um forte envolvimento dos indivíduos em organizações, particularmente da sociedade civil, comprovando que a “ falta de cultura participativa” a que a literatura se refere resulta, neste território, não tanto da vontade, mas mais da inadequação da informação, dos processos, dos instrumentos e dos espaços para a participação. E é portanto aí que é decisivo encontrar novas formas e outros modelos de participação pública neste território e onde, como já o afirmámos, o ensejo do desenvolvimento turístico pode enquadrar diferentes práticas de participação e de governança.

Mais uma vez surge, e está aqui em destaque, o problema da capacitação e a importância da sua promoção – mas as medidas do poder central para os territórios rurais e do interior são, tendencialmente, nos últimos anos, mais de fomento ao êxodo demográfico do que à capacitação, sendo difícil imaginar as populações que vão restando assumirem, globalmente, um papel mais ativo.

Da investigação resulta também claro que os atores em presença no BG se situam em níveis distintos de capacitação, de intervenção e de visão estruturada para o desenvolvimento local, concluindo-se que são as ONG a terem um papel amplificador dos impactos dos projetos de rede e/ou de parceria e das intenções de governança existentes, sendo a sua tipologia de atuação apontada como a de maiores possibilidades para o crescimento do desenvolvimento participativo e da boa governança.

O processo referido como mais consistente de articulação de todo o território, em termos de processo de desenvolvimento e de modelo de governança territorial, é o protagonizado por uma ONG, a Associação Terras do Baixo Guadiana. A continuarem estas boas práticas protagonizadas pela sociedade civil e, de forma ainda débil pelo sector empresarial, pode estar aí a possibilidade de desenvolvimento sustentável do território.

Tenha-se presente, como destacámos na introdução deste estudo, o impacto multiplicador destas práticas: à medida que os processos participativos evoluem, a governança também progride para apoiar uma participação mais ampla e capacitada. Ao longo da investigação tivemos oportunidade de exemplificar algumas destas práticas no território e o trabalho empírico revelou igualmente outras. Particularmente nas entrevistas, são referidas práticas (ex: a Associação Terras do Baixo Guadiana), momentos (ex: a construção do Projeto Integrado de Mértola) e processos (ex: a criação do Parque Natural do Vale do Guadiana), que tal modelo ocorreu no território.

Para além do aspeto da coesão, parecem subsistir no território relações de vizinhança, formas tradicionais de entajuda, valores sociais e culturais, o que favorece a confiança e a partilha, reforçando as condições de suporte social ao modelo de desenvolvimento sustentável que se pretende acompanhar e a defesa dos recursos endógenos que o podem suportar. São, no entanto, comprovadas a falta de lideranças fortes, as debilidades e curta duração das parcerias, levando a que os processos de alargamento da participação e da governança local que se

pretendem dinamizar nunca consigam sobrepor-se aos constrangimentos, o que também responde às nossas interrogações iniciais sobre a existência ou não destes fatores e da sua utilidade em termos do processo de desenvolvimento.

Se tivermos em conta, tal como a bibliografia refere, que ambientes de confiança mútua aliados à ação coletiva impulsionam um saudável capital social, responsável pelo clima sociocultural favorável ao desenvolvimento, que o conceito de confiança é considerado nas discussões sobre o desenvolvimento, e que a relação entre confiança e desenvolvimento é central, como referem Guiddens, (1991), Fukuyama (1996), Pugnam (2002), entre outros, facilmente se percebe a importância de que estes aspetos se revestem no território em análise. Este entrosamento concetual permite-nos validar um outro objetivo específico que enunciámos, e que se prendia com o “identificar as variáveis e mecanismos que facilitam e condicionam a participação pública no território, particularmente as facilitadoras de ambientes criativos e inovadores geradores de dinâmicas locais”.

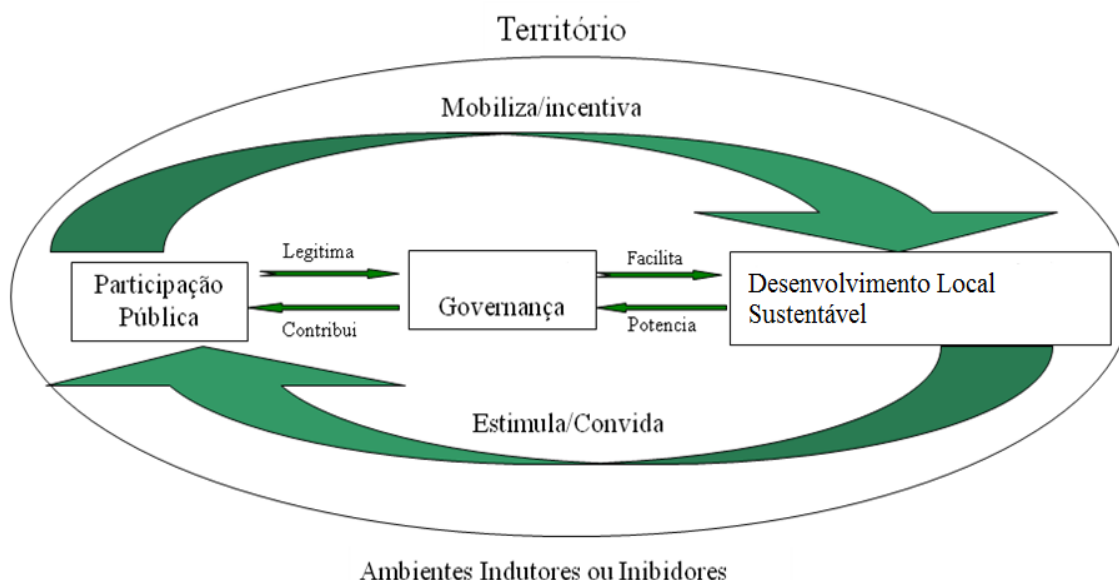
8.5. DA CIDADANIA À GOVERNANÇA: FUNDAMENTOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

Recordemos que uma das nossas linhas de investigação se balizava pela análise da relação que se estabelece, ou não, entre a participação e as práticas de governança, e entre ambas e o desenvolvimento, isto é, se aquelas interferem, e em que medida o fazem e determinam, neste.

Esta análise, do ponto de vista da teoria, foi feita à luz de vastíssima bibliografia que sustenta que nas últimas décadas se tem reafirmado o debate sobre novas abordagens em torno do desenvolvimento económico local e regional, quer pela força de nele se incluírem e participarem outros atores e novas camadas sociais vulneráveis, quer pela premência de se criarem novas estruturas económicas e sociais de bem-estar, originando outras formas de governança, quer ainda, sobretudo mais recentemente, pela incapacidade que os velhos modelos e teorias de desenvolvimento parecem demonstrar (Grau, 1996; Amartya Sen, 2000; Omani, 2008). Como detalhámos no Capítulo 5, é sustentado neste novo paradigma de governação um crescendo de interações entre os vários atores sociais e o governo (Pierre e Peters, 2000), o que Jan Kooiman (1993) considerou de “*modern governance*”.

Neste contexto, o nosso objetivo principal consistia precisamente em investigar se, e em que extensão, a participação pública valida as práticas de governança e se o produto daí resultante é facilitador do desenvolvimento sustentável e, sendo-o, em que dimensões, tal ocorre. No pressuposto de que existe essa relação: Participação Pública → Governança → Desenvolvimento Sustentável, enquadrámos também nesta temática, indagar se o processo inverso se verifica, isto é, se um contexto de desenvolvimento territorial sustentável potencia boas práticas de governança e texturas de participação pública: Desenvolvimento Sustentável → Governança → Participação Pública.

Relembremos o esquema concetual de investigação que no início apresentámos e que bem sintetiza este objetivo principal:



Fonte: Elaboração do autor

A partir dos dados recolhidos e da sua interpretação, enumeramos de seguida, as reflexões que, embora parcelares em termos de conclusões, nos permitem tirar, no conjunto uma opinião final, balizada precisamente pelas distintas ilações que apresentamos e que constituem a averiguação a que nos referimos neste objetivo.

Começamos pelas redes e parcerias. As redes, importante categoria nas práticas de governança, são também assumidas neste território como essenciais para atenuar alguns dos constrangimentos da participação como o baixo índice demográfico e a dispersão, podendo

levar a uma maior disponibilidade para participar em iniciativas coletivas, desde que sejam mais fortes e duradouras. Permitem também juntar vontades, aumentar as relações de vizinhança, incrementar os valores sociais e culturais num território, e estimular a confiança; fatores relevantes para a participação comunitária. No BG estas redes, no entanto, não são fortes, tal como as parcerias que as promovem, o que origina algum défice de confiança, factos que também não contribuem para uma maior participação coletiva (e ficou demonstrado que esta é considerada importante para o território).

Tal como a bibliografia sustenta (Kooirman e Van Vliet, 1993; Bogason, 2000), também os atores deste território consideram que as formas de governança baseadas em parcerias e organizadas em rede, que favoreçam consensos e criem ambientes de confiança, podem constituir meios facilitadores quer da participação pública quer do desenvolvimento local, sendo ainda mais relevantes porque são escassos os atores locais, constituindo estas redes e parcerias formas de obter mais sinergias a partir da sua atuação.

Sustenta-se que a existência de redes de envolvimento cívico proporciona princípios fortes de participação e reciprocidade generalizada e encorajam a coesão social, e por facilitarem a partilha e a informação entre os atores, fortalecem as dinâmicas de organização coletiva para resolução dos problemas comuns (Ferrão, 2000). Tais considerandos reforçam, e esta investigação prova-o (no inquérito, 95.2% referem que as “formas de governança baseadas em parcerias e organizadas em rede” constituem estímulos para o desenvolvimento), a necessidade de encontrar mecanismos que robusteçam as práticas sociais horizontais e que acrescentem aspetos qualitativos ao desenvolvimento local, testemunhando assim a relação que efetivamente se estabelece entre a governança e a participação cidadã (Feio e Chorincas, 2009, Reis, 2007), confirmando, portanto, a nossa principal questão de partida: a participação e as práticas de governança relacionam-se e interagem com os processos de desenvolvimento.

É igualmente validado neste estudo (uma vez que é substancialmente salientado pelos entrevistados e pelos dados do inquérito) que a capacitação dos indivíduos e a sua proximidade e conhecimento dos processos pode facilitar uma maior transparência e fazer aproximar os interesses entre os membros das eventuais redes e parcerias, fatores que constituíam igualmente interrogações de partida desta tese, enquanto condicionantes dos processos de governação e mesmo de participação cidadã, já que, por exemplo, imprimem

uma melhor capacidade de decisão e de legitimidade desta no que respeita à estratégia para o território.

Estimular as redes e as parcerias é, por isso, apontada como uma boa prática de governança, permitindo um maior acompanhamento e controlo dos processos de decisão, sendo dado como exemplos quer o excessivo protagonismo do Presidente de Câmara nas decisões, quer da própria Câmara Municipal no controlo que exercem de forma desapropriada (foi referido como um exemplo flagrante, o controlo exercido e o uso desajustado, por parte das Câmaras Municipais, no âmbito das redes sociais concelhias).

Sendo evidente que é neste cruzamento da interação entre a comunidade e os seus representantes que reside em muito a questão do desenvolvimento sustentável participado, percebe-se quando as pessoas colocam a responsabilidade do fomento de boas práticas de governança e de democraticidade participativa nas mãos dos poderes instituídos, sobretudo os que estão próximos: as autarquias locais; o que coloca aqui a questão no plano das vontades ética e política dos autarcas, mas igualmente de outros decisores locais, dando substância à tese de Boaventura Sousa Santos (2002), quando refere que o desenvolvimento local não poderá concretizar-se sem governanças locais que ampliem a participação e legitimem as estratégias. É também esta a conclusão a que chegamos a partir do tratamento e análise dos dados.

A maior capacitação dos atores facilitará um processo de autogestão, o que implica um outro fator essencial: o de uma maior responsabilização. De facto, o modelo seguido em grande medida até hoje, e nas últimas décadas, torna-se confortável na perspetiva política (os eleitos consideram-se globalmente legitimados para 4 anos, e ignoram, geralmente, as nuances na sensibilidade social que venham eventualmente a verificar-se) conduz a que, em determinados momentos, haja falta de participação da qual eles próprios se queixam.

Ora, este modo de atuar tem efetivamente um reverso – havendo essa «atuação tradicional» por parte dos responsáveis (eleitos ou técnicos), a comunidade reage não assumindo a sua quota parte de responsabilidade nos resultados alcançados, delegando integralmente os sucessos ou insucessos (principalmente estes) naqueles a quem deram todo o poder, como se esse facto não os tornasse igualmente co-responsáveis. É evidente que toda esta situação – e a possibilidade de uma gestão concertada, sinérgica e melhor desempenhada, só pode

resolver-se com um maior envolvimento de todos nos processos de gestão e de decisão, em todas as esferas da governação. O que também só é possível com governanças locais abertas a este paradigma de desenvolvimento local.

Como está implícito nas respostas que obtivemos dos intervenientes, dificilmente um território como este terá um desenvolvimento adequado, sustentável, se não tiver a participação e o envolvimento dos seus cidadãos, se não tiver uma gestão transparente e inclusiva de todos. Só desta forma se podem constituir boas práticas de governança para o desenvolvimento embora, como ficou observado, no Baixo Guadiana ainda esteja por completar o processo de aumentar os níveis de confiança entre os diferentes agentes e a vontade de cada um em participar ativamente neste processo (o *focus-group* deu nesta matéria fortes contributos que haviam já sido suscitados aquando da análise dos dados do inquérito).

Quando se fala em transparência e ética nos processos participativos, deve frisar-se a cada vez maior indiferença – e tal conclusão foi igualmente verificada no decurso da investigação – que as pessoas sentem, por exemplo nos processos de consulta pública por considerarem, em última análise, que a sua participação visa apenas a mera legitimação dos processos e das decisões. Como se salientou já, a necessária maior capacitação precisa no território, deriva de vários fatores, mas esta “incapacitação”, menor capacidade dos indivíduos, tem a ver com linguagens mais técnicas, com procedimentos complexos (como burocracia pesada, etc.), e não com a não compreensão do processo participativo e da sua importância.

Essa sensibilidade, de que a sua participação é desejada de uma forma meramente instrumental, faz os cidadãos afastarem-se dos processos de gestão do território, alheando-os, portanto, da governança. É essa a convicção dos técnicos entrevistados tal como a é, também, da própria comunidade, quando refere em apenas 38,6% que existe ética no território, considerando por outro lado que esta dimensão (a ética) assume uma importância fundamental (96% considera-a “Relevante” ou “Muito Relevante) para o desenvolvimento do território.

É preciso, assim, atalhar caminho e implementar processos com boas práticas de governança – uma delas sendo a construção integral dos processos a partir da base social coletiva – para se conseguir, se efetivamente é isso que se deseja, uma muito maior participação no desenvolvimento local, alargada a todos e que não fique «presa» apenas num conjunto

(elitista) de atores locais, e, muitas vezes, resumida à Câmara Municipal, quando não mesmo só ao Presidente da Câmara. É outra conclusão a que os dados nos conduzem.

E da nossa interpretação desses dados, e do conhecimento que detemos do território e dos atores locais, não temos qualquer dúvida que esse processo deve ser desenvolvido, até porque sem esse envolvimento a região corre um risco de descaracterização e desertificação em escala, pois a não participação nos processos aumenta o distanciamento e, portanto, facilita a partida, o abandono. Recorde-se que, quando da revisão de literatura, se referiu que os cidadãos participativos contribuem para boas práticas de governança, revertendo em terreno fértil para o desenvolvimento sustentável (Santos, 2002); Habermas, 2003). Este estudo demonstra que é manifesta a relação que se estabelece entre as práticas de governança, a participação e o desenvolvimento no território, pressuposto de onde partimos.

Este problema da participação e da delegação de poderes não é um problema novo no nosso país. Historicamente, há muito que é perceptível que essa dicotomia entre a gestão legitimada de poucos face à desresponsabilização coletiva de muitos é um dos fatores do atavismo do nosso desenvolvimento. Assim como também não é de hoje a apresentação da solução para este problema – a governança não é uma coisa de agora, nem uma solução milagrosa, e de há muito é experimentada em diversos países onde é a pedra de toque dos processos de gestão coletiva, e alguns dos nossos melhores pensadores já a referiam há muito. Veja-se este pequeno excerto do grande ensaísta e pensador António Sérgio, apresentado em público, em 1917, e que ilustra bem (à data em que foi escrito, tal como agora):

“Pertencemos a uma sociedade que abandona completamente os seus destinos aos acasos da agitação política, em consequência da sua debilidade de iniciativa, já nos domínios da economia, já nos domínios da governação. (...) E de aí resulta também [da debilidade económica] como consequência da consequência, agravar-se a nossa debilidade de iniciativa nos domínios da governação, porque esmolando do Estado, damos força ao Estado, e condenamo-nos a esperar tudo do seu capricho (...). São vícios esses contra que deve reagir a ação nacional (...). Em vez de aquilo a que Herculano chamava o país da realidade (o das aldeias, das vilas, das cidades) se administrar a si mesmo o mais possível, todos se deixam o mais possível pelo partido político que conquistou o Terreiro do Paço: chama-se a este vício, como sabeis, «centralização», - a pior fonte de abusos, de atrasos, de baixezas, de que pode sofrer qualquer país. O resultado é que as coisas, em vez de serem administradas pelos interessados diretos, por quem ganharia em que elas fossem excelentemente administradas, por quem sofre as consequências da má administração – são-no por políticos longínquos, sem interesse nelas (...). É essa administração dos serviços

públicos pelos seus interessados imediatos nas diferentes partes do país (isto é, a descentralização, o *self-government*) que nós precisamos de obter”.

Mais claro não poderia ser este texto e por isso tomamos a liberdade de o incluir nesta fase da tese; de alguma forma ajuda-nos a apresentar as conclusões. E se atualizarmos o que diz, depois de 3 décadas de poder local, em que efetivamente, e é preciso reconhecê-lo, alguma maior proximidade da gestão com os interessados se verificou, se trocarmos hoje a questão do poder central (que ainda permanece em muitos domínios, diga-se...) pela expressão poderes autárquicos, o texto sergiano mantém toda a sua atualidade, pois as pessoas, talvez por hábito histórico de centralismo, rapidamente se habituaram também a delegar nestes novos poderes algo do que deveriam ser as suas prerrogativas: garantir, pela sua participação, a sua quota-parte de peso nas decisões e na gestão, assegurando o tal *self-government* verdadeiramente na base social.

Sérgio não esquece esse aspeto, aliás, o texto citado concluía desta forma: “Quem quer vai, quem não quer manda; ou por outra, quem quer governa os seus interesses, e quem não quer, delega no poder central”. E portanto, é preciso transmitir de novo esta vontade de participação, de envolvimento na gestão do seu espaço e vivência coletiva e nas decisões que lhes dizem respeito, às comunidades locais, parecendo-nos um pretexto viável para um modelo de gestão diferente do território enquanto Comunidade do Baixo Guadiana, inovador e coadunado com as contrariedades do presente, e, por isso mesmo, espreitando as oportunidades do futuro.

Tal facto põe a nu a verdadeira dependência que os territórios rurais têm das políticas centrais e dos programas de desenvolvimento demasiado formatados e homogeneizados, não abrindo muito espaço a diferentes e alternativos modelos de desenvolvimento dos territórios rurais, facto a que não é estranho o pouco envolvimento que é dado aos territórios na definição das políticas de desenvolvimento e nos processos de decisão que a elas dizem respeito; uma visão ainda demasiadamente funcionalista de “fazer desenvolvimento”.

Esta é uma das conclusões que também se pode retirar deste estudo, pelo menos no que diz respeito às opiniões expressas por muitos dos atores locais que foram inquiridos. Este seria, a seu ver, um momento ideal para conseguir um reforço das sinergias, de ação coletiva, para retomar um caminho de maior participação, potenciador de diferentes formas de governança,

capazes de assegurar um maior compromisso com uma estratégia de desenvolvimento local assente no Rio Guadiana e em alguns setores estratégicos que ele potencia em maior escala, a que já tivemos oportunidade de nos referir anteriormente.

E, tal como já anteriormente concluímos, o turismo, pela transversalidade de *stakeholders* que mobiliza, não deixa de ser um campo interessante para desbravar esse novo caminho para o progresso social, e, no caso do Baixo Guadiana, pelas razões que já explicámos e olhando para as potencialidades do território cruzadas com as expetativas e ambições das populações locais que pudemos observar e reter desta investigação.

8.6. DA GOVERNANÇA À PARTICIPAÇÃO: DE VICIOSO A CÍRCULO VIRTUOSO

A Participação Pública e a sua intervenção no processo de desenvolvimento local do território do Baixo Guadiana, constituem o ponto de partida (e de chegada) desta tese, estabelecendo a nossa linha de investigação: pesquisar em que medida e em que dimensões, a PP dos indivíduos e das organizações se manifestam, e que repercussões incutem em processos de desenvolvimento local, particularmente nas práticas de governança e nas tomadas de decisão. Pretendíamos sobretudo aprofundar como, porquê e com que resultados, a participação contribui para as boas práticas de governança; no fundo, até que ponto se constitui como alavanca do desenvolvimento quer nas dimensões económicas, sociais e culturais, quer de planeamento e estratégia territorial, neste caso, do território do Baixo Guadiana.

É útil salientar que definimos como objetivo operacional que “esta investigação possa contribuir igualmente para reforçar uma ideia importante do ponto de vista estratégico no quadro destes processos de Desenvolvimento Local Sustentável que os modelos de intervenção (que não apostem claramente na capacitação alargada e estruturante da população do território em causa) ou são excessivamente perenes ou são «instalações *top-down*», sujeitas a todas as fragilidades que este tipo de procedimento acarreta – mudanças de políticas públicas, escassez /variabilidade intensa de investimentos, quebra demográfica, envelhecimento dos atores locais que haviam sido escolhidos como interlocutores, etc...”

Para tanto, partimos do pressuposto de que os processos participativos parecem permitir um mais eficaz, seguro e sustentável desenvolvimento local e uma maior capacidade de inovação, bem como imprimir-lhe uma maior capacidade de resistência e inovação, e portanto, uma maior resiliência às debilidades estruturais nomeadamente à desertificação física e à baixa densidade demográfica (e que inevitavelmente se traduz noutras baixas densidades, como a capacitação coletiva, aspeto importante do ponto de vista desta investigação).

E uma incontornável conclusão se impõe: as pessoas não estão habituadas a participar, o que está em linha com as referências bibliográficas para o nosso país, que se lhe referem como uma falta de cultura de participação (Marques, 2000). No entanto, saliente-se, existe um apreciável número de estruturas no BG, como ficou comprovado nos dados recolhidos, em particular de carácter associativo, cultural e social, onde a população espontaneamente encontra (encontraria) um espaço viabilizador da participação pública. O facto é que, em termos gerais, existe uma atitude passiva, um défice de envolvimento que em nada beneficia o desejado desenvolvimento do BG, como também o referem os informantes deste estudo.

A rarefação e dispersão populacional, associadas a uma forte taxa de envelhecimento, são inevitavelmente apontadas como causas da fraca participação. A que se juntam razões de formação pessoal, de alguma resistência à mudança, dificuldade em alterar comportamentos, entre outros que ficaram patentes no trabalho empírico. O problema de auto confiança que inibe as pessoas de se manifestarem, particularmente em público ou em situações que entendem como confrangedoras para si, é igualmente referido como fator inibidor, que se prende com a formação e capacitação dos indivíduos, componentes substancialmente expostas ao longo da investigação empírica.

A própria Escola, enquanto subsistema é apontada como um elemento que poderia ser chave para uma aprendizagem de cultura participativa e não o é, ao invés, pelo formato homogéneo e pouco adequado a territórios rurais que possui, é muitas vezes redutor dessa ligação afetiva ao território. A que se juntam outras razões, como a metodologia, o formato, os tempos, os objetivos, a eficácia dos próprios processos participativos, que se esvaziam progressivamente. Demos conta de inúmeros exemplos no capítulo 7 quando da apresentação e análise dos dados.

O problema da capacitação, como já concluímos, é referido como grave pela dependência aos poderes centrais e mesmo municipais, o que para além de refrear a participação e as boas práticas de governança (como já assinalámos), condiciona os processos decisórios em termos de desenvolvimento territorial revelando-se peculiarmente na falta de liberdades reais, o que se encontra espelhado em alguns teóricos da participação em desenvolvimento (Amartya Sen, 2000). Como defendem alguns investigadores, um caminho para a mudança de atitudes e de comportamentos pode estar na educação para o desenvolvimento sustentável. E a participação pública não se pode fazer senão num contexto de lealdade, confiança e liberdade, já o afirmámos anteriormente.

De facto, podemos concluir que o desenvolvimento do território do BG, exige mais formação e capacitação dos atores bem como mecanismos mais fortes que instituem a cooperação em rede, facilitadores da capacidade efetiva de influenciar as decisões (*bottom up*) e geradores duma dinâmica económica, social e cultural capaz de alterar o atual paradigma da gestão territorial e conduzir ao seu mais robusto e, quiçá, mais rápido, progresso. Mas precisa igualmente de outros mecanismos e espaços de participação, de outras metodologias e de aproximar o objeto (da participação) às pessoas.

A governança e a participação foram expressamente reconhecidas na Declaração do Milénio como decisivas para o desenvolvimento e a sua promoção vista como uma abordagem para a redução da pobreza, reforçando a relação entre sistemas de governação democráticos, abertos e daí que as questões da boa governança, desenvolvimento participativo, direitos humanos e democratização se relacionam intrinsecamente. (IPAD Boa Governança, Participação e Democracia - Documento de Estratégia, 2009: 20).

A participação também tem um fator subjetivo, tal como a investigação claramente demonstrou - recordem-se os valores que o sentimento de identidade e pertença sempre tiveram, com percentagens elevadíssimas, quando comparados com outros fatores, muitas vezes até com a participação efetiva em processo de decisão, sempre muito mais baixos em valores absolutos. A governança não se pode fazer sem a participação e esta é muito marcada pela identificação ao território, o que no Baixo Guadiana é uma clara mais-valia. É fundamental o sentimento de apropriação para conseguir a mobilização. Sem esta, não será possível influenciar / tomar decisões que vão em contraciclo com as atuais estratégias de

planeamento, ordenamento e desenvolvimento centrais (e mesmo regionais) mais ajustado a esta tipologia de territórios, ou pelo menos, será muito mais difícil tendo em conta vários indicadores que caracterizam este território.

A perda demográfica (que as medidas de política centrais/nacionais, como já referimos, estão a acentuar), consequência de certos modelos (errados) de litoralização do país, é hoje também uma causa (relevante) das maiores dificuldades para desenvolver um modelo de governança territorializada. Daí resulta uma grande incapacidade para agir politicamente, para ter peso face a certas decisões emanadas de poderes exteriores ao território, dificuldade em conseguir influenciar esse rumo e em conseguir concretizar decisões locais que lhes façam frente.

Apesar das dificuldades, há ainda algum campo onde agir; mas outra conclusão que extraímos do nosso trabalho de campo foi a de que o envolvimento das populações locais, mesmo nos processos que podiam constituir-se como práticas de boa governança, tem sido muito incipiente. No geral, mesmo indivíduos com pouca capacitação em áreas técnicas não deixam de ter a percepção de que os processos de participação são mais de informação, consulta e legitimação do que de atuação e interatividade.

Convictos de que a sua opinião é irrelevante (convicção que, em boa parte dos casos, é verdadeira), alheiam-se dos processos. Demos conta destas evidências no capítulo sobre a análise e apresentação dos dados. Existe, por isso, a necessidade de incrementar modelos em que as populações do território sejam envolvidas nos processos da sua gestão desde o início, estando presentes em todas as etapas, incluindo - essa será a verdadeira participação (e uma boa prática de governança) - no próprio processo de definição do modelo decisório.

Outro caminho sugerido pela reflexão que os dados nos suscita, por forma a aumentar a vontade de envolvimento e de ação proactiva para o desenvolvimento local, passa pela (re)construção da identidade territorial antiga do Baixo Guadiana, sobretudo em aspetos que se refiram ao vale do Guadiana (e recordemos que esta tese se debruça sobre o processo de desenvolvimento turístico que pressupomos ocorrer ao longo do Guadiana). Inclusive, parece-nos certo que a dinâmica positiva que um tal processo pode gerar, eventualmente conduzirá a um crescimento marcante dessa (re)nova(da) identidade. A reconfiguração administrativa/territorial de práticas de gestão territorial, que daí teriam que resultar, poderiam ser a

oportunidade para a construção de um novo modelo de regulação – em que as formas de governança comunitária fossem a base da sua nova gestão política e social.

Aspeto curioso é a conclusão de que um modelo distinto de participação no BG, que deveria incluir espaços distintos, mais informais e acolhedores, à semelhança dos antigos espaços sociais tradicionais de decisão, de maior comunitarismo seria mais eficiente. Os mecanismos de ação, tal como então eram seguidos, bem como formas de governança, baseadas em parcerias e organizadas em infra redes de convivência e partilha, permitiriam maiores possibilidades de conhecimento, informação, envolvimento e participação ativa do cidadão e das organizações nas questões de interesse coletivo, o que favoreceria o estabelecimento de entendimentos e a criação de ambientes de confiança, facilitadores da participação pública e da geração de consensos.

Tal opção estratégica contribuiria decisivamente para outra escala de participação, reforçando a qualidade das decisões tomadas. A criação de ambientes mais propícios, o aumento das trocas de informação por parte de todos os agentes, o trabalho em rede e partilhado, podem funcionar nesse sentido positivo. Sintoma desta oportunidade de aumentar a participação é o facto de que as organizações mais próximas das pessoas serem apontadas como tendo esse potencial (as Juntas de Freguesia, as coletividades, os espaços de convívio informais). De resto, as afetividades ao território e a proximidade aos problemas, são fatores que despertam na população, uma dinâmica de participação mais empenhada.

Até porque, como se provou no trabalho empírico, em particular quando da análise relativa ao subtema da cidadania, as pessoas, apesar de sentirem que existe um potencial de envolvimento não concretizado da região em que vivem, por distintas razões, não se integram nessa dinâmica, deixando-a para outros atores e poderes (os eleitos), sendo certo que participariam mais se houvesse mais confiança nas organizações e instituições, aquilo a que a academia chama de confiança generalizada (Pugnam, 2000), e se as suas opiniões fossem tidas em conta.

No fundo, é também uma questão de práticas de governança, já que o poder político sentindo-se observado sobre as suas atitudes e decisões, sente-se obrigado a gerir melhor, o que demonstra, de facto, o que averiguámos na revisão da literatura: a participação pública é fiscalizadora do poder político e, nesse sentido, é um motor para a boa gestão do território e

para as melhores práticas de governanças locais (particularmente na ética, na confiança e na transparência), garantindo à partida mais atenção às práticas de governança local. É igualmente por essa via que é reconhecida como importante para o desenvolvimento do território, o que comprova, noutra faceta, que participação e práticas de governança que a todos beneficiem, se influenciam reciprocamente e que ambas atuam sobre o desenvolvimento do território.

O aproximar, de forma inclusiva, dos processos de decisão aos assuntos que efetivamente interessam à comunidade, pode aumentar o grau da participação e a qualidade e riqueza crítica da mesma, a par da experimentação de mecanismos alternativos, tal como constituírem-se grupos de animadores que incentivem as pessoas a desenvolver uma capacidade de abordagem crítica e a expressá-la em público, fóruns informais de debate, reuniões de aldeia, de comunidade, organização de eventos de grande proximidade temática integrando os membros da comunidade na sua organização, são procedimentos apontados como formas de ir construindo a capacitação necessária para que, posteriormente, os atores possam assumir outro papel em termos da governança do seu espaço social e territorial. É, se quisermos, uma forma de aumentar as dinâmicas de empoderamento (*empowerment*), aspeto nuclear, tal como o refere a bibliografia, num processo de desenvolvimento local sustentável, que não se pode estruturar sem a participação cooperativa das comunidades residentes.

Este tipo de capacitação cultural, social e de mentalidades em torno da questão da participação tem uma vantagem adicional – a do crescimento pessoal, inestimável, que a capacitação trás na autoconfiança gerada, no capital humano (social e territorial) acrescido ao território em que cada membro da comunidade se torna mais ativo, participativo, crítico e contribuinte para as atividades do território, o que é particularmente importante no Baixo Guadiana. Acrescente-se que, além do que já referimos, estes são fatores que enriquecem e que se traduzem em “soberania” (no sentido de poder) das comunidades, fator que assume especial relevância na apropriação pelas comunidades do seu próprio processo de desenvolvimento, básico para a sustentabilidade deste e demonstrativo do que sustentamos nesta tese: a participação vitaliza as práticas de desenvolvimento, incluindo as formas de governança!

8.7. A SÃ CUMPLICIDADE DA PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No BG, o desenvolvimento local requer, isso ficou claro, uma expansão das boas práticas que se foram experimentando, no decurso da última década, particularmente com o trabalho em rede, em parcerias mais ou menos alargadas. Essas experiências, que a investigação de campo pôde detetar, demonstraram igualmente o potencial de uma cooperação efetivamente paritária, ou seja, em que os membros participantes se encontram em patamares idênticos. Este aspeto levanta, como já tantas vezes foi destacado, a questão da capacitação para a participação, como fator essencial e estruturante para a consolidação de um modelo de governança inclusivo e agregador de motivações. Por o considerarmos de importância decisiva neste território, reforçamos essa pertinência.

Retomamos aqui ao objetivo teórico da investigação: “contribuir para reforçar a incontornável relação entre o modelo de participação pública e de governança pela comunidade nos processos de desenvolvimento local sustentável, uma vez que uma das grandes valias da investigação qualitativa é a de encontrar, na expressão das diferentes tipologias concretas da ação, as ideias e conceitos que sustentam a sua formulação teórica”.

A governança requer uma maior responsabilidade e esta entronca na capacitação. Apesar de todas as dificuldades que o território apresenta nesse nível, não deixa de ser muito interessante verificar a autoconsciência de muitos agentes e de membros da comunidade para essa relativa (in)capacitação coletiva – o que desde logo é uma (fundamental) capacidade. Em muitas pessoas inquiridas a noção das suas dificuldades para compreender a linguagem de certos processos de gestão e decisão era frontalmente afirmada, em paralelo com a vontade de os poder assimilar e compreender melhor. Ora esta é uma boa base para encontrar novos modelos de participação: que utilizem outras abordagens, outros espaços e outras plataformas de interação.

Apesar de tudo, existe nas comunidades que habitam neste território uma aparente disponibilidade para as pessoas se envolverem nestes processos, até porque compreendem que as questões que têm uma componente de proximidade lhes são relevantes e diretamente dirigidas. A investigação realizada, porque seguiu uma metodologia de investigação-ação, ao preocupar-se igualmente com as soluções e a sua viabilidade, para lá do mero diagnóstico,

permitiu compreender qual é a resposta a dar a esta questão. Trata-se de conseguir combinar alguns fatores muito simples, mas fulcrais em termos de conseguir uma maior participação local, aos quais se deve acrescentar a disponibilidade dos que, por inerência de cargos ou comprometimentos diversos, possuem responsabilidade (particularmente as políticas) sobre esse mesmo território, para entrarem nesse processo sem quaisquer ideias pré-concebidas.

Que fatores são esses? A identidade emocional é um deles. De facto, a participação consegue sempre níveis de envolvimento superiores quando existe, por parte das pessoas ou dos atores coletivos, um elo de ligação profundo com a causa requerente. Como já foi destacado previamente na análise aos processos de entrevista, que uma larga maioria das pessoas entrevistadas reconheceu identificar-se com o “pertencer ao Baixo Guadiana”; a presença do rio, pelo que representa em termos de vivência e de história comunitária, funciona ainda como um fator de pertença e identidade, e na relação com os destinos que envolvem o futuro de um território comum, esse fator é, sem dúvida, crucial – e já existe! – no aglutinar de esforços e na dinamização empenhada em processos de participação coletiva.

Um referente de escala maior, possuindo esse fator de adesão emocional, permite além do mais objetivar sem contestação o argumento do «nosso», superior ao «meu», uma vez que a noção coletiva que dele emana é suficientemente forte para se impor às motivações meramente individuais. Defendemos que uma completa visão dos constrangimentos conduz à procura de soluções coletivas o que cria as oportunidades de ultrapassar o isolamento e o individualismo que o neoliberalismo progressivamente inculcou na estrutura social, permitindo uma abordagem coletiva aos problemas e, portanto, ao encontrar de soluções partilhadas.¹¹⁷

Outro, é a compreensão efetiva dos processos, através de uma simplificação generalizada dos seus termos de apresentação. Quantas vezes – e os inquiridos deram disso testemunho – as pessoas se afastam da participação, e até em processos de grande importância para o seu futuro enquanto residentes e ativos do território, porque estes são apresentados de uma forma totalmente cifrada, em linguagem tecnocrática. Se se melhorar a adoção de metalinguagens que coloquem os assuntos em linguagem do quotidiano – e reconheça-se que nada,

¹¹⁷ O entrevistado Cláudio Torres enquadra na sua resposta, histórica, política e socialmente, esta questão.

absolutamente nada, impede que isso seja realizável, então seguramente os índices de participação aumentarão consideravelmente no território.

Sabemos que a participação ainda se mantém na generalidade dos processos sociais tradicionais (por exemplo, nas atividades das coletividades), e porquê? Porque os seus termos são discutidos em linguagem quotidiana, corrente; os seus significados são claros para todos, a sua carga simbólica é partilhada por todos, os aspetos técnicos da sua concretização são transmitidos de geração em geração e mesmo a inovação vai sendo incorporada gradualmente, e portanto, todos vão podendo assimilar, em termos mentais, esses procedimentos; e, o que não é menos relevante, os objetivos a atingir com esses processos coletivos, de reforço dos laços comunitários, de invocação simbólica e/ou religiosa, de solidariedade social e ou económica, etc. etc., são também perceptíveis por toda a comunidade.

Assim sendo, porque não podem então os processos de gestão (política e de políticas públicas) serem igualmente simplificados e claramente apresentados? É decisivo dar esse salto, abandonando, numa primeira etapa, muita da linguagem tecnocrática, e, ir fazendo evoluir, igualmente, a capacitação das populações neste domínio, garantindo, por estas duas vias, que os processos são passíveis de proximidade e transparência (formal e conceptual), aspetos incontornáveis se se quiser ter efetivamente uma gestão participada e um processo de governança para este território do BG.

A bibliografia consultada, no quadro desta tese, relativamente à questão da participação, também permitiu perceber como a questão se tem tornado cada vez mais nuclear no desenvolvimento local. É verdade que esse papel central resulta do somatório de dois processos totalmente distintos, e distintos até mesmo na sua ideologia constituinte. Um deles é, se o quisermos ver assim, resultado de uma imposição das novas políticas liberais iniciadas nos anos 80, sob as administrações Reagan e Thatcher, a partir do poder social WASP¹¹⁸. Imposição no sentido em que as privatizações então incentivadas dos serviços públicos, tinha a possibilidade (ou implicavam-na intrinsecamente) da autogestão e da autorregulação. Assim, uma parte dos processos de autonomização era (foi, é) uma mera imposição da exigência de redução de custos das máquinas administrativas centrais, visando a maximização

¹¹⁸ WASP é a designação inglesa para Branco, Anglo-Saxónico e Protestante (*White, Anglo-Saxon and Protestant*), que é, por vezes usada em sentido pejorativo, bem como para designar um grupo relativamente homogêneo de indivíduos de religião protestante que detêm enorme poder económico, político e social assente na clara divisão social “étnica”.

da eficiência e dos lucros (se possível) ou a redução das despesas. O aspeto da correção positiva das desigualdades sociais, claro, não fazia parte da sua agenda política.

Estas alterações foram (são) particularmente sensíveis nas políticas públicas para o desenvolvimento, e muitos dos estudos da primeira década do milénio são já, em grande parte, uma reflexão crítica desses 20 anos de «descentralização» forçada, nos quais se inclui igualmente a reflexão estratégica para a sua inovação e desenvolvimento. Muitos deles enunciam já um novo modelo (e inspiram-se numa fonte ideológica diametralmente oposta), o que não deixa de ser, numa perspetiva científica, um facto muito curioso: vão buscar às ideologias de emancipação comunitária dos países do chamado “terceiro mundo”, as metodologias para a apropriação e exigência de gestão direta dessas mesmas políticas públicas, colocando, de facto, em cima da mesa, a questão da governança.

Mas existe ainda um outro paradigma de influência neste campo da gestão participada. Mesmo quando estão em causa processos que envolvem a gestão privada de negócios, como sejam o caso do turismo e seus «derivados» (e muita da bibliografia existente incide precisamente neste setor), essa análise resulta da contaminação do discurso ambientalista, no sentido holístico de que «o território e os seus recursos são coletivos e a sua gestão também o deve ser», e portanto, alvo de uma gestão partilhada, logo, (com)participada.

Todo este novo cenário de gestão das políticas públicas, sobretudo em termos de desenvolvimento local, está refletido na bibliografia especializada, e como se disse, avança movida por dois impulsos distintos, mas que podem ser integrados numa estratégia de desenvolvimento local. No caso do Baixo Guadiana, as comunidades locais podem fazer valer (potenciar) a sua capacidade de intervenção (é evidente que estamos conscientes da baixa densidade de *empowerment* existente) tirando partido do momento e conjugando as circunstâncias que, também aqui, espelham o impacto dessas duas correntes atuais e que referimos em seguida.

Por um lado, indagar da possibilidade que está neste momento em aberto (até com alguma, de novo, imposição centralista) de reconfiguração dos mapas autárquicos – e, portanto, devem as comunidades locais, como alguns dos entrevistados destacaram, aproveitar para discutir entre si o modelo que lhes é mais conveniente, para se agregarem de uma nova forma e conseguirem sinergias que neste momento lhes faltam, criando alternativas de organização

territorial, quer na sua gestão participada, quer ainda na valorização dos recursos com valor económico. Por outro lado, tirarem partido da oportunidade criada, e em vez de esperarem a solução que lhes é proposta, contra argumentarem com uma nova solução, que esteja fundada na construção coletiva, na participação dos seus diversos atores, para conseguirem a sua efetivação.

De outro ângulo ainda, aproveitar as dificuldades atuais, particularmente as resultantes do impacto negativo da demografia (muito baixa), transformando-a numa oportunidade de crescimento e num facilitador de uma gestão comum e participada dos potenciais existentes; essa escala mais pequena deve ser encarada como um facilitador das estratégias de capacitação e de intervenção, bem como da mais fácil viabilidade sustentável dos recursos. Potenciando a criatividade e a inovação resultantes do processo de reconfiguração administrativa de um novo território formal, trabalhando com as ideias que a participação coletiva num debate alargado visando essa opção (político-administrativa) não deixaria de trazer. Com a vantagem acrescida da coresponsabilização do conjunto dos atores neste processo de desenvolvimento.

Ficou claro o papel importantíssimo que a Escola tem (deveria ter) enquanto espaço de educação para a cidadania. É que a participação, apesar de muito referida em diferentes contextos, continua ainda, a ser um fenómeno de “moda”, ideologicamente ambígua, porque ao não ter uma definição unívoca, presta-se a diferentes interpretações e finalidades. Daí que entendamos que a Escola (tal como Christian Daudel, 1994, já o havia referido), deveria ter um maior papel na sua promoção, sendo o local privilegiado para formar cidadãos menos passivos, mais participativos e, sobretudo, mais capacitados para se pronunciarem de uma forma responsável sobre os processos de desenvolvimento, isto é, preparar os alunos para conseguirem transmitir as suas representações espaciais, ganharem capacidade reivindicativa e contribuírem para a melhoria global da qualidade de vida. A que devemos acrescentar a capacitação para compreenderem e debaterem os ordenamentos propostos para os seus territórios, e a arquivação de instrumentos para intervirem de forma individual ou coletiva; ou seja, serem produtores de mudança através da sua participação.

Em suma, partimos para esta tese balizados no pressuposto que a Participação Pública e a Governança interagem e que ambas interferem nos processos locais de desenvolvimento

territorial sustentável. Para prová-lo escolhemos o Baixo Guadiana, até por ser um território que sobejamente conhecemos.

Constatámos que a informação e o conhecimento dos assuntos, particularmente do potencial endógeno e, ainda mais em particular, do turismo, assim como a coesão territorial, o capital social, a capacitação coletiva e a identificação e sentido de pertença, determinam, no Baixo Guadiana, muito da apropriação do desenvolvimento pela comunidade, e portanto, da cultura de cidadania e da estrutura, formas, estímulos e limitações da participação pública.

Os atores e as redes que constroem, os mecanismos que os envolvem e as dinâmicas de articulação e partilha de poderes gerados, a par da confiança e da legitimidade, são elementos considerados decisivos numa estratégia de construção política e social no que às práticas de governança respeita. Transversalmente, em todos estes fatores, a participação cidadã tem o seu cunho, dando-lhes mais ou maior eficácia e protagonismo consoante a robustez que ela própria for capaz de conquistar.

O processo de desenvolvimento local do Baixo Guadiana está profundamente ligado à sua endogeneidade, à visão e arrojo de políticos e decisores, e da capacidade de mobilização que as comunidades tiverem curiosidade de experimentar. A participação de todos poderá ser o catalisador desse percurso, pois para nós, se antes o suspeitávamos, agora confirma-mos que a participação dos cidadãos exerce um papel preponderante nos modelos de governança e desempenha, a par desta, uma fortíssima componente na matriz de desenvolvimento, particularmente na dimensão local. Assim, e se a bibliografia já o refere como forte probabilidade a escalas nacionais e regionais, esta investigação comprova-o à dimensão local.

Destacámos nos objetivos que “num estudo de caso como este, de investigação-ação, acentuadamente de cariz qualitativo, tal confirmação é feita quer pela demonstração positiva de resultados, quer pelo seu contrário, uma certa forma de «autocrítica» que reforça a perceção das debilidades deste modelo, e, conseqüentemente, da necessidade de desenvolvimento das soluções a partir dos modelos teóricos que evoluíram a partir (ou no decurso) dessa mesma pesquisa”.

Pensamos ter alcançado os objetivos que foram, aí, enumerados e demonstrado a importância e atualidade do tema que foi proposto investigar. Como metodologia, a investigação-ação

revelou-se uma opção acertada já que, no território, algumas das dimensões suscitadas pela investigação estão a emergir (o que demonstra a utilidade do estudo-caso) de que são exemplo o debate já instalado no território sobre a possibilidade de um modelo de gestão conjunto e a elaboração de um plano de ação com possíveis cenários para o ano 2025, também já a decorrer com a participação de diferentes atores chave, dando assim corpo à ação do estudo.

8.8. CONTRIBUTOS DA INVESTIGAÇÃO

Com esta investigação procurámos contribuir para o aprofundar do conhecimento sobre as dinâmicas da participação pública e da governança e dos registos que provocam à escala dos micro territórios, concluindo que, apesar de ser rápida a assimilação e constante a utilização de vocábulos e conceitos (neste caso de participação, governança ou legitimidade), é bem mais lenta e difícil a sua aplicação por parte de quem governa ou ocupa lugares de decisão, demonstrando que os paradigmas, enquanto referências e fluxos de conhecimento/pensamento, precisam de tempo para gerar modelos.

Refira-se também que, quanto a nós, esta investigação acrescenta a importância do estudo e reflexão sobre o uso do simbolismo histórico (ou geo-histórica neste caso) e o sentimento de pertença e identidade como base da sedução para a participação num projeto de “reconstrução” territorial visando o desenvolvimento sustentável. Ficou patente a sua importância enquanto elementos de coesão social e, portanto de alavanca para o desenvolvimento.

Na mesma sintonia, este estudo tem também como inovador, a assunção de uma área que formalmente não existe, obrigando a um trabalho de recomposição dos dados disponíveis, que permitam um quadro de referência que se recusa à fronteira artificial dos distritos, para procurar um outro nexos causal (Baixo Guadiana), procurando também por essa via encontrar motivações para a participação das comunidades no seu próprio processo de desenvolvimento.

De certa forma a investigação contribuiu para demonstrar que o turismo, à semelhança de outras dimensões do desenvolvimento, constitui um forte potencial de motivação para a participação das comunidades, se estiver bem disseminado o conhecimento dos recursos endógenos. Ou seja, também no turismo a informação e o conhecimento podem contribuir

para a adesão das populações às estratégias de desenvolvimento, motivando-as para participar e tomar parte nas decisões. O turismo parece ter, assim, a capacidade aglutinadora de vontades num território onde, à partida, as comunidades aparentam indiferença à participação e descrença nas práticas políticas. A expectativa dos seus benefícios sugere que o turismo encerra também essa oportunidade de envolvimento e de partilha para o desenvolvimento.

Sendo este um território em franco declínio, à luz dos paradigmas e indicadores de desenvolvimento atuais, esta investigação é ainda geradora de conhecimento nos seguintes aspetos:

- na necessidade de colocar ao serviço do território, o conhecimento que a academia produz no que se refere aos produtos locais. Particularmente os empresários referem-no como necessário e útil à promoção e valorização dos recursos endógenos, salientando que a investigação aplicada pode despoletar fileiras de produtos, provocar a articulação entre produção, comercialização e marketing, o que por si só obriga à criação de redes e partilha de conhecimento. Esta é também uma forma de participação coletiva no progresso do território;
- que se estabelece um paralelismo muito forte entre a participação dos cidadãos e a proximidade dos assuntos, não tanto uma proximidade ao indivíduo como salientam muitos autores, mas sim proximidade ao bem-estar coletivo, à defesa de interesses evidentes da comunidade. Se bem que a bibliografia também já o refira, na verdade o estudo comprova-o neste território;
- que a escola continua a assumir nestas comunidades um papel importante na construção do próprio território. Daí que, transversalmente a todos os grupos de informantes, seja apontada como o melhor começo para “ensinar” a importância de participar, mas participar no sentido de valorizar, de agir, no fundo de fazer parte e tomar parte. Recordemos que a capacitação é apontada como elemento chave para a “cultura de participação”;
- é necessário encontrar e desenvolver outras estratégias de participação pública. Veja-se que, se por um lado, são fracos os níveis de participação no território, por outro, uma grande percentagem de indivíduos faz parte de estruturas associativas e outras, o que aparentemente é contraditório. Na verdade não é. As pessoas participam quando há espaços para tal e verificam que o seu envolvimento se traduz em mudança (melhoria) do bem-estar coletivo. Demonstra-se assim que, metodologias que recuperem espaços e formas tradicionais de

participação comunitária, (reforçando-as, no entanto, através das novas tecnologias), podem ser o caminho a seguir para motivar a participação das comunidades em territórios de baixa densidade.

Desta investigação fica ainda uma enormidade de dados e informação cujo tratamento e interpretação se nos afiguram de muita valia para futuras tomadas de decisão no Baixo Guadiana. Este é, do nosso ponto de vista, um contributo decisivo desta investigação: o conhecimento, metodologicamente observado, recolhido e tratado de muitas das dimensões necessárias à organização e gestão dos recursos e do próprio território, o que, estamos em crer, em muito aumenta o conhecimento do território, constituindo sempre, importante factor de apoio às tomadas de decisão.

8.9. LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO E QUESTÕES EM ABERTO

8.9.1. DAS LIMITAÇÕES...

Uma investigação, qualquer que seja, apresenta sempre limitações. Mais ainda um estudo desta natureza, sujeito a respeitar, entre outras, regras e compromissos de índole académica. Para além das normais nestes casos, apontaremos como limitações do nosso estudo e que possam diminuir a análise ou as conclusões, o facto de que esta seria uma investigação eventualmente mais completa se fosse desenvolvida por uma equipa multidisciplinar. A amplitude dos temas aconselharia a isso. Além do mais, sendo esta uma investigação-ação, a partilha com outras áreas científicas conduziria a uma melhor compreensão do fenómeno, podendo, como tal, encontrar melhores conclusões ou propostas.

Do ponto de vista mais conceptual, reconhecemos que o questionário, por necessidade de obter completa informação, veio a revelar-se algo extenso, obrigando a um redobrado esforço de aplicação e tratamento, a que acresceu a dispersão necessária à sua abrangência territorial. A sua própria realização, por questões de cabal entendimento, obrigou à presença do investigador.

Também a baixa escolaridade que ainda caracteriza uma boa parte da população, obrigou a uma maior disponibilidade de tempo para concretizar o preenchimento dos questionários.

Outra limitação prende-se com o facto de não ser possível, em tempo de redação da tese, proceder à aplicação de investigação. Recorde-se que esta é uma investigação-ação e como tal, o seu término deveria ocorrer com a sua aplicação e posterior integração das conclusões numa nova etapa de aplicação. No entanto, devemos estar cientes que esta é uma etapa académica e, com tal, não permite essa amplitude. Eventualmente virá a sê-lo noutros contextos, o que, na prática, serve igualmente os objetivos que nos motivaram, completando assim o ciclo de investigação (na academia) – ação (no contexto do território).

Por último, queremos lembrar que o investigador “veste” igualmente a pele de ator, ativo, no território em estudo e desde há muitos anos. Assim, e porque o “olhar” do investigador pode ter em algum aspeto, influenciado a análise e interpretação dos dados, e embora tal seja admissível dentro da perspetiva do realismo crítico e de uma investigação qualitativa, como se referiu anteriormente, não queremos deixar de salientar o redobrado esforço e atenção que dedicámos a este aspeto por forma a depurar ao máximo o que de pessoal pudesse interferir na investigação.

Em sentido inverso, relevamos a mais-valia que para esta investigação constituiu a particularidade de conhecermos profundamente o território, e os seus objetivos servirem para, além da primordial razão académica, satisfazer também os nossos interesses profissionais e de natureza pessoal, o que, sendo de índole ideológica e política, desemboca na vontade cidadã de contribuir para o desenvolvimento do território onde estamos apegados. Tal completou em muito as nossas reflexões sobre o tema e serviu, em muitos momentos, de alento suplementar, quando nos parecia estar nos “passos perdidos” da investigação...

8.9.2. DAS QUESTÕES EM ABERTO...

É também útil, sempre que se justifique, deixar recomendações para investigação futura, questões que tenham ficado em aberto e que possam ser aprofundadas ou complementadas em outras reflexões sequentes. É esse o caso nesta investigação.

Desde logo, e na sequência da primeira limitação que apontámos, a nossa formação monodisciplinar, deixamos a sugestão de que esta tipologia de estudo pudesse ser feita por uma equipa multidisciplinar, já que, em nosso entender, essa partilha do saber enriqueceria os resultados e fortaleceria o conhecimento científico eventualmente alcançado. É, aliás, importante aumentar a investigação, sobretudo de casos e territórios concretos, sobre a participação dos cidadãos, dada a extrema utilidade de que se reveste o controlo sobre as políticas públicas e financeiras das sociedades atuais.

Tendo concluído das oportunidades que poderiam resultar da eventual implementação de um modelo de gestão conjunto para o BG, seria útil a sua experimentação, mesmo que, inicialmente, apenas parcial, temática ou setorial. Se atendermos que o melhor exemplo apontado de uma boa parceria foi precisamente uma gestão conjunta do território por uma Associação de Desenvolvimento, não será descabido ponderar a possibilidade de estender esse modelo, dando assim continuidade à ação, neste estudo de caso. Esta é uma questão que, já em debate e para o qual contribuímos poderá ser aprofundada.

Resultou claro que, no que se refere à participação, é ainda distante o que separa a teoria da prática, particularmente no que diz respeito aos decisores. Mas, para além deste aspeto, fica a dúvida se, para os autarcas, o conceito de participação é o aceite pela literatura ou se é apenas a conceção que eles próprios têm da participação. Assim, para além de considerarmos que ocorre a necessidade de aprofundamento científico na sua transposição da teoria para a prática, também nos parece necessário examinar melhor (e portanto investigar) o que, os autarcas, no âmbito das suas funções, entendem por participação. Investigação que poderia ser alargada a outros atores do território com particular desempenho em processos de decisão no âmbito da gestão pública, como são, por exemplo, os dirigentes das organizações da sociedade civil. Esta é uma linha de investigação que se poderia revelar de forte utilidade neste território, permitindo a comparação com estudos similares noutros territórios.

Parece-nos que é igualmente necessário avançar na perceção dos diferentes métodos que a implementação da governança exige quando se trata de uma escala local (micro) ou numa escala regional, ou mesmo junto dos organismos centrais. Neste caso, eventualmente, o melhor esclarecimento pode incidir nas metodologias conducentes a uma maior partilha do poder político (mas não no sentido das políticas públicas, que normalmente emanam, na sua estrutura, em modelo *top down*, mesmo se influenciadas pela sociedade civil – mas são

desenhadas por quem tem o poder...). Assim, fica a sugestão de, futuramente puderem ser estudados os métodos (processos) de conseguir concretizar essa partilha nos moldes definidos a partir da base social (*bottom up*) – onde, como é evidente, mais uma vez se coloca a grande questão da capacitação dos atores.

Concluímos desta investigação que, apesar dos défices de participação, neste território existe um considerável número de organizações da sociedade civil, o que significa que um razoável número de indivíduos (os inquéritos apontaram 64,9%) faz parte de pelo menos de uma dessas entidades, ainda mais se tivermos em conta a expressão demográfica do território. Esta percentagem faz crer existir alguma propensão para estarem envolvidos com organizações de interesse para a sua terra.

Mas então de que resulta, de facto, o desinteresse pela participação? Para além das limitações que o estudo elencou, existirão práticas comunitárias bem mais antigas que funcionam quase como chamamento quando se trata de defender os interesses coletivos? Será apenas por ser (a participação) mais teórica e livresca fugindo por isso a práticas culturais mais sensíveis, ao saber fazer e às razões da tradição oral, a que a especificidade histórica e geográfica do Vale do Guadiana não será porventura estranha? Encontramos aqui uma profícua linha de aprofundamento académico, de como encontrar as metodologias locais que possam contribuir para melhorar as práticas participativas neste território.

Assim, e porque entendemos que em territórios com a especificidade do BG – e ficou demonstrado que a comunidade assim o entende -, o papel da escola é decisivo na promoção de uma cultura de participação, somos de opinião que seria interessante aprofundar o papel real que esta tem nesta temática e neste território, perceber o entendimento que têm deste papel os responsáveis escolares regionais e locais (por exemplo os Agrupamentos de Escola, as Associações de Pais, os Conselhos Consultivos Escolares, As Associações de Estudantes, os próprios alunos, as Direções Regionais do Ministério da Educação), permitindo, uma investigação específica, parametrizar e/ou qualificar todas estas componentes. A relação «escola-meio», tão propalada na última década do século passado, nunca chegou de facto a existir na sua plenitude, com um claro défice na estimulação da cidadania e da concomitante envolvimento na “*república*” e no território.

É claramente decisivo encontrar linhas de ação tendentes a uma maior propensão para auxiliar os alunos a pensar o mundo e a agir com consciência, com conhecimento de causa, com responsabilidade, fazendo a ponte entre o conhecimento do território e o comportamento do indivíduo em sociedade, e de que formas, eventualmente em que disciplinas ou áreas curriculares, tal poderia ser feito (por exemplo Daudel (1994), entende que a geografia poderia enquadrar perfeitamente esta dimensão da Educação – introduzindo mesmo o conceito de goecidadania). Uma linha de investigação neste contexto seria interessante, tanto mais que à Escola, nestes territórios, não deve ser indiferente a identificação com o território e a cultura local, a auto estima e o “orgulho da terra” ou a defesa do património, fatores importantes para aproximar as pessoas dos processo participativos, tal como a tese demonstrou.

Quase por último, e resultante de uma inquietação acerca da qual esta tese nos vem fazendo refletir, chamamos a atenção para um aspeto de investigação futura que reputamos interessante – e que a nós próprios nos agradaria poder fazer – relaciona-se com o conceito de “boas práticas” em desenvolvimento. A questão coloca-se-nos nos seguintes termos: até que ponto as boas práticas tão aludidas pela literatura, são de facto boas práticas para o desenvolvimento dos territórios rurais e de baixa densidade? Não estará o conceito usualmente empregue sobre impregnado de “eficiência económica”, de “rentabilidade económica”, refém da política técnica e burocrática da União Europeia, que com os projetos territoriais, os programas e subvenções, a par de uma lógica tecnicista, condiciona a linguagem política e a difusão de notícias sobre o território? Será que estas “boas práticas” de facto beneficiam as comunidades e estes territórios onde nos movimentamos, ou adequam-se e beneficiam outros modelos de desenvolvimento? ¹¹⁹

Desta investigação emergiu ainda que a participação tem de ser, mais que falada, feita; e feita com pequenas atividades. E que as metodologias meramente técnicas têm limites, são demasiadamente racionais e lógicas, não atendendo ao facto de que o território deve ser apreendido como “o” espaço essencial, onde ocorre uma conceção objetiva sobre a funcionalidade do meio ecológico.

¹¹⁹ Repare-se em alguns termos relacionados: empreendedorismo, pensar global, rentabilização dos recursos locais.

Deste estudo ressalta igualmente com toda a clareza que, para levar por diante um projeto de desenvolvimento do território, que implique a participação e a implicação dos agentes sociais, é preciso um modelo de trabalho semelhante ao da investigação ação. Inequivocamente, a identidade do espaço e o sentido de pertença constituem fortes estímulos para promover dinâmicas de participação em desenvolvimento. Se é verdade que todos os lugares têm um *genius loci* (espírito do lugar), diríamos que a ele, isto é, da interação entre lugar e identidade, se pode recorrer para motivar a atenção das comunidades e, por essa ordem de razões, envolvê-las em processos de participação que lhes assegurem uma maior apropriação do seu próprio processo de desenvolvimento. No Baixo Guadiana parece ser assim. Mas será que o mesmo ocorre noutros territórios? Será interessante investigar e comparar os resultados.

Ao estabelecer, como princípio central do seu pensamento, que, se “Penso, logo existo”, Descartes, no já longínquo século XVII, não estava a fazer mais do que a ilustrar a ideia de que, pelo facto de pensar, cada sujeito existe indubitavelmente. Pensar permite a formação de uma auto-consciência e de uma consciência do mundo. Além de que pensar permite o desenvolvimento da capacidade crítica, e esta é o alicerce de algo tão fundamental como a liberdade. De pensar, mas também de agir. Amartya Sen salienta que não é possível o desenvolvimento sem liberdade, significando esta que “são as próprias pessoas que devem assumir a responsabilidade do seu próprio desenvolvimento e da mudança do mundo em que vivem” (Sen, 2000: 289).

Sem qualquer descabido pretensiosismo, e depois de cinco anos de investigação (em muito recheados de evidências empíricas e de interpretação coletiva) diremos, então, que é na profundidade da participação dos indivíduos que reside o cerne da sua própria liberdade e do seu próprio desenvolvimento e que tal desiderato é responsabilidade individual mas também coletiva. A participação e o que dela resulta é provavelmente a melhor prova que podemos ter de que existimos, que não somos apenas uma parcela anónima, antes, que podemos e, como tal, que fazemos e tomamos parte no todo social.

E fazer e tomar parte significa, também, estimular a capacidade de apropriação dos indivíduos no que respeita ao seu próprio progresso, o que motiva boas práticas de governança, e destas podem resultar experimentações e aprendizagens que, progressivamente, vão moldando a “cultura de participação”, centrada numa perspetiva de potencialidade – mais que de recurso, de capacidade – humana, construindo espaços criativos e inovadores, chave para uma maior

resiliência dos territórios de baixa densidade, em especial neste contexto atual de uma globalização tão agressiva.

É essa a expectativa que se sente no Baixo Guadiana, para um futuro próximo. Se todos participarem. E nesse sentido, estamos em crer que esta investigação pode ser um bom contributo.

BIBLIOGRAFIA

- ACCOT, T.G. e La Trobe, H.L. (1998) *An Evaluation of Deep Ecotourism and Shallow Ecotourism, Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 6, nº.3.
- AGRYRIS C.; PUTMAN R. & SMITH D. M. (1985) *Action Science*, Jossey Bass, San Francisco.
- ALBINO, José Carlos (2004) *Contributo para a História do Desenvolvimento Local em Portugal*, Vialonga, ANIMAR.
- ALCANTARA, C.H. (1998) *Du bon usage du concept de gouvernance*, Revue internationale des sciences sociales.
- ALMEIDA, J. F. e PINTO J. M. (2002) *A Investigação nas Ciências Sociais*, Editorial Presença.
- ALMEIDA, J. C. (2001) *Em Defesa da Investigação-Ação*, *Sociologia* (37), 175-176.
- ALMEIDA, João Ferreira; PINTO, José Madureira (1995) *A Investigação nas Ciências Sociais*, Lisboa: Editorial Presença. 5ª Ed.
- ALMEIDA, João Ferreira de (1994) *Regiões Rurais Periféricas: Que Desenvolvimento?*, Lisboa: CIES/ISCTE.
- ALMEIDA, J. F. e PINTO, J. M. (1982). *A investigação nas Ciências Sociais*, Lisboa: Presença.
- ALONSO, A. & Costa, V. (2000) *Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil*. Encontro do Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento. Clacso: Rio de Janeiro. Disponível em: “<http://168.96.200.17/ar/libros/ecologia/alonso.pdf>”.
- ALVES, Mariana Gaio (1994) *A Inserção Profissional de Diplomados de Ensino Superior numa Perspetiva Educativa: o caso da Faculdade de Ciências e Tecnologia*, Dissertação apresentada para obtenção do grau de Doutor em Ciências da Educação (Especialidade de Educação e Desenvolvimento), pela Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Orientador: Professora Doutora Teresa Ambrósio, LISBOA.
- AMARAL, Lucas Alvaro (2004) *Desigualdades territoriais. Limite e possibilidades de uma política pública de desenvolvimento regional. Na contemporaneidade de Mato Grosso, Cuiabá*, UFMT, Dissertação (Pós-Graduação em Geografia), Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mate Grosso.

- AMARO, Rogério Roque (2004) *Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em Renovação? – Da teoria à prática e da prática à teoria*, Cadernos de Estudos Africanos, N.º XX, Lisboa.
- AMARO, Rogério Roque (1991) *Desenvolvimento regional e local: afirmações e constrangimentos*, N.º 10, Lisboa, Sociologia – Problemas e Práticas.
- AMARTYA (2000) *Sen Desenvolvimento como Liberdade*.
- AMMANN, Safira Bezerra (1982). *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*, 3 ed. São Paulo, Cortez.
- AMMANN, Safira Bezerra (1978) *Participação social*, 2 ed. São Paulo, Cortez & Moraes.
- ANDER-EGG, E. (1990) *Repensando la investigación acción participativa: comentarios, críticas, sugerencias*, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- ANIMAR (2007) *Encontro Nacional de Desenvolvimento Local: Afirmar o Terceiro Sector, Promover a Inovação* (Actas), Vialonga, Animar.
- ARATO, A.; COHEN, J. (1994) *Sociedade civil e teoria sócia*., In: AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey.
- ARAÚJO, Cíntia Rejane Möller (2007), *A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006*, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- ARELLANO, Manuel & CARRASCO Raquel (2003) *Binary choice panel data models with predetermined variables*, Journal of Econometrics, Elsevier, vol. 115 (1).
- ARRAES, Nilson Modesto (2000) *Desenvolvimento sustentável e a participação popular*, Ed. Unicamp. Campinas.
- ARTIGAS, Pelayo (2004) *La Agenda 21 Local, Vehículo idóneo para la necesaria participación directa de los ciudadanos en el Desarrollo Sostenible*, Barcelona.
- ASHWORTH G. and VOOGLDT H. (1991) *Can places be sold for tourism?* In: Ashworth G and Goodall B (eds) *Marketing Tourism Places*, London and New York: Routledge, 1-16.
- AVELAR, Lúcia (2007) *Participação política*, In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, António Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2.^a ed., Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp.
- AYUSO, Silva (2007) *Comparing voluntary Policy Instruments for Sustainable Tourism: the experience of spanish hotel sector*, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 15, 144 – 159.

- BANCHS, M. A. (2005) *Representaciones sociales em proceso: su análisis a través de grupos focales*, In: MOREIRA, A. S. P.; CAMARGO, B. V.; JESUÍNO, J. C.; NÓBREGA, S. M. (Orgs.). *Perspectivas teórico-metodológicas em representações sociais*. João Pessoa: Editora UFRPB, p. 401-423.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (2006) *Relatório: A política das políticas públicas – Progreso económico e social na América Latina*, Editora Campus.
- BANDEIRA, Pedro (1999), *Participação, Articulação de Actores Sociais e Desenvolvimento Regional*, Texto elaborado para o projecto “Novas Formas de Actuação no Desenvolvimento Regional”, Brasília.
- BAPTISTA, I. & Vasconcelos, L. T. (2005) *Muddling through complex contexts: making sense out of a myth*, *ANTROPOlógicas*, nº 9. UFP: Porto, p. 97-117.
- BAPTISTA, Idalina (2004), *Participação pública por geração espontânea* in *Jornal Público*.
- BAPTISTA, I. (EDITORES) (2002) *Environmental activism in society*, Lisboa: Luso-American Foundation, p. 132-150.
- BAPTISTA, Idalina (2001) *Desenvolvimento Sustentável e Planeamento Territorial: Novos Desafios no Envolvimento da Sociedade Civil*, Artigo de opinião publicado no suplemento sobre Engenharia do Ambiente do *Jornal Expresso*.
- BAPTISTA, Mário (1997) *Turismo: Competitividade Sustentável*, Lisboa, Editorial Verbo.
- BARBER, Daniel (1991) *Citizen Participation in American communities: strategies for success*, Iowa (Estados Unidos de América): Kendall/Hunt Pub., Co., pp. 285.
- BARBIER R., (1996) *La recherche-action*, Paris, Anthropos, coll. ethno-sociologie, 112 p.
- BARCA, Fabrizio (2009), *In agenda for a reformed cohesion policy*, Ed EC.
- BARDIN, L. (2009) *Análise de conteúdo*, Lisboa, Edições 70.
- BARTUNEK J., Seo M. (2002) *Qualitative research can add new meanings to quantitative research*, *Journal of Organizational Behavior*, 23.
- BASKERVILLE, R. (1999). *Investigating Information Systems With Action Research*. Association for Information Systems.
- BATISTA, Idalina, (2004) *Desenvolvimento Sustentável e Planeamento Territorial: Novos Desafios no Envolvimento da Sociedade Civil*, Lisboa: MLA-APEA, [http://www.wteamup.pt/docs/Expresso_03Nov02.pdf].
- BATOUXAS, Mariana (2001) *Turismo Ambiente e Desenvolvimento Regional*, 1º Congresso de Estudos Rurais, Disponível em <http://www.sper.pt/ICER/DOWNLOAD/2017.PDF>.

- BECK, Ulrich (2000) *A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva*, In: Ulrich Beck, Anthony Giddens, Scott Lash (eds.). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética no mundo moderno* (151). Oeiras: Celta.
- BENDIX, Reinhard (1964) *Construção nacional e cidadania*. São Paulo, Edusp.
- BELL, Judith (1989) *Doing your research project: a guide for the first-time researchers in education and social science*, 2. reimp. Milton Keynes, England: Open University Press, pp. 145.
- BENI, Mário Carlos (2006) *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*, São Paulo: Alpeh.
- BENI, M.C., (2004) *Como certificar o turismo sustentável*, disponível em www.espacoacademico.com.br.
- BENI, Mário Carlos (2001) *Análise estrutural do turismo*, 4. ed. rev. São Paulo: SENAC.
- BEZERRA, D. M. F; CARVALHO, A. C. (1999) *Programa nacional de municipalização do turismo: realidade e perspectivas*, Curitiba, Trabalho de Especialização (Curso de Planejamento e Gestão do Turismo). Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná.
- BIANCHI, Raoul V. (2004) *Tourism restructuring and the politics of sustainability: a critical view from the European periphery*, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 12, nº.6.
- BILHIM, João (2004) *A Governação nas Autarquias Locais*, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto, Produção Editorial Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- BIROU, Alain Birou (1982) *Dicionário de Ciências Sociais*, Lisboa: Publicações Dom Quixote
- BOBBIO, Norberto (1995), *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi Tascabili
- BOGASON, Peter (2000) *Public Policy and local governance institutions in Post modern Society*, Cheltenham, Edward Elgar.
- BOGDAN, Robert; BLIKEN, Sari (1994) *Investigação Qualitativa em Educação*, Coleção Ciências da Educação, Porto: Porto Editora
- BOHMAN, J., e W. REHG (orgs.) (1997) *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- BONETTI, Michel, SECHET, Patrice (2001) *Les démarches de développement de la participation des habitants*, <http://www.univ-paris12.fr/iup>.
- BORDENAVE, J. D. (1994) *O que é participação*, 8ª ed.; São Paulo: Brasiliense.
- BORN, Rubens H. (2007) *Governança e sustentabilidade: desafios para todo*., Vitae Civilis.
- BOURDIEU, P. (1983) *Gostos de classe e estilos de vida*, In: *Sociologia*. ORTIZ, Renato (org.). São Paulo: Ática. Coleção Grandes Cientistas Sociais, vol. 39.

- BOURDIN, Alain (2000) *La Question Locale*, Paris, Presses Universitaires de France, 254 p.
- BRAMWELL, B. e LANE, B. (2002) *Editorial: Journal of Sustainable Tourism: the first ten years*, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 10, nº.1.
- BRAMWELL, B. e LANE, B. (2000) *Editorial: Sustainable tourism research and the importance of societal and social science trends*, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 13, nº.1.
- BRAMWELL, B. e LANE, B. (1999) *Editorial: Sustainable Tourism: Contributing to the debates*, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 7, nº.1.
- BRANTHE, Thomas (2001) *Consequências do realismo na construção da teoria sociológica*, in Sociologia Problemas e Práticas, Revista do CIES/Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, nº 36, Oeiras, Celta Editora.
- BRASSEUL, J. (1993) *Les nouveaux pays industrialisés et l'industrialisation du Tiers Monde*, Paris, Armand.
- BRIASSOULIS, Helen (2002) *Sustainable Tourism and the question of the commons*, *Annals of Tourism Research*, Vol. 29, nº.4.
- BRUNDTLAND, G. (1987) *Our Common Future: From One Earth to One World*, Nova York: Oxford University Press.
- BRYMAN, Alan (2008) *Social Research Methods*, Oxford University Press, Oxford, (3ª edição).
- BRYMAN, Alan (2004) *Social Research Methods*, Oxford University Press, Oxford.
- BRYMAN, A. & Bell, E. (2003) *Business research methods*, Oxford, Oxford University Press.
- BRYMAN, Alan; CRAMER, Duncan (1992) *Análise de Dados em Ciências Sociais. Introdução às Técnicas Utilizando o SPSS*, Celta Editora, Oeiras, 365 p.
- BRYSON, J. M. (2003) *What To Do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, A paper presented at the London School of Economics and Political Science, 40 p.
- BUARQUE, Sérgio C. (1999) *Metodologia de planeamento do desenvolvimento económico local e municipal sustentável*, Projeto de Cooperação técnica INCRA/IICA. Brasília.
- BULMER, M. (1977) *Sociological research methods*, London: Macmillan.
- BURNS, Peter M. (2004) *Tourism planning, a third way?*, *Annals of Tourism Research*, Vol. 31, nº.1.
- BUSTELO, Pablo (1999) *Teorias Contemporâneas del Desarrollo Económico*, Madrid, Síntesis

- BUTLER, Richard W. (1999) *Sustainable Tourism: a state-of-the-art review*, *Tourism Geographies*, 1(1), pp 7-25.
- CABRAL, Manuel Vilaverde (1997) *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*, Celta, Oeiras.
- CAMPAGNE, Pierre (2001) *Institutionnalisation et pérennité du développement local*, in Deffontaines, Jean-Pierre; Prod'homme, Jean-Pierre (2001). *Territoires et Acteurs du Développement Local. De Nouveaux Lieux de Démocratie*, Le Moulin du Château, Éditions de l'Aube, 182 p, pp. 71-80
- CANOTILHO, Gomes e Moreira, Vital (2007) *Direito Constitucional e Constituição da República Anotada*, Volume I, Coimbra Editora.
- CARDOSO, Ruth. (1997) *O novo papel da sociedade civil no combate à pobreza e exclusão social*.
- CARMO, H. & FERREIRA, M.M. (1998) *Metodologia da investigação: Guia para Auto-aprendizagem*, Lisboa: Universidade Aberta.
- CARTWRIGTH, D.P. (1953) *Analysis of qualitative material*, In: Festinger, L; Katz, D.(eds). *Research methods in the behavioral sciences*, N.York: Holt.
- CASCALHEIRA, Sandra Isabel Palminha. (2008) *Novos modelos de governança em desenvolvimento local: análise e reflexão das políticas públicas nos concelhos interiores do Baixo Alentejo*, Lisboa: ISCTE. Dissertação de mestrado.
- CASTELLS, Manuel (2006) *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política*, In: Manuel Castells (arg.). *A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Política* (17-30). Debates Presidência da República. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- CASTELLS, Manuel (2001) *Para o Estado – Rede: globalização económica e instituições políticas na era da informação*, In: Luiz Carlos Bresser-Pereira e tal... *Sociedade e Estado em transformação* (147-171). São Paulo: Editora UNESP. Brasília: ENAP.
- CATLAW, Thomas Joseph (2007) *Fabricating the people: politics and administration in the biopolitical state* / Thomas J. Catlaw. - 1st ed. - Alabama: The University of Alabama Press, - 258 p.
- CAVACO, Carminda (2006) *Práticas e Lugares de Turismo, Desenvolvimento e Território: Espaços Rurais Pós-Agrícolas e Novos Lugares de Turismo e Lazer*, In: FONSECA, M.L. (coord). *Desenvolvimento e território: espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*. Lisboa: CEG, 299 – 360.

- CAVACO, Carminda (1999) *O Turismo Rural nas Políticas de Desenvolvimento do Turismo em Portugal, Desenvolvimento Rural: Desafio e Utopia*, Centro de Estudos Geográficos: Universidade de Lisboa, 281 – 292.
- CEMBRANOS, F.; MONTESINOS, D.; BUSTELO, M. (1995) *La Animación Sociocultural: una propuesta metodológica*, Editorial Popular, S.A. Madrid.
- CERNEA M. M. (1985) *Putting people first: sociological variables in rural development*, Oxford: Oxford University Press, XIV, 430 p.
- CHAGAS, I.(2005) Caracterização da Investigação-acção, Disponível em WWW: <URL <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/>>.
- CHARMAZ, Kathy (2002) *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis*, Londres, Sage.
- CHETWYND, Eric and CHETWYND, Frances (2001) *A Practical Guide to Citizen Participation in Local Government in Romania*, Research Triangle Institute under the Local Government Assistance Program, USAID, Romania.
- CHEVALIER, Jacques (1999) *Synthese*, in Blondiaux, Loic; Marcou, Gerard (dir.), *La democratie locale: representation, participation e espace public*. Paris (França), Presses Universitaires de France, pp. 405-415.
- CHIZZOTTI A. (2006) *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*, Petrópolis: Vozes.
- CNADS (2003) *Reflexão sobre o Acesso à informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça*, Lisboa: Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.
- COELHO, Magda e DINIZ, Eli (1995) *Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- COHEN, L., & MANION, L. (1989) *Research Methods in Education*, (Third ed.). London, England: Routledge.
- COLEMAN, S.; BLUMLER, J.G. (2009) *The Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COLEMAN, J.S. (1994) *Social capital, human capital, and investment in youth*, In Petersen, A.C., & Mortimer, J.T. (Eds.), *Youth unemployment and society*. (pp. 34-50). New York: Cambridge University Press.

- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2003) Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico E Social Europeu - Governança e Desenvolvimento, Bruxelas.
- CORBIN, J., & STRAUSS, A. (1990) *Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria*, Qualitative Sociology.
- COSTA, António Firmino da (1987) *A pesquisa de terreno em sociologia*, in SILVA /PINTO (orgs), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto, Edições Afrontamento.
- COSTA, A. F., MACHADO, F. (1987) *Meios populares e escola primária, pesquisa sociológica projectos interdisciplinares de investigação-acção*, Sociologia, Problemas e Práticas, 2, 69-89.
- COSTA, José Silva e NIJKAMP, Peter (2009) *Compêndio de Economia Regional, Volume I – Teoria, Temáticas e Políticas*, 1ª edição, Cascais, Príncipeia.
- COUTINHO, Manuela (2003) *Economia Social em Portugal, A emergência do Terceiro Sector na Política Social*, Lisboa, CPIHTS (Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social) e APSS (Associação dos Profissionais de Serviço Social).
- CRAVEIRO, J. L.(1996) *A ecologia social e a sociologia do ambiente: contributos para uma ciência com consciência*, In: IV CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA. Anais Virtuais.
- CRAVIDÃO, Fernanda Delgado (1989) *Residência secundária e espaço rural*, Coimbra, Faculdade de Letras.
- CRESWELL, John W. (2005) *Qualitative research design: an interactive approach*.
- CRESWELL, John W. (1994) *Research design: qualitative and quantitative approaches*, Sage, Thousand Oaks / California.
- CRUZ, Rita de Cassia (2002) *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: Senac - São Paulo.
- CRUZ, Rita de Cassia (2001) *Política de turismo e território*. 3. ed. São Paulo: Contexto.
- CUNHA, Licínio (2008) *O Processo de Desenvolvimento do Turismo Português, Turismo Inovação e Desenvolvimento*, Actas do I Seminário: Turismo e Planeamento do Território, Centro de Estudos Geográficos: Universidade de Lisboa.
- CUNHA, Licínio (1997) *Economia e Política do Turismo*, Alfragide. MCGRAW-HILL de Portugal.
- DAHRENDORF, Ralf (1982) *As Classes e seus Conflitos na Sociedade Industrial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

- DANIEL, Celso (2000) *Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão*, in: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis, n.º. 37, São Paulo.
- DAWSON, S., Manderson, L. and Tallo, V.L. (1993). *A Manual for the use of focus groups*”, 96 pp. International Nutrition Foundation for Developing Countries, Boston MA.
- DAUDEL, Christian (1994) *Géographie et citoyenneté, Dialogues*. Revue de l'Enseignement Français à l'Étranger 41, Paris, Mission Laïque Françaises.
- DAVIS, G. et al (1993) *Public Polity in Australia*, 2ª edição, St. Leonards, Allen and Unwin.
- DAVOUDI, S. et al. (2008) *Territorial Governance in the Making: Approaches, Methodologies, Practices*. Boletín de la A.G.E. n.º 46.
- DAY, Diane (1997) *Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept?* in Journal of Planning Literature, pp. 421-434, Vol. 11, n.º 3, Sage Publications, Inc.
- DECROP, Alain. (2004) *Qualitative research practice, A guide for social science students and researchers*, Recherche et Applications en Marketing, v. 19, n. 2, p. 126-127.
- DEFFONTAINES, Jean-Pierre; PROD'HOMME, Jean-Pierre (2001) *Territoires et Acteurs du Développement Local. De Nouveaux Lieux de Démocratie*, Le Moulin du Château, Éditions de l'Aube, 182 p.
- DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (2000) *Introduction: the discipline and practice of qualitative research*, In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. *Handbook of qualitative research*. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- DENZIN, Norman K. e LINCOLN, Yvonna S. (1998) *Collecting and interpreting qualitative materials*, Sage, Thousand Oaks / California.
- DENZIN, Norman. K. e LINCOLN, Yvonna S. (1998) *Introduction: Entering the field of qualitative research*, in N. K. Denzin e Y. S. Lincoln (eds.) *The landscape of qualitative research*, Thousand Oaks, California, Sage Publications, Inc.
- DENZIN, Norman K. e LINCOLN, Yvonna S. (1994) (Eds.) *Handbook of qualitative research*, Sage, Thousand Oaks / California.
- DENZIN, N.K. (1970) *Interpretive Interactionism*. Newbury Park, CA: Sage.
- DESCHAMPS, C. (1993) *L'approche phénoménologique en recherche*. Universitaire Montréal: Guérin.
- DESLANDES SF & ASSIS SG (2002) *Abordagens quantitativa e qualitativa em saúde: o diálogo das diferenças*, pp. 195-226. In MCS Minayo & SF Deslandes (orgs.). *Caminhos do pensamento: epistemologia e método*. Fiocruz, Rio de Janeiro.

- DESLAURIERS, J.P. (1991) *La collecte des informations, dans Recherche qualitative, guide pratique* (chap. 3, pp. 33-60), Montréal: Chenelière/McGraw-Hill.
- DESLAURIERS, J.P. (1991). *Recherche qualitative, guide pratique* (chap. 4, 5 et 6, pp. 60-118), Montréal: Chenelière/McGraw-Hill.
- DIAS, M. M. (2004) *As ONGs e a construção de alternativas para o desenvolvimento rural*, um estudo a partir da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- DIAS, R. (2005) *Reestruturação produtiva, Estado e desenvolvimento local*, Texto em primeira versão (mimeo). Salvador: Faculdades Integradas Olga Mettig. Curso de Especialização em Planejamento Turístico.
- DIAS, R. (2003) *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- DIAZ Bordenave, J. E. (2007) *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense.
- DICK, Bob, (2000) *A Beginner's Guide to Action Research*, Online em <<http://www.scu.edu.au/schools/gcm/ar/arp/guide.html>>.
- DINIZ, Clélio Campolina e COCCO, M. (1996) *Reestruturação Económica e Impacto Regional: o novo mapa da indústria brasileira*, Nova Economia (UFMG), Belo Horizonte, v. 6, n.º 1.
- DINIZ, Eli. (1999) *Crise, reforma do Estado e governabilidade*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- DINIZ, Francisco José (1995) *Desenvolvimento Rural, que perspectivas – O caso das NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro*. Tese de Doutoramento na UTAD, Vila Real.
- DOORNE, Stephen (2001) *Sustainable Tourism Management* (Book review), *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 9, n.º.1.
- DREDGE, D. e Jenkins, J. (2006) *Tourism Planning and Policy*, Wiley, Stafford – Austrália.
- DRYZEK, J. (2000) *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestation*, Oxford:Oxford University Press.
- DUFFY, R. (2002). *A Trip Too Far : Ecotourism, Politics and Exploitation*, London, Earthscan.
- DYE, Thomas R (1992) *Understanding Public Policy*, Prentice Hall. NJ.
- ECO, Humberto (1986) *O signo*, Lisboa, Presença.
- EDEN,C. & HUXHAM,C. (1996) *Pesquisa-ação no estudo das organizações*, In: CALDAS, M.; FACHIN, R. FISCHER, T. Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas.

- EISENHARDT, K. M. (2002) *Building theories from case study research*, in A.M. Huberman e B. M. Miles (eds.), *The qualitative researcher's companion*, Thousand Oaks, California, Sage Publications Inc.
- ELSTER, J. (1997) *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, em R. Goodin e P. Pettit (org.), *Contemporary Political Philosophy: An Anthology*, Oxford, Blackwell, pp.128–142.
- ERICKSON, Frederick (1986) *Qualitative methods in research on teaching*, In: WITTROCK, Merlin C. *Handbook of research on teaching*. 3.ed. New York: Macmillan, p.119-161.
- ESDIME (1997) *Desenvolver Desenvolvendo: Práticas e Pistas para o Desenvolvimento Local no Alentejo*, Messejana, Esdime – Agência para o Desenvolvimento do Alentejo Sudoeste.
- ESPINEY, Rui (2004) *Uma prioridade do ICE: A Afirmação da Democracia Participativa*, Instituto das Comunidades Educativas.
- ESTANQUE, E. (2000) *Ação colectiva, comunidade e movimentos sociais: para um estudo dos movimentos de protesto público*, Crítica de Ciências sociais, nº 55, Coimbra.
- ESTEVES, A., J. (1986) *A investigação-acção*, Em A Santos Silva e J. Madureira Pinto. *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento.
- ERIKSON, Frederick (1986) *Qualitative methods in research on teaching*, New York, MacMillan Press.
- Faculdade de Economia (2002) *Guia para a elaboração de teses de doutoramento*, Faro, FEUALG.
- FAO (1989) *Guidelines on Communication for Rural Development: a brief for development partners and project formulator*, FAO, (<http://www.fao.org/sd/cddirect/cdpub/SDREpub.htm>)
- FARREL, Bryan H. e TWINING-WARD, Louise (2004) *Reconceptualizing Tourism*, *Annals of Tourism Research*, Vol. 31, nº.2.
- FEIO, Paulo Areosa e Chorinas, Joana, (2009) *Governança Territorial e Inovação das Políticas Públicas*, Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, *PROSPECTIVA E PLANEAMENTO*, Vol. 16.
- FEIO, Paulo Areosa; CARRANCA, Maria Adelaide; HENRIQUES, Eduardo Brito (1991) *O turismo nas políticas recentes de desenvolvimento regional. O caso português*, Finisterra. Vol. XXVI (52), CEG, Lisboa.
- FERMISSON, João (2005) *Das Estratégias dos Actores à Estratégia do Território: o Papel dos Contextos Locais de Governância Face ao Processo de Mundialização*, dissertação

- de Mestrado em Gestão do Território defendida na Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- FERNANDES, J. M. (1982) *Turismo e Autarquias. Da passividade à capacidade de iniciativa, Cadernos Municipais*, 19.
- FERRÃO, João Manuel Machado (1995) *Políticas de desenvolvimento regional, Visões e Estratégias Num Contexto de Permanente Mudança*, Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo.
- FERRÃO, João Manuel Machado (2000) *Políticas públicas y desarrollo regional*, Seminário de Doctorado – Câmbios sócio-económicos, Dinâmicas territoriales y Políticas Públicas, policopiado, organizado pelo Departamento de Geografia Humana, Universidade de Sevilha.
- FERRÃO, João Manuel Machado (1998) *Desenvolvimento económico e social da região, cenários de mudança*, 1º Painel Fórum da Região de Lisboa e Vale do Tejo, organizado pela AERLIS.
- FERREIRA, Manuel Reis e FERNANDES, Henrique Rente (1999) *Plano Estratégico de Marketing Turístico para os portugueses residentes no estrangeiro*, Lisboa, DGT.
- FIDEL, Raya (1992) *The case study method: a case study*, In: GLAZIER, Jack D. & POWELL, Ronald R. *Qualitative research in information management*. Englewood, CO: Libraries Unlimited, 238 p. p.37-50.
- FILHO, S. S. (2002) *Além dos conflitos - a participação pública na construção do cenário futuro - estudo de caso: áreas da Serra do Japi - Jundiaí/SP*. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, 155 p.
- FLICK, U. (2006) *An introduction to Qualitative Research*, Londres, Sage Publications.
- FLICK, U. (2005) *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*, Lisboa, Edições Monitor.
- FLICK, U., Kardorff, E. von and Steinke, I. (eds.) (2004) *A companion to qualitative research*, London: Sage.
- FLORES, Adão de Jesus Gonçalves (2009) *A Gestão dos Destinos Turísticos – o caso do Algarve*, Doutoramento em Gestão – especialidade de Estratégia e Comportamento Organizacional, Universidade do Algarve, Faculdade de Economia
- FONTANA, A. E Frey, J. H. (1994) *Interviewing: The Art of Science*, In Denzin, N. K. Lincon, Y. S. *Handbook of Qualitative Research*, CA: Sage.
- FORTIN, M. (1996) *O Processo de Investigação: Da Concepção à Realização*, Loures: Lusociência – Edições Técnicas e Científicas, Lda.

- FONSECA, F; CARAPETO, C. (2009) *Governança, Inovação e Tecnologias – O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*, Lisboa: Edições Sílabo, 1ª Edição.
- FRANCISCO, Daniel (1997) *Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à contenção das experiências* in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77.
- FRIEDMAN, Jonh (1996) *Empowerment: Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Celta Editora, Oeiras.
- FRIEDMANN, Jonh (1992) *Empowerment: The Politics Alternative Development*, Cambridge, Blackwell.
- FUKUYAMA, F. (1996) *Confiança: valores sociais e criação de prosperidade*. Lisboa: Gradiva, 412 p.
- FUNG, A. e E.O. WRIGHT (2001) *Deepening Democracy: innovations in empowered participatory governance*, *Politics and Society* 29(1), 5-41.
- FURRIELA, R. B. (2002) *Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Annablume: FAPESP.
- GAUTHIER, Benoit (2003) *Investigação Social Da Problemática à Recolha de Dados*, Editor: Lusociência
- GEOTA (2006) *Turismo e Desenvolvimento Sustentável 1*, GEOTA.
- GETZ, D. (1986) *Models in tourism planning: towards integration of theory and practice*. *Tourism Management*, v. 7, n. 1, p. 21-32.
- GEZICI, Ferhan (2006) Components of sustainability, *Annals of Tourism Research*, Vol. 33, nº.2.
- GHIGLIONE, Rodolphe; MATALON, Benjamim (1992) *O Inquérito. Teoria e Prática*, Celta Editora, Oeiras, 341 p.
- GIDDENS, Anthony (1997) *Para além da esquerda e da direita*. Oeiras (Portugal): Celta
- GLASER, Barney G & STRAUSS, Anselm L., (1967) *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine Publishing Company.
- GODOY, A. S. (1995) *Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades*, *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr.
- GOHN, M. G. (2001) *Conselhos gestores e participação sociopolítica*, São Paulo: Cortez. (Coleção questões de nossa época: v. 84). 120 p.
- GOMÀ, Ricard y BLANCO, Ismael (2002) *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*, en *VII Congreso Internacional de Calidad y Excelencia en la Gestión Publica sobre la Refarma del Estada y de la Administración Publica*. Barcelona

- (Espanha): Institut de Govern i Polítiques Públiques (Universitat Autònoma de Barcelona), pp.18.
- GOMES, Alexandra Peça Amaral (2007) *Democracia Participativa e Planeamento do Território. Análise da “participação pública” no caso Português* (Tese de Mestrado), Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- GOMES E. S. e BARBOSA E. F. (1999) *A Técnica de Grupos Focais para Obtenção de Dados Qualitativos*, Instituto de Pesquisa e Inovações Educacionais - Educativa.. <http://www.educativa.org.br>
- GOMEZ, Gregório R.; FLORES, Javier; JIMÈNEZ, Eduardo (1996) *Metodologia de la Investigacion Cualitativa*, Malaga: Ediciones Aljibe, pp. 378.
- GONZALEZ, Esperanza (1995) *Manual sobre Participação e Organização para a Gestão Local*, Edições Foro Nacional por Colômbia, Cali.
- PHILLIMORE, Jenny; Lisa GOODSON (2004) *Qualitative Research in Tourism: Ontologies, Epistemologies and Methodologies*, Routledge, London.
- GOYETTE, G. & LESSARD – HÉBERT, M. (1988). *La investigación – acción. Funciones, fundamentos e instrumentación*. Barcelona: Alertes.
- Governança Europeia - Um Livro Branco [COM(2001) 428 final - Jornal Oficial C 287 de 12.10.2001]
- GRAMSCI, A. (2001b) *Cadernos do cárcere: temas de cultura, ação católica, americanismo e fordismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 4.
- GRAMSCI, A. (2000b) *Cadernos do cárcere: Maquiavel, notas sobre o Estado e a política*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. v. 3.
- GRAU, N.C. (1996) *A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados*, Revista do Setor Público, ano 47, volume 120, número 1. Jan-Abr.
- GREENBAUM, Thomas .L. (1998) *The handbook for focus group research*, Thousand Oaks: Sage.
- GREENWOOD, D. e Levin M. (1998) *Introduction to action research*, Londres: Sage.
- GUALINI, Enrico (2001) *Planning and the intelligence of institutions: interactive approaches to territorial policy-making between institutional design and institution building*, Ashgate Publishing, Burlington.
- GUBA, Egon; LINCOLN, Yvonna (1994) *Competing paradigms in qualitative research* In DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna (Ed) *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, pp. 105-117

- GUERRA, Isabel (2006) *Participação e Acção Colectiva - Interesses, Conflitos e Consensos*, Principia, Estoril.
- GUERRA, Isabel (2000) *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção – O Planeamento em Ciências Sociais*, Principia, Cascais.
- GUILLEMIN, C., & Gillam, L. (2004) *Ethics, reflexivity and “ethically important moments” in research*. *Qualitative Inquiry*, 10(2), 261-280.
- GUMMESSON, E. (2000) *Qualitative Methods in Management Research*, Thousand Oaks, California, Sage Publications Inc.
- HABERMAS, Jurgen (2003) *Théorie de l’Agir Communicationnel*, Fayard, Paris.
- HALL, C. M. (2001) *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*, Tradução Edite Sciulli. São Paulo: Contexto (Coleção Turismo Contexto).
- HALL, C. M. (2000) *Rethinking collaboration and partnership: a public policy perspective*, in Bramwell, B. e Lane, B., *Tourism Collaboration and Partnerships. Politics, practice and sustainability*, Chanel View Publications, Clevedon *et al.*, pp. 143-158.
- HALL, C. M. (1994) *Tourism and politics. Policy, power and place*, Chichester, England, John Wiley & Sons.
- HALL, Peter A. and SOSKICE, David, (2003) *Varieties of capitalism and institutional change: A response to three critics*, *Comparative European Politics* 1: 241-250.
- HALL, R.H. (2004) *Organizações*, São Paulo, São Paulo: Pearson.
- HAMEL, J., DUFOUR, S. & FORTIN, D. (1993) *Case Study Methods*, Sage publications.
- HARDY, A.L. e BEETON, R.J.S. (2001) *Sustainable Tourism or Maintanable Tourism: managing resources for more than average outcomes*, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 9, nº.3.
- HAYATI, D; KARAMI, E. & SLEE, B. (2006) *Combining qualitative and quantitative methods in the measurement of rural poverty*, *Social Indicators Research*, v.75, p.361-394, springer.
- HEALEY, P. (1994) *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, Houndmills, Macmillan.
- HEALEY, Patsy (1997) *The revival of strategic spatial planning in Europe*, in HEALEY *et al.* (ed.) *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*. UCL Press, London.
- HENRIQUES, José Manuel (1987) *Os Municípios e a promoção do desenvolvimento: Reforço da integração «funcional» ou «territorial»?* , Tese de Mestrado, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.

- HENRIQUES, José Manuel (1990) *Municípios e Desenvolvimento – Caminhos Possíveis*, Lisboa: Escher Publicações.
- HOUTZAGER, Peter; GURZA LAVALLE, Adrián & ACHARYA, Arnab. (2003) *Who participates? Civil society and the new democratic politics in São Paulo, Brazil*, IDS Working Paper nº 210, Institute of Development Studies/University of Sussex.
- HSIEH, H.-F., & SHANNON, S.E. (2005) *Three approaches to qualitative content analysis*, *Qualitative Health Research*, 15 (9), 1277-1288.
- HUBERMAN e B. M. MILES (1986) (eds.) *The qualitative researcher's companion*, Thousand Oaks, California, Sage Publications Inc.
- HUNT, D. (1989) *Economic theories of development: an analysis of competing paradigms*, London, Harvester Wheatsheaf.
- HUNTER, C.; GREEN, H. (1995) *Tourism and the environment: a sustainable relationship*, London: Routledge.
- INNES, J. E. e BOOHER, D. E. (2000) *Public participation in planning: new strategies for the 21st century*, In: Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning. Atlanta.
- IPAD (2009) *Boa Governança, Participação e Democracia - Documento de Estratégia*.
- JAFARI, J. (ed.) (2000) *Encyclopedia of Tourism*, London, Routledge.
- JAFARI J. (1982) *Tourism and the host community*, *Journal of Travel Research*, Vol. 20, No. 3, 26-27.
- JAMAL, Tazim e GETZ, Donald, (1995) *Collaboration theory and Community tourism planning*, *Annals of Tourism Research*, vol.22, nº 1, pp. 186-204.
- JANESICK, Valerie, (1994) *The dance of qualitative research design. Metaphor, methodology and meaning*, in DENZIN, Norman K. e LINCOLN, Yvonna S. (Eds.), *Handbook of qualitative research*, Sage, Thousand Oaks / California, pp. 209-219.
- JANOSKI, Thomas (1998) *Citizenship and Civil Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- JAPANESE INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA) (2009) *Participatory Development and Good Governance* (site <http://www.jica.ific.or.jp/e-info-part/index.html>).
- JEONG, A. (2003) *Sequential analysis of group interaction and critical thinking in online threaded discussions*, *The American Journal of Distance Education*, 17(1), 25-43.
- JOHNS N. e Lee –Ross (1998) *Research Methods in Service Industry Management*.

- JOUVE, Bernard (1995) *Réseaux et communautés de politique publique en action*, in Patrick Le Galès; Mark Thatcher (orgs.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*. Paris: L'Harmattan, 121-139.
- KASTENHOLZ, Elisabeth (2004) *Management on Demand as a tool in sustainable tourism destination development*, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 12, nº.5.
- KEMMIS, Stephen and MCTAGGART, Robin (eds) (1988) *The Action Research Planner*. Deakin University, Australia: Deakin University Press. (3rd edition).
- KLEIBER, P. (2004) *Focus Groups: More Than a Method of Qualitative Inquiry*, In K. de Marrais, & S. Lapan, *Foundations for Research: Methods of Inquiry in Education and the Social Sciences* (pp. 87-102). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- KLIKSBERG, B. (1999) *Seis teses não-convencionais sobre participação*, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.33, n.3, p.7-37.
- KOOIMAN, Jan (2003) *Governing as Governance*, London: Sage Publications.
- KOOIMAN, J. (ed.) (1993) *Modern Governance*, London: Sage Publications.
- KOOIMAN, Jan (1993a) *Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity*, In: Jan Kooiman (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interaction* (35-48). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- KOOIMAN, Jan (1993b) *Social-political governance: introduction*, In: Jan Kooiman (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interaction* (1-34). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- KOOIMAN, Jan and van VLIET, Martijn. (1993) *Governance and public management*, In: ELIASSEN,, Kjella and KOOIAMN, Jan (eds) *Managing Public Organizations - Lessons From Contemporary European Experience*, London, Sage, p. 58-72.
- KRIPPENDORFF, K. (1980) *Metodologia de análisis de contenido: teoria e práctica*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- KRUEGER, R.A. & Casey, M.A. (1994) *Focus groups. A practical guide for applied research*, California: Thousands Oaks.
- KOTLER, Philip, Haider, Donald, Rein, Irving, (1995) *Marketing Places. Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations*, Free Press, Nova Iorque.
- LAGROYE, JACQUES (2006) *Sociologie Politique*, 5e édition revue et corrigée. Paris: Dalloz-Sirey.

- LAMAS, António (1996) *Síntese e recomendações: O desenvolvimento da Ecocidadania*, António Lamas (org.), *Participação pública e planeamento, prática da democracia ambiental*, Lisboa, FLAD, pp. 241 – 248.
- LANE, J. E. (1993) *The public sector: concepts, models and approaches*, Londres, SAGE publications.
- LAWRENCE, F. e HADINGHAM, T. (2008) *A descentralização e o desafio da institucionalização do desenvolvimento económico local*, *Revista@local.glob* N.º 5, Turim, Programa Delnet – Centro Internacional de Formação da OIT, 41-45.
- LESSARD - Hébert, M., G. GOYETTE e G. BOUTIN (1994) *Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas*, Lisboa, Instituto Piaget.
- LEWIN K. (1951) *Field Theory in Social Science*, Harper and Row, New York.
- LICKORISH, L. J.; JENKINS, C. L. (2000) *Introdução ao Turismo*, Rio de Janeiro: Campus.
- LINCOLN, Y.S.; GUBA, E.G. (1985) *Naturalistic inquiry*, Londres, Sabe.
- LIU, Zhenhua (2003) *Sustainable Tourism Development: a critique*, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 11, nº.6.
- LOBO, Manuel de Costa (2001) *Reference guide – Portugal, The international manual of planning practice – IMPP*, Isocarp.
- LOFLAND, J., D. A. SNOW, L. ANDERSON, L. H. LOFLAND (2006) *Analyzing Social Settings, a guide to qualitative observation and analysis*, Belmont, California, Wadsworth.
- LÜDKE M, André MEDA (1986) *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, São Paulo: EPU.
- MARSHALL, T. H. (1967) *Cidadania, Classe Social e Status*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- MARQUES, Raul (2008) *E agora? O desenvolvimento local na hora das grandes opções*, in *Jornal Vez & Voz* 78 (Out./Nov. 2002), Lisboa, ANIMAR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local, pp. 34-37.
- MARQUES, Raul (2002) *O local enquanto espaço de afirmação cívica: uma condição para o desenvolvimento*, in *Olhares sobre o território e a espacialidade*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Linha de Acção de Geografia Humana e Regional, 151 p., pp. 57 – 72.
- MARQUES, Raul (2000) *Desenvolvimento Local em Espaço Rural e Novas Competências – A Participação dos Cidadãos no Concelho de Santa Comba Dão*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, 183 p.

- MARQUES, Raul (2000) *Desenvolvimento Local em Espaço Rural e Novas Competências – A Participação dos Cidadãos no Concelho de Santa Comba Dão*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, 183 p.
- MARQUES, Raul; CIDRAIS, Álvaro; PEDRO, Carlos (1999) *Plano de Acção para Cabeço de Vide*, Fronteira, Câmara Municipal de Fronteira (policopiado).
- MARQUES, Joaquim, SARMENTO, Teresa, (2007) *Investigação - acção e construção da cidadania*, Revista Lusófona de Educação, 9, Instituto de Estudos para a Criança, Universidade do Minho.
- MASON, Jennifer (1996) *Qualitative researching*. Londres: Sage Publications.
- MATEUS, Rui (2004) *Políticas Sectoriais na Área da Conservação integrada de “Centros Históricos” Portugueses. A construção de um modelo operativo para a sua gestão e sua aplicação ao casco histórico de Mértola*, Dissertação de Doutoramento (2 vols.), apresentada à Universidade de Évora, (policopiado), p. 346.
- MATOS, João Filipe (2004) *Investigação-acção*, consultado em <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/jfmatos/mestrados/ucp/investigacao%20acao.ppt>.
- MATURANA, H. e REZEPKA, S. N. (2000) *Formação humana e capacitação*, Petrópolis, RJ: Vozes. 86 p.
- MATTAR, F. N. (1994) *Pesquisa de marketing: metodologia, planeamento, execução e análise*, 2a. ed. São Paulo: Atlas, v.2.
- MATTAR, F. N. (1993) *Pesquisa de Marketing*, São Paulo: Editora Atlas.
- MATTHEW B. MILES and A. Michael HUBERMAN (1984) *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*, by Beverly Hills, CA: Sage Publications
- MAYNTZ, Renate (1998) *New challenges to governance theory*, In: Jean Moner Chair Paper RSC n.º 98/50. Disponível na Internet em <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>
- MAYRING, P. (2000) *Qualitative content analysis*, Forum: Qualitative Social Research, 1(2), Art. 20. Disponível em: <http://www.qualitative-research.net/fqs>
- MAXWELL, Joseph A., (1996) *Qualitative research design. An interpretative approach*, Sage, Thousand Oaks / California.
- MCFARLAND, Andrew (2007) *Neopluralism*, *Annual Review of Political Science*, v. 10, p. 45-66.
- MEIER, M. J. ; KUDLOWIEZ , S. (2003) *Grupo focal: uma experiência singular*, Texto & Contexto Enf., Florianópolis, v.12, n.3, p. 394-399.

- MELO, Alberto (2002) *Queremos ajudar a democratizar a democracia*, in *Jornal Vez & Voz* 76 (Abr./Jun. 2002), Lisboa, ANIMAR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local, pág. 1.
- MELO, Alberto (2001) *A participação dos cidadãos: contra a apatia política, uma política de empatia*, Conferência sobre o tema “A face oculta da governança: Cidadania, administração, administração pública e sociedade”, 19 e 20 de Novembro de 2001, INA.
- MELO, Alberto (1995) *Ditos e Reditos em Torno do Desenvolvimento Local*, A rede para o Desenvolvimento Local, (Em linha), Edição Especial. Disponível em [www:«url: http://www.in-loco.pt/inloco/public_html/inloco/Public/red_ed02.htm](http://www.in-loco.pt/inloco/public_html/inloco/Public/red_ed02.htm)
- MELO, J. J. (2000) *O porquê e para quê do projecto Alqueva*, Anais Jornadas “Uma Nueva Cultura del água para el Guadiana”. Badajoz.
- MELO, J. J. (1996) *As organizações não governamentais e a participação do público*, In: Workshop sobre Participação Pública. MOURA, F.; MARTINS, J. e CAEIRO, S. (Orgs.). Anais Sobre Participação Pública. Lisboa: APEA. p. 50-54
- MELLO, Marcus André (1995) *Governabilidade e Pobreza*, In: VALLADARES, Lícia do Prado (org.), Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- MENDONÇA, Teresa Cristina de Miranda (2004) *Turismo e participação comunitária: “Praia do Canto Verde, a “Canoa” que não quebrou e a “Fonte” que não secou?”*, EICOS - Programa de Estudos Interdisciplinares de Comunidades e Ecologia Social, Rio de Janeiro.
- MERRIAM, S. (1988). *Case study research in education: A qualitative approach*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- MILANI, C. R. S. (2005) *O “princípio participativo” na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências europeias e latino-americanas*, In: XXIX ENCONTRO DA ANPOCS. Caxambu. CD-Rom.
- MILANO, Franco (1995) *A Importância da Iniciativa LEADER para a Promoção do Desenvolvimento Rural*, Ministério da Agricultura - Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural - Programa de Iniciativa Comunitária LEADER, 12-13.
- MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. (1994) *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*, California: Sage.
- MILLER, J. & B. Glassner (1997/1998) *The “Ínside” and the “Outside”: Finding realities in interviews*, In D. Silverman (Ed.), *Qualitative research: theory, method and practice* (pp.99-112).London: Sage.

- MILES, M. B., HUBERMAN, A. M. (1984) *Qualitative data analysis: A source book of new methods*, Bervely Hills, C. A.: Sage.
- MILWARD, H.B. (1996) *Symposium on the hollow state: Capacity, control and performance in interorganizational settings*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (2), 193-195.
- MINAYO, M. C. (1994) *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*, Rio de Janeiro, Hucitec-Abrasco.
- MOK, Henry (2003) *Citizen Participation in social welfare planning: a case study of Hong Kong*, London (Reino Unido): Department of Social Science and Administration the University of London.
- MORGAN, David L. (1997) *Focus groups as qualitative research*, Sage, Thousand Oaks / California.
- MORAES, R. (1999) *Análise de conteúdo*, *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32.
- MORAES, R. (1994) *Análise de Conteúdo: limites e possibilidades*, In: Engers, M.E.A. (Org). *Paradigmas e metodologias de pesquisa em educação*. Porto Alegre, EDIPUCRS.
- MOULAERT, F. et al. (1999) *Innovative Region, Social Region? An Alternative View of Regional Innovation*. Université Lille I, Institut Fédératif de Recherches sur les Economies et les Sociétés Industrielles (IFRESI).
- MUÑOZ, T, Garcia (2003) *El Cuestionario como instrumento de investigación/Evaluacion* Disponível em http://personal.telefonica.terra.es/web/medellinbadajoz/sociologia/El_Cuestionario.pdf
- MYERS, Michael D. (2009) *Qualitative research in Business & Management*, Sage Publications, London.
- MYERS, Michael D. (1997) *Qualitative Research in Information Systems*, Disponível em <http://www.qual.auckland.ac.nz/>.
- NAVARRO, C.J. Yanez y YRUELA, M. Pérez (1994) *Participación ciudadana en los municipios: algunas propuestas sobre enfoques teóricos y metodológicos. Aplicación al caso del municipio de Córdoba*, en Documento de Trabajo nº 94-15. Córdoba (España): Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- NEWMAN, Janet (2000) *Beyond the new public management? Modernizing public services*, in *New Managerialism, New Welfare?*, Sage Publications, London.
- O'BRIEN, R. (1998) *An overview of the methodological approach of action research*, <http://www.web.net/robrien/papers/arfinal.html>

- OCDE (2007) *Local Governance and Partnerships*, Paris, OECD Publications.
- OCDE (2007) *Enhancing the Capacity of Partnerships to Influence Policy*, Local Economic and Employment Development Programme.
- OCDE (2005) *Governance for Sustainable Development*, Five OECD Case Studies. Pares: OECD.
- OCDE (2001) *Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas*, PUMA, Nota de Política n.º 10, Julho de 2001, <http://www.oecd.org/puma/citizens/>.
- OCDE. Development Assistance Committee. (1997) *Final report of the working group on participatory development and good governance*, Paris.
- O'CONNOR. In: BOBBIO, Norberto et al. (1994) *Dicionário de Política*, 6.ed., Brasília, UnB, v.2.
- OLABUENAGA, J.I. R.; ISPIZUA, M.A. (1989) *La descodificacion de la vida cotidiana: metodos de investigacion cualitativa*. Bilbao, Universidad de Deusto.
- OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus (2008) *Lobbying: instrumento democrático de representação de interesses?*, http://www.lobbying.com.br/artigo_lobbying.instrumento.democrat.pdf
- OLIVEIRA, Lima (2008) *Sociedade Civil e Democracia*, 200 p.
- OMT (2003) *Guia de desenvolvimento do turismo sustentável*, Porto Alegre: Bookman.
- OMT (2001) *Introdução ao Turismo*. Traduzido por Dolores M. Rodriguez Córner. São Roca.
- ORTSMAN, Oscar (1984) *Mudar o Trabalho. As Experiências, os Métodos e as Condições de Experimentação Social*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- OSMANI, S. R. (2008) *Participatory governance: an overview of issues and evidence*, In G. Bertucci, (Eds.), *Participatory governance and the millennium development goals (MDGs) (pp 1-48)*. New York: United Nations Publication.
- OYUGI, W.O.: (2000) *Decentralisation for Good Governance and Development: The Unending Debate*, Regional Development Dialogue 21(1), iii-xix.
- PAGE, S. and DOWLING, R.K. (2002) *Ecotourism*, Pearson Education, Harlow, UK.
- PARASURAMAN, A. (1991) *Marketing research*, 2. ed. Addison Wesley Publishing Company.
- PATTON, M. (2002) *Qualitative Research & Evaluation Methods*. London: Sage Publications.
- PATTON, M. (2000) *Practical Evaluation*, Sage Publications.

- PATTON, Michael Quinn, (1990) *Qualitative evaluation and research methods* (2ª ed.), Sage, Newbury Park / California.
- PATTON, Michael Quinn, (1987) *How to use qualitative methods in evaluation*, Sage, Thousand Oaks / California.
- PEARCE, D. (1989) *Tourist development*, 2a edi., Essex, Addison Wesley Longman Limited.
- PEREIRA, Alexandre (2003). *Guia Prático de Utilização. Análise de Dados para Ciências Sociais e Psicologia*, 4ª edição, Edições Sílabo, Lisboa, 221 p.
- PEREIRA, C. A. S. (1999) *Políticas públicas no setor de turismo. Turismo em Análise*, São Paulo: ECA-USP, v. 10, n.2.
- PEREIRA, S. G. (1995) *Organizações não-governamentais e consolidação dos sistemas democráticos*, O Cidadão, ano III, nº 9-10, p. 65-110.
- PEREZ-DIAZ, Victor (1997) *La esfera pública y la sociedad civil*, Madrid, Taurus.
- PEREZ-DIAZ, Victor (1994) *La primacia de la sociedad civil*, Madrid: Alianza Editorial.
- PERRENOUD, Philippe (1989) *Echec scolaire: recherche-action et sociologie de l'intervention dans un établissement*, Revue Suisse de Sociologie.
- PESTANA, Maria Helena; GAGEIRO, João Nunes (2003) *Análise de Dados para Ciências Sociais. A Complementaridade do SPSS*, 3ª edição Edições Sílabo, Lisboa, 727 p.
- PIERRE, Jon; PETERS, Guy (2000) *Governance, politics and the state*, Londres: Macmillan Press.
- PINTO, B. C. L. M. C. T. G. (2001) *Participação, informação e comunicação nos processos de decisão pública. O caso de Alqueva*, Dissertação de Mestrado. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- PINTO, José Madureira (1997) *Considerações sobre a produção social de identidade*, Revista Crítica de Ciências Sociais 32, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, Junho de 1991, pp. 217-231.
- PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano* (1994) México: Fundo de cultura económica.
- POLÈSE, Mário (1998) *Economia Urbana e Regional: Lógica espacial das transformações económicas*, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.
- PONTE, João Pedro (1994) *O estudo de caso na investigação em educação matemática*, Disponível em [http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/jponte/docs-pt/94-Ponte\(Quadrante-Estudo%20caso\).pdf](http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/jponte/docs-pt/94-Ponte(Quadrante-Estudo%20caso).pdf).
- POSE, Andrés Rodríguez (2008) *Conquistas e desafios da prática e investigação académica do desenvolvimento económico local*, Revista@local.glob N.º 5, Turim, Programa Delnet – Centro Internacional de Formação da OIT, 22-27.

- PRETTY, J et al (1995) *A Trainer's Guide for Participatory Learning and Action*, International Institute for Environment and Development, London UK.
- Programa “ET – EP Turismo Sostenible para la Eliminacion de la Pobreza” (1999), Fundação ST- EP
- PUTNAM, Robert D. (2002) *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 260p.
- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L. (1992) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva.
- REED, M. (1997) *Collaborative tourism planning as adaptive experiments in emergent tourism settings*, in B. Bramwell e B. Lane (eds.), *Tourism collaboration and partnerships*, Clevedon, UK, Channel View Publications.
- REIS, JOSÉ (2007) *A Economia Impura: O mundo onde é necessário haver instituições e governação*. In: Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco. Coimbra: Coimbra Editora.
- RAHNEMA, Majid (1999) *Participation*. In Wolfgang Sachs (ed.), *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*. New York: Zed Books.
- REMENYI, D., B. WILLIAMS, A. MONEY e E. SWARTZ (2005) *Doing Research in Business and Management*, London, Sage Publications.
- RESSEL, L. B., GUALDA, D. M. R., & GONZALES, R. M. B. (2002) *Focus group as a method of data collection in nursing research: An experiential report*, International Journal of Qualitative Methods 1 (2). Article 5. Retrieved DATE from <http://www.uaberta.ca/ijqm>.
- REVISTA ELECTRÓNICA DELNET (2004) *Turismo e desenvolvimento local sustentável: elementos para um debate*, Programa Delnet de apoio ao desenvolvimento local, Centro Internacional de Formação da OIT.
- REVISTA LEADER MAGAZINE 1 (1992) Bruxelas, AEIDL/ Célula de Animação LEADER.
- REVISTA@LOCAL.GLOB (2007) N4, Turim, Programa Delnet – Centro Internacional de Formação da OIT.
- REVISTA @LOCAL.GLOB (2008) N5, Turim, Programa Delnet – Centro Internacional de Formação da OIT.
- REVISTA VEZ E VOZ (2009) n.º 4, II série. Tondelgráfica, Tondela
- RHODES, Roderick Arthur William (2007) *The New Governance: Governing without Government*, Political Studies, XLIV, pp. 652— 667.

- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de (orgs) (2004) *Governança democrática e poder local*, Rio de Janeiro, Revan.
- RITCHIE, J.R. Brent (1998) *Managing the Human Presence in Ecologically Sensitive Tourism destinations*, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 6, nº.4.
- RITCHIE, J. R. Brent e Crouch, Geoffrey I. (2003) *The Competitive Destination. A Sustainable Tourism Perspective*, EU/CABI Publishing, La Trobe University, Melbourne, Australia.
- RUESCHMEYER, Dietrich. (1997) *The self-organization of society and democratic rule: specifying the relationship*, Paper apresentado no encontro anual da American Political Science Association, Washington.
- SAARINEN, Jarkko (2006) *Traditions of sustainability in tourism studies*, *Annals of Tourism Research*, Vol. 33, nº.4.
- SACHS, I. (2005) *O desenvolvimento sustentável: do conceito à ação. De Estocolmo a Johannesburgo*, In: DOWBOR, L. & TAGNIN, R. A. (org.). *Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade*. São Paulo: SENAC São Paulo. p. 17-26.
- SACHS, I.; LAGES, V. N. (2001) *Capital Social e Desenvolvimento: novidade para quem?*, Conferencia Regional Sobre Capital Social Y Pobreza. CEPAL. Santiago, Chile.
- SACHS, I. (2000) *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*, Rio de Janeiro: Garamond.
- SAMPFORD, Ch. (2002) *Environmental governance for biodiversity*, *Environmental Science & Policy* 5: 79–90.
- SAMPSOM, Peter. (1991) *Qualitative research and motivation research*, In: *Consumer Market Research Handbook*. 3rd Edition, Amsterdam: ESOMAR.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (2004) (orgs.) *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*, Rio de Janeiro: Revan, Fase.
- SANTOS, Boaventura Sousa (2002) *Democratizar e Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002) *Democracia e Participação*, Porto: Editores Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1992) *Modernidade, Identidade e a Cultura de Fronteira*, *Revista Crítica de Ciências Sociais* 38, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, Dezembro de 1993, pp. 11-39.

- SANTOS, Boaventura de Sousa (1994) *Pela Mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*, Afrontamento, Porto.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1985) *Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português*, *Análise Social*, 87-88-89, 869-901.
- SANTOS, M. L. P. (1996) *A criação de comitês de bacias hidrográficas em Minas Gerais*, In: Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos, Anais Virtuais. Disponível em: (<http://www.abrh.org.br>), Gramado.
- SANTOS, M. O. G. (1997) *Alentejo 2010. O cenário mais provável*, Tese de Doutorado. Universidade de Évora.
- SANTOS, Maria Helena de Castro (1997) *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte*, in: *Revista de Ciências Sociais*, volume 40, nº 3, pp. 335-376, Rio de Janeiro.
- SCHMIDT, L. (2000) *País: percepção, retrato e desejo*. In: ALMEIDA, J. F. de (Org.). *Os portugueses e o ambiente: I inquérito nacional às representações práticas dos portugueses sobre o ambiente*. Oeiras: Celta. p. 33-102.
- SCHNEIDER, V. (2005) *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. *Civitas*, 5:1, 29-58.
- SCHNEIDER, S. (2004) *A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas*, *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n.11.
- SCHULER, D. (2007) *New community networks - Wired for change*, The On-Line Book: Addison-Wesley Publishing Company. Disponível em <http://www.sci.org/civic/iicij/ticiilxome.htri-tl>.
- SEIXAS, João (2000) *A Cidade não Governada*, in *Cidades: Comunidades e Territórios*, CET/ISCTE, Lisboa, pp- 57-72.
- SÉRGIO, António (1917) *Os métodos do regionalismo (extracto de uma conferência)*, in *Agros*, *Revista da Associação de Estudantes do Instituto Superior de Agronomia*, nº 2-3, Março, Lisboa, ISA, pp. 60-63.
- SHARPLEY, Richard (2000) *Tourism and Sustainable development: exploring the theoretical divide*, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 8, nº.1.
- SHERRY R. Arnstein (1969) *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of the American Planning Association*, University of California, Los Angeles.
- SILVA, J. e A. FLORES (2006) *A Gestão de Destinos Turísticos: criando valor no Arade*, in M. L. Fonseca (ed.) *Desenvolvimento e Território: Espaços Rurais Pós- Agrícolas e*

- Novos lugares de Turismo e Lazer*, Homenagem a Professora Carmina Cavaco, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.
- SILVA, R. M. (1994) *O Alentejo agrícola e a política sócio-estrutural*, Dissertação de Mestrado. Universidade de Évora, 161 p.
- SILVERMAN, D. (2000) *Doing Qualitative Research*, London: Sage.
- SILVERMAN, D. (1993) *Interpreting Qualitative Data: methods for analysing talk, text and interaction*, Thousand Oaks, London: Sage.
- SOFIELD, Trevor H. B. (2003) *Empowerment for sustainable tourism development*, Amsterdam et alia, Pergamon.
- STABLER M. and B. GOODALL (1997) *Environment awareness, action and performance in the tourism industry*, Tourism Management, 18, 1: 19-33.
- STAFFORD, Jean; BODSON, Paul (2006) *L'Analyse Multivariée avec SPSS*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy. Québec City, 245 p.
- STAKE, R. E. (2000a) *Case Studies*, in N. K. Denzin e Y. S. Lincoln (eds.), *Handbook of qualitative research*, 2ª ed., Thousand Oaks, California, Sage Publications Inc.
- STAKE, R. E. (1995) *The art of case study research*, Londres, UK, Sage Publications.
- STÖHR, Walter B. e Taylor, D. R. (1981) *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Chichester: John Wiley and Sons Ltd.
- STOKER, Gerry (1998) *Governance as Theory: Five Propositions*, International Social Science Journal, Vol. 50, No. 1: 17-28.
- STRAUSS, A. & Corbin, J. (1990) *Grounded theory methodology: an overview*. In: K. Denzin & Y. Lincoln (Orgs.), *Handbook of qualitative research*, (pp.273-85) EUA: Sage Publications.
- SOFIA, Correia (2007) *Capital social e comunidade cívica, o círculo virtuoso da cidadania*, Lisboa; ISCSP.
- SUBIRATS, Joan (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: INAP.
- SVENSSON, Birgitta; NORDIN, Sara; FLAGESTAD, Arvid. (2005) *A governance perspective on destination development: exploring partnerships, clusters and innovation systems*, Tourism Review, v. 60, n. 2, p. 32-37.
- SYRET, S. (1993) *Local Economic Initiatives in Portugal: Reality and Rhetoric*. International Journal of Urban and Regional Research. Oxford/Cambridge, Blackwell Publishers.
- TAIDIS, (2006) *Cidadania ambiental, informação e participação, no contexto da convenção de Aarhus*, Lisboa: FLAD. University Press.

- TAPIA, Jorge R.B. (2005) *Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália*. Perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 1.
- TELES, Filipe e MOREIRA, José Manuel (2007), *Liderança Ética num contexto de governação local: estado, mercado e sociedade civil* (1ª e 2ª Parte), *Revista de Administração Local*, n.ºs 219 e 220, Ed. “Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local” (CEDREL).
- TENÓRIO, Fernando G.; ROSENBERG, J. E. (1997) *Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação*. RAP, Rio de Janeiro: FGV, v. 31, n. 4.
- The World Bank (1999) *What is Social Capital?*, <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/whatsc.htm>.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1977) *A Democracia na América*, Belo Horizonte/São Paulo: Ed. Itatiaia/ Ed. da Universidade de São Paulo.
- TODHUNTER, Colin, (2001) *Undertaking Action Research: Negotiating the Road Ahead, Social Research*,, Department of Sociology / University of Surrey.
- TOSELLI, Cláudia (2007) *O turismo cultural como instrumento de desenvolvimento local*, *Revista @local.glob*, N.º 4, Turim, Programa Delnet – Centro Internacional de Formação da OIT, 60-64.
- TOURAINÉ, Alain (1998) *Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes*, Petrópolis, RJ: Vozes. 387 p.
- TOURAINÉ, Alain (1996) *O que é democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes. 286 p.
- TRIVIÑOS, Augusto. (1995) *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*, São Paulo: Atlas.
- TUCKMAN, B. W. (2002) *Manual de Investigação em Educação* (2ª edição). Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa.
- TURNER, Bryan S. (1986) *Citizenship and capitalism: the debate over reformism*, London, Ed. Allen &Unwin.
- UFB. (2005) *Capital Social, Participação Política e Desenvolvimento Local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento na Bahia*, NEPOL – Núcleo de Estudos Sobre Poder e Organizações Locais.
- UNDP (1997) *Governance for sustainable human development*, a UNDP policy document, <http://magnet/UNDP/org/policy/default.html>.
- VACHON, Bernard (1993) *Le développement local: théorie et pratique*, Montréal Gaëtan Morin Éditeur.

- VALA, J. (1999) *A Análise de Conteúdo*, in A. S. Silva e M. Pinto (orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 101-128.
- VALA, J. (1996) *Identidade Pessoal, Processos Cognitivos e Regulações Sociais*. In ICS (Eds.), *Dinâmicas Multiculturais, Novas Faces, Outros Olhares*. Lisboa: ICS
- VALA, J. (1986) *A análise de conteúdo*. In Augusto Silva & José Madureira Pinto (orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento, pp. 507-535.
- VASCONCELOS L. (2001) *New forums out of sustainability - recent trends at the local level*, In: The 1st World Planning Schools Congress ACSP-AESOP-APSA-ANZAPS, Tongji University, Shanghai, China, Jul. 11-15. (www.caup-tongji.org/wpsc2001/).
- VASCONCELOS L. T. (1997a) *The Use of Information and Interactive Processes in Growth Management – The Case of the New Bridge Controversy*. Tese de Doutorado. Universidade Nova de Lisboa.
- VASCONCELOS, L. (1997b) *O envolvimento do cidadão nas decisões públicas complexas – instrumentos para a democracia participativa*. In: Workshop sobre Participação Pública. Moura, F.; MARTINS, J. e CAEIRO, S. (Orgs.). *Anais Sobre Participação Pública*. Lisboa: APEA. p. 27-33.
- VASCONCELOS, L. T.; BAPTISTA, I., HENRIQUES T. R.(2002) *Sustainability at the Local Level – intellectual, social and political capital building*, In XVI AESOP CONGRESS, Volos, Greece, Jul. 10-15.
- VASCONCELOS, L.; MARQUES M. J., MARTINHO G. (2005) *Public Participation in waste Management – overcoming ingrained myths*, In: X International Waste Management and Landfill Symposium, Sardinia, Italy.
- VASCONCELOS, Lia (2001) *O Envolvimento do Cidadão na Conservação da Biodiversidade - Rumo à Democracia Deliberativa*, Lisboa: 2º Congresso Nacional de Conservação.
- VASCONCELOS, Lia (2001) *Participação Rumo à Sustentabilidade – a experiência da AL21*, Lisboa: VI Congresso Nacional de Engenharia do Ambiente.
- VÁZQUEZ BARQUERO, António. (2000b) *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceitual*. Santiago de Chile: Cepal-Proyecto Cepal/GTZ.
- VÁZQUEZ BARQUERO, António. (2000a) *La Política de Desarrollo in Itália: Instrumentos y Experiencias*, Santiago de Chile: Cepal-Proyecto Cepal/GTZ.
- VEIGA, Bruno Gonzala Agapito (2007) *Participação Social e Políticas Públicas de Gestão das Águas: Olhares sobre as Experiências do Brasil, Portugal e França* (Tese de Doutorado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

- VEIGA, L. & Gondim, S.M.G. (2001) *A utilização de métodos qualitativos na ciência política e no marketing político*, Opinião Pública, 2(1), 1-15
- VERA, J. Fernando, et al. (1997) *Análisis territorial del turismo*, Espanha.
- VERNON, J., ESSEX, S., PINDER, D., and CURRY, K. (2005) Collaborative policymaking: Local Sustainable Projects, *Annals of Tourism Research*, 32.
- VIEIRA, Cristina Maria (1997) *A credibilidade da investigação científica de natureza qualitativa: questões relativas á sua fidelidade e credibilidade*, Revista Portuguesa de Pedagogia, Ano XXXIII, 2, pp. 89-11.
- VILELAS José (2009) *Investigação – O processo de construção do conhecimento*. Edição/reimpressão: Páginas: 400 Editor: Edições Silabo.
- VLACHOS, Evan (1998) *Public participation: setting the stage*. In: António R. G. Lamas (coord.) Participação público e planeamento: prática da democracia ambiental. Actas do Seminário Participação Pública e Planeamento.
- VRIES, Michel S. de (2000) *La bureaucratisation de la participation*, In.: *Révue Internationale des Sciences Administratives*, v.66, n.2, 2000 (385 – 412).
- VRIES, Michel S. de (1997) *La gestion de la participation publique dans le processus politique: l' exemple des Pays-Bas*, In: *Révue Internationale des Sciences Administratives*, v. 63, n.2, jui 1991 (161 – 182).
- WILKINSON, S. (1997) *Focus group research*, In D. Silverman (ed.), *Qualitative research: Theory, method, and practice* (pp. 177–199). Thousand Oaks, CA: Sage.
- WOLLMANN, Hellmut (1999) *Le systeme local en Allemagne: vers un nouveau modèle de démocratie locale?*, en Blondiaux, Loic; Marcou, Gerard (dir.), *La démocratie locale: representation, participation e espace public*. Paris (Francia): Presses Universitaires de France, pp. 103-116.
- WWF (2004) *Turismo Responsável/: Manual para Políticas Públicas*. Brasília, DF: WWF.
- WORLD TRAVEL AND TOURISM REVIEW (1992) *Indicators, Trends and Issues*, Volume 2 (co-editor), C.A.B. International, Oxford, UK.
- WTO (2004) *Sustainable development of tourism. Conceptual definition..* Disponível em URL: <http://unaa.org.au/praxis.php/category/view/8>.
- WTO (2001) *Apuntes de metodologia de la Investigacion en Turismo*, Madrid, World Tourism Organization.
- YIN, Robert (1994) *Case Study Research: Design and Methods*, (2ª Ed) Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- YIN R. (2001) *Estudo de caso: planejamento e métodos*, 2a ed. Porto Alegre: Bookman.

YIN, Robert K. (2003) *Applications of case study research*, Sage, Thousand Oaks / California.

Sites consultados:

Eurorregião Alentejo-Algarve-Andaluzia (EUROAAA) - <http://www.euroaaa.eu/>

Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular - <http://www.eixoatlantico.com>

<http://pt.wikipedia.org>

<http://www.unwto.org/index.php>

<http://ec.europa.eu/environment/eussd/>

<http://www.bing.com/search?q=programa+life+natureza&src=IESearchBox&FORM=IE8SR>
C.

www.ipad.mne.gov.pt.

<http://portal.icnb.pt/ICNPortal/vPT2007/O+ICNB/Turismo+de+Natureza/Carta+Europeia+de+Turismo+Sustent%C3%A1vel/?res=1440x900>

<http://ec.europa.eu/environment/eussd/>

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Turismo>

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Bi%C3%B3topo>

www.juntadeandalucia.es/.../admin/uploads/docs/20101102111400-1.pdf

www.un.org.ec/pages/interna_agencias.php?txtCodiInfo

[www://pt.wikipedia.org/wiki/turismo](http://pt.wikipedia.org/wiki/turismo)

www.un.org.ec/pages/interna_agencias.php?txtCodiInfo

www.cpada.pt/.../Centro_Experimental_de_Erosao_de_Vale_Formoso