



Escola de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Economia Política

**Governança Partilhada em contextos de Desenvolvimento Local – o
caso CLIP – Recursos e Desenvolvimento**

Maria Inês Namorado Ferreira Bastos

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais

Orientador(a):
Doutor Rogério Roque Amaro, Professor Associado
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2014

Para a Tribo e para o Hugo

Um galo sozinho não tece a manhã, ele precisará sempre de outros galos.

De um que apanhe esse grito que ele e o lance a outro; de um outro galo que apanhe o grito que um galo antes e o lance a outro; e de outros galos que com muitos outros galos se cruzam os fios de sol de seus gritos de galo para que a manhã, desde uma tela tênue, se vá tecendo, entre todos os galos.

João Cabral de Melo Neto

AGRADECIMENTOS

Sinto que esta tese nasce da junção de muitos contributos que a tornaram possível e a enriqueceram. Por isso, não poderia deixar de agradecer àqueles que fizeram desta, não uma tese individual, mas coletiva, porque é na inclusão do que cada um trouxe, que está a riqueza do que foi aprendido, vivenciado e é, agora, partilhado.

A todos o meu muito obrigada, em especial:

Ao professor Roque Amaro pela preocupada, pormenorizada e exigente orientação e, principalmente, por inculcar de forma cativante e inspiradora o bichinho do *“investigador”*;

Às mestres do terreno, Mónica Azevedo e Mónica Mascarenhas, pela disponibilidade e predisposição que têm para ensinar, pelas oportunidades que dão de experimentação e aprendizagem, pela compreensão e flexibilidade e, acima de tudo, pelo privilégio que é trabalhar com dois *“monstros”* do Desenvolvimento Local, de quem se bebe diariamente;

A todos os entrevistados, um muito especial agradecimento, pela riqueza, confiança e honestidade que depositaram em cada questão, tornando toda a análise mais completa e a minha aprendizagem pessoal sobre o CLIP muito mais aliciante.

Aos *Clippers* pelo privilégio de poder participar, aprender e apaixonar-me por um projeto tão inovador. É um prazer trabalhar com todos e todos fazemos o CLIP. Obrigada!

Aos amigos de sempre pelo companheirismo e paciência: por estarem lá, mesmo quando eu não estou tanto! Em especial à Gil pelas animadas reflexões e discussões em redor do mundo inquietante do Desenvolvimento Local.

À Tribo que me inspira e me apoia sempre, em especial os meus pais que possibilitaram que a continuação dos estudos fosse uma realidade. E claro, mais do que tudo, ao Hugo, companheiro de vida e melhor amigo de todos os momentos: sem o teu incentivo e apoio dificilmente teria coragem para terminar mais uma etapa!

A todos, que de uma maneira ou de outra, contribuíram para o alcance de mais um objetivo.
OBRIGADA!

RESUMO

Palavras-Chave: Governança Partilhada, Desenvolvimento Local, Desenvolvimento Regional Endógeno, Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base, Parceria, Participação, Democracia Participativa

O estudo pretende analisar o funcionamento de modelos de Governança Partilhada em contextos de Desenvolvimento Local, à luz do estudo de caso “CLIP – Recursos e Desenvolvimento”, contribuindo para a construção do conceito de Governança Partilhada e refletindo sobre os desafios e potencialidades de lógicas de ação tripartida entre os três sectores (público, privado e 3ºsector). Para tal, foca-se no conceito de Desenvolvimento Local, articulando duas abordagens: Desenvolvimento Regional Endógeno e Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base, aprofundando os conceitos de Parceria, Participação e Democracia Participativa. São desenvolvidos também os conceitos de Governança Territorial, Colaborativa e Solidária Local, propondo-se uma definição para o conceito de Governança Partilhada. Apesar de se concluir, através das entrevistas realizadas e observação participante, que o estudo de caso não reflete ainda uma experiência plena de Governança Partilhada, é possível definir-se alguns aspetos fulcrais sobre o conceito: é um processo de gestão e tomada de decisão coletiva entre os três sectores; implica participação e uma relação horizontal; tem, na sua génese, uma lógica de base comunitária; implica a existência de um ator animador, preferencialmente assente na sociedade civil; promove complementaridade entre as duas abordagens de Desenvolvimento Local apresentadas. Conclui-se que a morosidade dos processos de decisão é um dos riscos da experiência, sendo, em contrapartida, valorizada a inclusão dos três sectores num processo de decisão horizontal. Por fim, é reconhecida a necessidade de se continuar a aprofundar processos de Governança Partilhada, como possível resposta para intervenções em contextos de Desenvolvimento Local, com potencial de inovação, posicionando-se como uma alternativa a alguns desafios atualmente vividos pela sociedade.

ABSTRACT

Key-Words: Shared Governance, Local Development, Regional Endogenous Development, Development with Community-Based Strategies, Partnership, Participation, Participatory Democracy

The study aims to analyze the operation of Shared Governance models in the context of Local Development, focusing on the case study “CLIP - Resources and Development”, contributing to the construction of the concept of Shared Governance, also reflecting on the challenges and potentials of a tripartite action between the three sectors (public, private and 3rd sector). To this end, it focuses on the concept of Local Development, articulating two approaches: Regional Endogenous Development and Development with Community-Based Strategies, deepening the concepts of Partnership, Participation and Participatory Democracy. Are also developed the concepts of Territorial, Collaborative and Local Solidarity Governance, proposing a definition for the concept of Shared Governance. Although it is concluded, through interviews and participant observation, that the case study does not reflect a full experience of Shared Governance, you can set up some key aspects of the concept: it is a process of management and collective decision making between the three sectors; implies participation and a horizontal relationship; has its genesis in a community-based logic; implies the existence of an animator actor, preferably from civil society; promotes complementarity between the two Local Development approaches presented. We conclude that the slowness of decision-making is one of the risks of the experience, being in contrast, valued the inclusion of the three sectors in a horizontal decision making process. Finally, we recognized the need to continue to deepen processes of Shared Governance as possible response to interventions in contexts of local development, with potential for innovation, positioning itself as an alternative to some challenges currently experienced by society.

ÍNDICE

	Pág.
ÍNDICE DE FIGURAS.....	viii
GLOSSÁRIO DE SIGLAS.....	viii
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I: EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO.....	5
1.1 – Desenvolvimento como crescimento económico.....	5
1.2 – Principais aspetos da renovação do conceito de Desenvolvimento.....	7
1.2.1 – Renovação do conceito de Desenvolvimento: A Fileira Ambiental.....	8
1.2.2 – Renovação do conceito de Desenvolvimento: Fileira dos Direitos Humanos.....	9
1.2.3 – Renovação do conceito de Desenvolvimento: A Fileira das Pessoas e das Comunidades.....	10
1.2.4 – Renovação do conceito de Desenvolvimento: Conclusões Finais.....	11
CAPÍTULO II: O DESENVOLVIMENTO LOCAL – UM SÓ CONCEITO, DUAS VISÕES	13
2.1 – Entre o Desenvolvimento com Estratégias Comunitárias de Base e o Desenvolvimento Regional Endógeno.....	13
2.2 – Pontos comuns entre as duas visões sobre o Desenvolvimento Local.....	16
2.3 – Pontos Divergentes entre as duas visões sobre o Desenvolvimento Local..	19
2.4 - Construindo o conceito de Desenvolvimento Local.....	20
CAPÍTULO III: OPERACIONALIZANDO O DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	23
3.1 – Principais Estratégias e Metodologias do Desenvolvimento.....	23
3.1.1 – A Parceria – Conceito-Chave em Desenvolvimento Local.....	23
3.1.2 – A Participação como instrumento de ação em Desenvolvimento Local.....	27
3.1.3– Democracia Participativa: a dimensão política do Desenvolvimento Local?.....	31
3.1.4 – Articulando conceitos, enriquecendo o conceito de Desenvolvimento Local	35
CAPÍTULO IV: GOVERNANÇA.....	37
4.1 – O Conceito de Governança – Evolução Histórica.....	37
4.2 – Governança Territorial.....	41

4.3 – Governança Colaborativa.....	44
4.4 – Governança Solidária Local.....	45
4.5 – Governança Partilhada: Porquê outra abordagem? – Interligando conceitos, construindo o conceito de Governança Partilhada.....	47
CAPÍTULO V: METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO.....	51
5.1 – Pergunta de Partida e Objetivos de Investigação.....	51
5.2 – Metodologia de Investigação.....	51
5.2.1 – Métodos de Investigação.....	52
5.2.2 – Definição da Amostra	53
5.3 – Objeto de Investigação.....	54
CAPÍTULO VI – ANÁLISE DE RESULTADOS.....	63
6.1 – CLIP como experiência de ação conjunta na construção de processos de Desenvolvimento Local.....	63
6.2 – Construção do conceito de Governança Partilhada à luz da experiência CLIP	72
6.3 – Principais dificuldades e potencialidades de processos de Governança Partilhada	78
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS.....	81
BIBLIOGRAFIA.....	87
ANEXOS.....	90

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1: Áreas de Intervenção CLIP.....	61

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABL – Associação de Base Local

APEAL – Associação de Pais e Encarregados de Educação do Alto do Lumiar

ARAL – Associação de Residentes do Alto do Lumiar

AVAAL – Associação para Valorização Ambiental da Alta de Lisboa

CLDS – Contrato Local de Desenvolvimento Social

DL – Desenvolvimento Local

DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

GCAL – Grupo Comunitário da Alta de Lisboa

GRACE – Grupo de Reflexão e Apoio à Cidadania Empresarial

GSL – Governança Solidária Local

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PER – Programa Especial de Realojamento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

INTRODUÇÃO

Tal como tem vindo a ser referido, o mundo atravessa um momento de mudança e transformação a diferentes níveis, normalmente associada aos processos de globalização, que têm alterado as formas de relação mundial, tanto a nível económico, como também social e político, verificando-se um momento de mudança de paradigma propício e aberto à experimentação e sistematização de novas ideias e abordagens.

Acompanhando essa tendência, a presente tese tem como objetivo contribuir para o aumento do conhecimento sobre modelos de Governança em contextos de Desenvolvimento Local, focando-se no conceito de Governança Partilhada e nas suas potencialidades e desafios de exequibilidade. Nesse sentido, esta pretende ser útil e pertinente tanto para um contexto político, social e académico, como também para o enriquecimento pessoal e profissional da aluna.

Assim, a nível político torna-se pertinente, pois ao estudar novas abordagens de Governança em contextos de Desenvolvimento Local poder-se-á, através da experiência e sistematização, contribuir e influenciar a reflexão sobre políticas e mecanismos de tomada de decisão que privilegiem, cada vez mais, uma efetiva relação entre o local e o global.

Paralelamente, a nível social, este estudo irá trazer contributos concretos sobre a articulação e tomada de decisão, entre diferentes atores da sociedade, mostrando novas formas de participação e novas metodologias para a intervenção em Desenvolvimento Local, que fazem face ao contexto de mudança acima referido. Será ainda certamente útil, como análise e apresentação de sugestões, para o contexto específico da Alta de Lisboa e para os atores envolvidos no CLIP, possibilitando reflexões e linhas de orientação futuras para a continuação do trabalho inovador feito neste território e para o fortalecimento das associações e organizações que têm contribuído para o Desenvolvimento Local da Alta de Lisboa.

Por fim, agregado ao descrito anteriormente, a presente tese torna-se ainda mais pertinente pois irá contribuir para a sistematização e enriquecimento de conceitos associados a processos de Governança em contextos de Desenvolvimento Local. Propõem-se assim contribuir para a reflexão e sistematização do conceito de Governança Partilhada, com o intuito de enriquecer toda a temática e discussão sobre Governança aplicada ao Desenvolvimento Local. É, por isso sentido que, numa ótica de investigação-ação, o tema definido é essencial para a disseminação de boas práticas, tão importantes no momento de transição em que vivemos.

Para além de uma pertinência conceptual e externa ao investigador, a nível pessoal é reconhecida a importância da tese porque permite uma reflexão sobre temáticas que têm sido uma fonte de inquietação e que são, sem dúvida, das áreas de análise preferencial da estudante: as questões das novas formas de participação pública e das novas formas de intervenção para o Desenvolvimento Local. A dimensão pessoal é reforçada, ainda, por questões de carácter profissional, visto que o estudo de caso escolhido está a ser acompanhado pela aluna, para além de que é sua ambição futura continuar a trabalhar na área do Desenvolvimento Local, principalmente em projetos que

promovam visões integradas entre sectores, com potencial de evolução para processos de Governança.

Nesse sentido, este documento organiza-se em duas grandes áreas: **1) o enquadramento teórico;** **2) e a análise de resultados**, delimitando-se entre os capítulos com uma dimensão mais teórica e os restantes associados ao estudo e análise dos resultados empíricos.

Na fase de enquadramento teórico será apresentado, no **capítulo I**, o conceito de Desenvolvimento, bem como a sua evolução histórica, para que seja contextualizado, o **capítulo II**, que se refere ao conceito de Desenvolvimento Local, conceito-chave que delimita teoricamente a presente investigação, sendo apresentado através de duas abordagens que se complementam: Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base e o Desenvolvimento Regional Endógeno.

No **capítulo III**, serão abordados os conceitos de Parceria, Participação e Democracia Participativa, enquanto instrumentos do conceito agregador deste estudo, discutido no ponto anterior, o conceito de Desenvolvimento Local.

Por fim, no **capítulo IV**, será terminada a fase de análise teórica, através da exploração do conceito de Governança, seguindo-se a análise de alguns conceitos de Governança em contextos de Desenvolvimento Local, apresentando-se, no final, uma proposta para o conceito de Governança Partilhada.

No **capítulo V**, entrar-se-á já na segunda fase da tese onde, tendo em conta o enquadramento descrito, serão definidas as perguntas e objetivos de investigação, bem como será apresentado o estudo de caso CLIP – Recursos e Desenvolvimento e a metodologia de investigação delineada para a recolha de informação.

Por fim, o **capítulo VI** é dedicado à análise de resultados, tentando articular, numa reflexão crítica, as perceções e aprendizagens proporcionadas pelo caso prático, com a contextualização teórica apresentada no princípio. Contribuir-se-á assim para o último ponto das **Conclusões e Recomendações** que descreverá tanto, conclusões relativas ao processo de investigação, como também aos resultados e sua análise contextual.

Importa também realçar que, no processo de construção, foram vividas algumas **dificuldades e limitações**, que poderão, de alguma forma, ter condicionado o presente estudo, sendo importante referi-las, brevemente, como alerta para o leitor que agora mergulha nesta temática. Pode assim referir-se limitações dois níveis: teórico e empírico.

A nível teórico sentiu-se algumas dificuldades relativamente à bibliografia existente sobre Governança, uma vez que, não é ainda um conceito muito explorado no que diz respeito a sua ligação com o Desenvolvimento Local. Inclusivamente, por não ser ainda completamente consensual a sua definição, as diferentes experiências analisadas, apesar de apresentarem pontos comuns, têm todas especificidades, de acordo com os contextos em que estão inseridos, apresentando-se como

conceitos independentes. Por isso, foi também sentida a necessidade de se trabalhar um novo conceito (Governança Partilhada), uma vez que traz outros contornos e características, de acordo com o contexto em que se evidencia, que não foram trabalhadas por nenhum dos conceitos descobertos e apresentados neste trabalho. De qualquer forma, esta limitação transformou-se numa mais-valia, porque permitiu a análise e um olhar integrado sobre estas diferentes perspetivas, possibilitando a sistematização de quais os aspetos comuns que atualmente delimitam este conceito à luz de experiências de Desenvolvimento Local.

Por outro lado, a nível empírico a maior dificuldade sentida esteve associada ao facto de existir uma grande proximidade relativamente ao estudo de caso porque existe um envolvimento e participação ativa em todo o processo CLIP, tendo sido um desafio a análise imparcial e livre de emoções. Limitaram-se estes riscos principalmente através do forte respeito pelo quadro teórico delineado, tendo sido a recolha de dados completamente focada no que saiu do processo teórico, existindo um cuidado na escolha da amostra e, por fim, discutindo sempre todos os passos com o orientador, de forma a diminuir esta limitação.

Espera-se que a presente tese possa ser útil e do interesse de investigadores, profissionais da área ou curiosos e que, acima de tudo, possa contribuir para a construção e clarificação de conceitos, permitindo também novas reflexões e contributos mais específicos para a cimentação de um projeto inovador, o CLIP, de extremo interesse para o território da Alta de Lisboa, e com um grande potencial, enquanto experiência que poderá apoiar na delimitação de novas respostas e mecanismos de Governança em contextos de Desenvolvimento Local, essenciais no contexto desafiante que a atualidade nos coloca.

CAPÍTULO I: EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

O conceito de desenvolvimento tem vindo a evoluir de acordo com o desenrolar da História, tendo sofrido diversas alterações. É um conceito que esteve ligado ao binómio países desenvolvidos/em desenvolvimento, onde era sinónimo de crescimento económico, tendo evoluído, tal como é referido por Sachs, tornando-se mais complexo e ganhando características cada vez mais multidimensionais, fruto de enriquecimentos trazidos pela própria História. – “the concept has been evolving throughout these years, incorporating positive and negative experiences, reflecting changing political configurations and intellectual fashions” (Sachs, 2004:1)

Deste modo, neste primeiro capítulo irá ser explorado o conceito de desenvolvimento na lógica de crescimento económico, seguindo-se também as diferentes visões do conceito associadas ao seu processo de evolução e renovação. Importa apenas alertar que apesar dos conceitos, que serão apresentados em seguida, estarem associados a momentos cronológicos distintos, optou-se por apresentá-los com outra ordem, dado que, será mais produtivo apresentar o conceito de Desenvolvimento Local no final, fazendo a ponte para o seu aprofundamento, mais do que manter a ordem cronológica real.

1.3 – Desenvolvimento como crescimento económico

Apesar do conceito de desenvolvimento ter tido ao longo da História diferentes referências, nomenclaturas e olhares, reconhece-se comumente o seu nascimento, enquanto conceito científico, a partir do final da II Guerra Mundial. – “...as problemáticas da «mudança», «progresso», «bem-estar», «riqueza», ou mesmo explicitamente do «desenvolvimento», que normalmente estão associadas, surgiram muito antes, em vários campos disciplinares. (...) Vários foram os autores que, (...) procuraram entender as causas e perspectivas do progresso das novas sociedades saídas da Revolução Industrial.” (Amaro, 2003:41)

O facto do conceito de desenvolvimento estar associado ao pós II Guerra Mundial, foi fruto de situações sociais e políticas concretas, que colocaram no centro da discussão mundial as questões de crescimento e progresso. Por um lado, as antigas colónias estavam agora numa situação recente de independência política e pretendiam também evoluir e encontrar a sua independência económica e social, procurando crescer no sentido dos “países desenvolvidos”, seus anteriores colonizadores. – “o processo de independência da maioria das antigas colónias europeias (...) a grande aspiração desses países era caminhar para a prosperidade e a riqueza total, como os seus antigos colonizadores, a par a sua independência política.” (Amaro, 2003:40). Por outro lado, os países envolvidos na guerra enfrentavam um contexto de destruição, procurando estratégias que promovessem a reconstrução e reabilitação política, económica e social. – “os desafios da reconstrução europeia (...) a retoma dos seus caminhos de progresso e riqueza, ou seja de desenvolvimento” (Amaro, 2003:40)

Associado a estes dois fatores, podem ainda aliar-se outros argumentos que reforçam a importância do conceito neste contexto, estando inter-relacionados com os restantes: a chamada Guerra-Fria, que incutiu a ambos os polos (Leste-Oeste) a necessidade constante de inovar e procurar o progresso

científico e económico, tendo sempre que estar um passo à frente do polo oposto - “as exigências do confronto Leste-Oeste (ou guerra fria) (...) a constante inovação tecnológica e a apresentação de resultados de progresso”; e o surgimento das políticas keynesianas que, ao colocarem o Estado também como ator da coisa económica, validam a sua importância enquanto ator promotor do desenvolvimento. “a afirmação do keynesianismo (...) viabilizando o papel deste [Estado] na realização do progresso e no aumento do bem-estar das sociedades” (Amaro, 2003:40, 41)

No quadro deste contexto, torna-se perceptível a ligação da ideia de desenvolvimento a crescimento económico e progresso, estando o sucesso de outros fatores de bem-estar, dependentes do sucesso da dimensão económica, que inevitavelmente irá suprimindo as diversas necessidades, nos vários campos, aquando do processo evolutivo do desenvolvimento. Assim, nesta fase, o desenvolvimento é visto como crescimento económico estando intimamente associado a uma “visão economicista/*growth-centred*”, ou seja, apostando em indicadores do tipo do rendimento *per capita* e na ideia de que o desenvolvimento económico e social é um objetivo a medir pelo crescimento económico – a partir do produto nacional bruto” – (Gouveia, 2009:55)

Amaro (2001:199) refere assim três aspetos fulcrais na visão economicista do desenvolvimento: a ideia de crescimento económico; de modernização e da industrialização. Por outro lado, Henriques refere o relatório apresentado pela ONU em 1951, intitulado de “Measures for Economic Development of Underdeveloped Countries”, onde se apresentam os aspectos considerados fundamentais a um “bom processo de desenvolvimento” – “as chaves para o sucesso: abertura das economias nacionais ao comércio e à estimulação provinda da economia internacional; modernização através de processos de industrialização urbana; concentração social do capital nas mãos de um pequeno grupo de empresários dinâmicos. Esperava-se que o desenvolvimento ocorresse como processo concomitante com o crescimento económico” (Henriques, 1990:38)

Desta forma, para Amaro (2003) o conceito de desenvolvimento como crescimento económico está associado a um conjunto de mitos, sendo eles: o economicismo (crescimento económico é essencial e suficiente para o desenvolvimento); o produtivismo (produtividade como fator fulcral para o desenvolvimento); o consumismo (fomento do consumismo, para se vender mais o que se produz e consequentemente crescer mais); o quantitavismo (quantidade valorizada em detrimento de qualidade); o industrialismo (ideia de que o desenvolvimento tem que passar pela industrialização – tal como aconteceu na Europa); o tecnologismo (aposta na tecnologia como fator essencial para aumentar a produtividade e consequente crescimento económico); o racionalismo (valorização do conhecimento científico, não tanto de visões mais empíricas); o urbanicismo (valorização do urbano em relação ao rural); o antropocentrismo (valorização do Homem enquanto ser vivo central, também no processo de desenvolvimento, desvalorizando a sua relação com a Natureza); o etnocentrismo (visão eurocêntrica que deverá ser passada para os restantes países ainda em vias de desenvolvimento); e, por fim, o uniformismo (existência apenas de um só modelo certo para o desenvolvimento, desvalorizando a diversidade).

Como será aprofundado no próximo ponto, a própria História vai apresentar novos caminhos e lições, contribuindo para a evolução do conceito de desenvolvimento, descolando-o da ideia fechada de

crescimento económico e pintando-o com tons de complexidade e multidisciplinaridade.

1.2 – Principais aspetos da renovação do conceito de Desenvolvimento

De facto, o conceito de desenvolvimento como crescimento económico acabou por se mostrar insuficiente, à luz dos resultados que medidas e políticas, construídas em torno dos mitos anteriormente apresentados, proporcionaram.

Apesar de, a nível económico e, no que diz respeito aos países ditos desenvolvidos, os resultados, na ótica do crescimento, terem sido positivos, quando analisamos esses mesmos resultados a uma escala mundial, encontramos diferentes visões que nos confirmam a insuficiência de políticas de desenvolvimento exclusivamente económicas.

Em primeiro lugar, os resultados positivos referidos (Amaro, 2003) referem-se apenas à parte da população oriunda dos já mencionados países desenvolvidos - uma minoria - observando-se que a tentativa de reproduzir o mesmo modelo de desenvolvimento (eurocêntrico), nos países em vias de desenvolvimento, acaba por não ter os resultados esperados. Esta tentativa de integração dos países menos desenvolvidos no “sistema económico mundial”, através de processos de desenvolvimento iguais aos Europeus, trouxe apenas um maior endividamento destes países, agravando as suas condições económicas, sociais e políticas. – “Os países em vias de desenvolvimento passaram a acumular avultadas dívidas, num quadro realístico de um lento crescimento económico, provocando continuadas dificuldades no que diz respeito à sua solvência, assim como o agravamento das condições de vida das pessoas em situação de pobreza e exclusão social” (Gouveia, 2009:56)

Por outro lado, também nos países desenvolvidos, tanto no bloco leste como oeste, os resultados não foram tão positivos como seria de esperar, trazendo para a discussão novos fatores de descontentamento não associados diretamente a fatores económicos, entre eles novas formas de mal-estar social, degradação de recursos naturais, emergindo uma nova consciência ambiental, intolerâncias religiosas, desigualdades entre centro e periferia e desumanização do trabalho, transparecendo, independentemente da ideologia política, um modelo de desenvolvimento não adaptado à realidade e criador de profundas desigualdades. – “Por isso, ambos os modelos contêm formas profundas de injustiça estrutural: a exploração do homem pelo homem (no primeiro), o desprezo pelas liberdades individuais (no segundo) e a exploração da Natureza (nos dois)” (Amaro, 2003:52)

É neste contexto que surgem diferentes abordagens sobre o conceito de desenvolvimento que, apesar de distintas e com influências históricas, teóricas e empíricas diversas acabam por, de forma integrada, contribuir para o conceito que atualmente conhecemos, conceito este que comporta uma maior complexidade e interdisciplinaridade, incluindo diferentes contornos e preocupações que ultrapassam a questão económica – “(...) o conceito conheceu várias versões, tornando-se mais complexo e menos linear na sua conceção e aplicação. Essa complexidade foi enriquecida pela contribuição de várias disciplinas e pelas experiências de várias práticas, tornando-se, por seu turno, portadora de múltiplos desafios” (Amaro, 2003:36)

Para Amaro (2003), a evolução do conceito de desenvolvimento engloba três grandes áreas conceptuais: a ambiental, a dos Direitos Humanos e a das pessoas e das comunidades, que se operacionalizam em cinco conceitos, dentro do estudo do desenvolvimento: Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Local e Desenvolvimento Participativo. Apesar de seguidamente serem aprofundados estes conceitos, ligando-os às fileiras em que se inspiram, estes têm cronologias distintas quanto ao seu aparecimento e reconhecimento, tal como é descrito por Gouveia (2009:56) – “desenvolvimento comunitário (anos 50/60), desenvolvimento endógeno e ecodesenvolvimento (anos 70), desenvolvimento local e desenvolvimento territorial (anos 80) (...) desenvolvimento participativo e desenvolvimento sustentável (anos 80 e 90), desenvolvimento humano e desenvolvimento social (anos 90)”

1.2.5 – Renovação do conceito de Desenvolvimento: A Fileira Ambiental

Assim, a partir dos anos 70, começam a surgir novos contributos para o conceito de Desenvolvimento associados a uma maior consciência ecológica, começando a notar-se uma maior preocupação com questões relacionadas com o ambiente e a proteção do mesmo. (Sachs, 2004) A este movimento, Amaro (2003) intitula de fileira ambiental.

Esta fileira surgiu oficialmente na Conferência de Estocolmo (1972) e através do estudo do Clube de Roma, onde se apresentou, pela primeira vez, a ideia de desenvolvimento com respeito pelas questões ambientais, apelidado de Ecodesenvolvimento. Após esta primeira abordagem surgiram outros conceitos para exprimir a ideia do desenvolvimento em equilíbrio com a Natureza, associado a outros autores e contributos, até que se chegou ao consenso do já popular Desenvolvimento Sustentável – “O primeiro conceito que a exprimiou foi o de Ecodesenvolvimento, referenciado na conferência mencionada, a que se seguiram várias formulações (como desenvolvimento alternativo dos «Verdes» alemães e desenvolvimento responsável entre outras, vindo a estabilizar, em 1987, no conceito de Desenvolvimento Sustentável, apresentado e proposto no relatório publicado com o título de «O Nosso Futuro Comum» (Amaro, 2003:56)

Sachs (2004) liga o Desenvolvimento Sustentável à ideia de responsabilização das gerações do presente, pelo modo como utilizam os recursos disponíveis, na construção e desenvolvimento das sociedades, em relação às gerações futuras, tendo sempre como base um respeito pelo ambiente.

Por outro lado, Amaro (2003:56), citando o relatório Brundtland, define desenvolvimento sustentável como um “processo de satisfação de necessidades atuais que não põem em causa a satisfação das gerações futuras”. Desta forma, a fileira ambiental do desenvolvimento apresenta três aspetos essenciais para a sua compreensão. Em primeiro lugar, a ideia de haver uma “solidariedade intergeracional”, ou seja, responsabilidade pelas gerações do futuro; seguida da “integração e gestão dos recursos”, ou seja gestão sustentável de recursos para que estes continuem a estar disponíveis para as gerações futuras e, por fim, da “durabilidade dos processos de produção”, ou seja a capacidade de criar uma dinâmica de crescimento equilibrada.

Nesta fileira, torna-se claro que a grande contribuição para o conceito de desenvolvimento será a preocupação ambiental e a ideia da utilização sustentável dos recursos naturais, para que as gerações futuras possam também usufruir de uma vida de bem-estar.

1.2.6 – Renovação do conceito de Desenvolvimento: Fileira dos Direitos Humanos

Mais tarde, começa também a surgir, ligado ao conceito de desenvolvimento, a ideia do respeito pelos Direitos Humanos e pela Dignidade Humana – a fileira dos Direitos Humanos. Esta fileira estritamente ligada ao conceito de “Basic needs” (O.I.T, Banco Mundial) defende que o desenvolvimento deverá passar obrigatoriamente pela garantia de condições mínimas de sobrevivência e dignidade para os seres humanos, antes de se pensar noutra qualquer dimensão do conceito. (Amaro, 2003) Esta linha de pensamento materializou-se em dois conceitos, nos anos 90: o conceito de Desenvolvimento Humano e o de Desenvolvimento Social.

O conceito de Desenvolvimento Humano é assim descrito, pelo PNUD, como “o processo do aumento das escolhas das pessoas, que lhes permita levar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento, ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno, enquanto os preservam para as gerações futuras, proteger a segurança pessoal e alcançar a igualdade para todas as mulheres e homens” (Amaro, 2003:58,59), estando intimamente ligado ao Indicador de Desenvolvimento Humano e ao trabalho desenvolvido pelo PNUD.

Já o conceito de Desenvolvimento Social, consagrado em 1995, é visto como “um processo de garantia de condições sociais mínimas, bem como de promoção da dimensão social do bem-estar, por parte dos responsáveis dos vários países e organizações internacionais.”. Pretende assim o reconhecimento dos problemas sociais trazidos por processos de desenvolvimento, confirmando também a necessidade de garantir respostas mínimas, ao nível do bem-estar das populações, numa lógica de compromisso político para a definição de políticas sociais que as assegurem, revelando-se como uma primeira crítica às políticas neo-liberais. (Amaro, 2003:59)

É desta forma visível que, no caso desta fileira, o aspeto central a reter, enquanto contributo para o conceito de desenvolvimento, seja a ideia de dignidade humana e da existência de direitos universais que deverão ser salvaguardados e vivenciados de forma global, partindo em primeiro lugar, da satisfação de necessidades básicas, para que se criem alicerces para a prossecução dos restantes direitos e se crie uma sociedade global digna.

1.2.7 – Renovação do conceito de Desenvolvimento: A Fileira das Pessoas e das Comunidades

Por fim, no âmbito desta tese, importa fazer uma referência mais cuidada à chamada fileira das pessoas e das comunidades. Esta fileira, no processo de renovação e transformação do conceito de desenvolvimento, está associada à ideia de participação e cidadania, como aspeto central onde, através da participação cívica e comunitária efetiva, irão suprimir-se conseqüentemente as

necessidades, sempre numa ótica de *empowerment* das populações. – “ (...) o exercício pleno da cidadania e o resultado de uma participação ativa de todos. A satisfação de necessidades é uma consequência, mas não a vertente principal do conceito. (...) tem associado a si o conceito de *empowerment*, ou o reforço de capacidades, competências ou poder, sendo simultaneamente, uma pré-condição para a participação e o exercício da cidadania...” (Amaro, 2003:57).

Esta visão tem como origem o conceito de Desenvolvimento Comunitário (anos 50/60), nascido de experiências práticas e de terreno de equipas da ONU na América Latina e em África, estando também na génese da ideia de Desenvolvimento Local assente em Estratégias Comunitárias de Base, a desenvolver no capítulo II. Seguindo a mesma ideia conceptual, surgem outros conceitos, associados a diferentes estudos e instituições, entre eles, destaca-se “village concept” (OMS); “Another Development” (Dag Hammarskjold Foundation); “desenvolvimento alternativo” (Bélgica); “desenvolvimento endógeno” e o “desenvolvimento territorialista”. Estes dois últimos conceitos estão já associados a uma vertente mais académica e conceptual desta fileira, incorporando a teoria “bottom-up” e o paradigma territorialista, ligado ao conceito de Desenvolvimento Regional Endógeno, aprofundado no capítulo II. (Amaro, 2003)

A esta ideia estão associados os conceitos de Desenvolvimento Local e de Desenvolvimento Participativo. De forma geral, uma vez que será aprofundado posteriormente, Desenvolvimento Local enfatiza a criação de respostas adaptadas a partir das potencialidades de cada comunidade, sendo entendido como “o processo de satisfação de necessidades e de melhoria de condições de vida de uma comunidade local, a partir essencialmente das suas capacidades, assumindo aquela o protagonismo principal nesse processo e segundo uma perspectiva integrada dos problemas e das respostas.” (Amaro, 2003:57)

Já o Desenvolvimento Participativo reforça a importância da participação efetiva das populações – “adoção de uma metodologia participativa nos processos de mudança e de melhoria das condições de vida das populações, desde a conceção e decisão à avaliação, passando pela execução, direção e acompanhamento, implicando a afirmação plena da cidadania, nos seus direitos e deveres.” (Amaro, 2003:57)

Esta fileira contribui assim para o conceito de desenvolvimento através da ideia de participação e cidadania efetiva, uma vez que crê na capacidade das populações para resolver os seus problemas e encontrarem respostas “à medida” para suprir as suas necessidades, partindo de comunidades (local) que, numa visão de conjunto, constroem o processo de desenvolvimento, por exemplo, de um país (global).

1.2.8 – Renovação do conceito de Desenvolvimento: Conclusões Finais

Através da análise resumida sobre diferentes experiências que, ao longo da História, têm contribuído para o conceito atual de desenvolvimento, é agora possível apresentar os atributos que atualmente caracterizam o conceito, mostrando a influência e integração das ideias oferecidas pelas diferentes fileiras. (Amaro, 2001)

Em primeiro lugar, observa-se a *vertente multidimensional*, dado que, ao contrário da visão economicista, atualmente o conceito abarca uma ótica interdisciplinar, uma vez que se considera que a existência de mudança implica a articulação entre as diferentes componentes que constituem uma situação, componentes estas que não se focam apenas numa área científica.

Outro aspeto que se altera, atualmente, é a ideia de desenvolvimento como “*realização das capacidades*” das comunidades, deixando a ideia de “satisfação das necessidades das populações”, passando estas a serem vistas como sujeitos, deixando de ser objetos do desenvolvimento, reconhecendo maior força nas suas especificidades, enquanto potencialidades de resolução de problemas.

Para isso, outra característica fundamental é a promoção da *participação* e a adoção de metodologias participativas que possibilitem uma real construção conjunta dos processos de desenvolvimento pelas próprias comunidades. Não se poderia ainda deixar de referir a crescente importância e respeito pelo meio ambiente, que ganha atualmente contornos de protagonista, sendo que qualquer processo, deverá sempre ter em conta a sua *sustentabilidade*.

Por fim, deverá ainda referir-se que, através dos contributos apresentados, o conceito de desenvolvimento, deixa de ter um cariz *uniformizado*, em diferentes aspetos: por um lado, *deixa de ser exclusivamente nacional*, abrangendo diferentes territórios e formas de articulação, mais ou menos locais; e por outro lado, passa também a acolher *diferentes tipos de atores*, enriquecendo a visão integrada e multidisciplinar do conceito.

Mostra, ainda, a capacidade de incorporar uma grande *diversidade de processos*, uma vez que, respeitando os princípios base de atuação, as respostas deverão ser o mais personalizadas possível e incorporando, por isso, a diversidade que nos caracteriza enquanto seres humanos.

Desta forma, na atualidade, o conceito de desenvolvimento contempla diferentes áreas de atuação, sempre com o intuito de se promover um desenvolvimento responsável, ou seja, estratégias para um crescimento económico de um país ou região que partam da população enquanto cidadãos ativos da sua mudança e, acima de tudo, contemplem o respeito pelos recursos ambientais desse espaço, nunca esquecendo as necessidades reais para uma vida digna e justa dos sujeitos que habitam esse território. – “...social sustainability, environmental sustainability and economic viability. Strictly speaking (...) three win solutions promoting economic growth with positive social and environmental impacts therefore deserve the denomination of development.” (Sachs, 2004:6)

No próximo ponto será aprofundado o conceito de Desenvolvimento Local, conceito onde se enquadram as experiências estudadas nesta dissertação, reforçando assim a importância de uma maior exploração do mesmo, para melhor compreensão e análise deste.

CAPÍTULO II: O DESENVOLVIMENTO LOCAL – UM SÓ CONCEITO, DUAS VISÕES

Tal como referido no capítulo I, o conceito de Desenvolvimento Local nasceu no seguimento das reflexões crescentes acerca da renovação do conceito clássico de desenvolvimento, tendo também a sua própria evolução e construção contínua, fruto da junção de conhecimentos dados pela empiria e outros pela teoria, conhecimentos estes que se complementam, mas que ainda hoje são o espelho de diferentes perspetivas.

Sendo um conceito aliado à fileira das pessoas e comunidades, defende a real efetivação da cidadania para a construção do desenvolvimento, algo que, analisado por diferentes autores, pode trazer visões complementares acerca deste mesmo conceito: uns com uma experiência mais académica, outros com uma experiência mais empírica de *empowerment* de comunidades, mas ambas enriquecendo a reflexão em causa.

Assim sendo, encontram-se duas posições em relação ao conceito de Desenvolvimento Local, uma com maior influência das experiências práticas do Desenvolvimento Comunitário (anos 50/60 e anos 80), com uma base mais empírica – Desenvolvimento Local assente em Estratégias Comunitárias de Base e outra com maior influência de estudos científicos (anos 70), associada a um conhecimento mais institucional e académico – Desenvolvimento Regional Endógeno.¹

Desta forma, optou-se por analisar, na presente tese, o conceito de Desenvolvimento Local à luz destes dois posicionamentos, por um lado, para que se possa ter uma visão mais global e abrangente e, por outro lado, porque se crê que o tema central da tese – a Governança Partilhada – possa ser uma característica de reforço da complementaridade destas duas posições e do modo como se poderá usufruir das melhores práticas de cada uma delas, encontrando um conceito de Desenvolvimento Local adaptado à diversidade de experiências práticas atuais.

Desta forma, serão apresentados, de forma sucinta, estas duas perspetivas, sublinhando-se posteriormente os pontos em comum e os aspetos divergentes entre eles, construindo, no final, o conceito de Desenvolvimento Local.

2.1 - Entre o Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base e o Desenvolvimento Regional Endógeno

Apesar de, tanto o Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base e o Desenvolvimento Regional Endógeno, apresentarem pontos em comum e pontos opostos, ambos contribuem e estão associados ao conceito de Desenvolvimento Local, importando, portanto, em primeiro lugar, defini-los de forma geral e sucinta, para que posteriormente se compreenda melhor o que os aproxima ou distancia.

A ideia de Desenvolvimento Local assente em Estratégias Comunitárias de Base é fruto do amadurecimento científico das experiências empíricas iniciadas nos anos 50, e continuadas nos anos

¹ Consultar capítulo I – 1.2.3 para mais informação sobre enquadramento histórico do conceito

80, apeladas de Desenvolvimento Comunitário.

O Desenvolvimento Comunitário dos anos 50/60, tal como referido sucintamente no capítulo I, nasceu da prática e das conclusões trazidas pelas experiências de terreno, de organizações internacionais (ex:ONU) e ONG's, em países ditos em vias de desenvolvimento. Defendeu que os processos de desenvolvimento começam exclusivamente a partir dos indivíduos e comunidades que, reconhecendo as suas potencialidades e utilizando os recursos que têm à disposição, encontram caminhos e estratégias adaptadas e à sua medida.

Considera-se assim que o desenvolvimento começa no local, mais especificamente nas forças individuais e coletivas inscritas em determinada comunidade, reforçando que são esses processos, de consciencialização e *empowerment* pessoal e coletivo, que permitem a evolução para outros níveis de ação e conseqüente alcance de processos de desenvolvimento globais. – “It was basically concerned not with scale but with the changes in the “people’s mentality” that were considered to be the basic elements for the whole development process to occur. It was assumed that local development could only happen if people were associated to the process of their own development” (Henriques, 2006:278)

Assim, é visível que a comunidade e o poder de organização da mesma para a construção de um processo de desenvolvimento é o mais importante nesta visão, valorizando-se as questões da participação, *empowerment*, capitalização dos recursos endógenos e defesa de que, cada caso é um caso, cada comunidade tem o seu *timing*, as suas estratégias, a sua forma de ver e fazer o desenvolvimento.

Por outro lado, tal como foi abordado no Capítulo I, o conceito de Desenvolvimento Regional Endógeno tem a sua génese nos anos 70, e está inserido na fileira das pessoas e comunidades, estando sobretudo ligado a uma vertente académica do estudo do Desenvolvimento Local.

Esta visão começa, em primeiro lugar, por analisar, numa ótica de oposição, o paradigma funcionalista e territorialista, opondo, conseqüentemente, o conceito clássico de desenvolvimento, com uma nova visão, intimamente ligada ao conceito de território e comunidade. Para que se compreenda melhor os alicerces do conceito de Desenvolvimento Regional Endógeno, ter-se-á então que, de forma sucinta, referir também os fundamentos do paradigma funcionalista, antes mesmo de aprofundar o territorialista. – “Correntemente se admite existirem hoje em confronto dois paradigmas distintos relativamente à articulação territorial da problemática do desenvolvimento: um paradigma funcionalista assente em pressupostos de difusão espacial do desenvolvimento, e um paradigma territorialista assente em pressupostos de integração territorial do desenvolvimento.” (Henriques, 1990:33)

O paradigma funcionalista está assim associado a uma visão economicista do desenvolvimento, defendendo políticas de crescimento económico “top-down”, não valorizando as comunidades locais, acreditando sobretudo que os processos de desenvolvimento acontecem por “contágio”. – “pressuposto de que o desenvolvimento (quer espontâneo, quer induzido) é desencadeado

inicialmente apenas em alguns sectores, ou áreas geográficas e se difunde com o tempo aos outros sectores e a todo o sistema espacial (...) Constitui, igualmente, um pressuposto admitir-se que a população não se encontra capacitada para resolver o problema da satisfação das suas próprias necessidades, ou seja, que não saberá alcançar um grau crescente de bem-estar através do seu próprio trabalho e do uso dos seus próprios recursos (...) o crescimento económico só será possível através de um planeamento central e de um controlo da economia como um processo de “cima para baixo”, com ênfase na industrialização e urbanização.” (Henriques, 1990:33, 36, 40)

Atente-se como exemplo, o conceito de Desenvolvimento Local, apresentado por Candeias, onde ainda é visível uma visão economicista e funcionalista, considerando que o desenvolvimento alternativo à economia global, poderá ser atingido através do crescimento económico local, sendo através deste crescimento que as comunidades poderão alcançar maior poder e bem-estar. –“numa perspetiva de desenvolvimento económico alternativo à economia de globalização. Na perspetiva deste autor o poder da comunidade advém do seu bem-estar económico, que deve ser desenvolvido com base nas potencialidades locais e características específicas das unidades produtoras da região/local. Este bem-estar será, (...) trampolim quase automático para um desenvolvimento social mais completo e justo.” (in Costa, 2010:7)

Por oposição ao paradigma funcionalista, na lógica de renovação do conceito de desenvolvimento, a academia começa a incorporar novos fatores, que resultam de críticas e análises às políticas regionais falhadas – “encontra as suas raízes na análise das insuficiências da política regional tradicional (...) no reconhecimento de que a integração funcional em mecanismos de grande escala tem acarretado fenómenos de “desintegração regional” e nos esforços de construção de uma proposta de desenvolvimento regional alternativo que viesse ao encontro de uma reconstrução do próprio conteúdo da problemática do desenvolvimento” (cit. Stohr in Henriques, 1990:51). Nasce, desta forma, o paradigma territorialista que, sucintamente, defende que o desenvolvimento passa pela utilização dos recursos locais, de determinado território, na satisfação das necessidades locais. (Henriques, 1990)

Desta forma, o paradigma territorialista acolhe, na sua génese, o conceito de território, visto como mais do que um espaço físico, englobando também a ideia de uma mesma identidade de pertença que, para além disso, engloba diferentes sistemas que se interligam entre si, mostrando comunidades territoriais pautadas pela diversidade. – “(...) conceito de território enquanto espaço em que existe: uma identidade de pertença (...) uma solidariedade (...) pretensão a uma autonomia (...) Para além destes fatores, o conceito de território insere a noção de espaço em que coexistem, em coerência, diferentes dimensões: económica, social, cultural, histórica, de comunicação e informação, político-administrativa, jurídica, ideológica, jurídica e geográfica.” (cit. Amaro in Costa, 2009:17).

Desta forma, o conceito de Desenvolvimento Regional Endógeno está intimamente ligado a políticas sociais *bottom-up* que assentam na lógica do paradigma territorialista, defendendo que é necessário criar condições facilitadoras, a nível nacional, para a ação das comunidades de forma participada, em contextos locais.

Compreendendo-se, de forma sucinta, as noções básicas de ambos conceitos será agora possível desenvolver quais os pontos comuns e divergentes entre eles, construindo assim um conceito de Desenvolvimento Local mais abrangente e completo.

2.2 – Pontos comuns entre as duas visões sobre o Desenvolvimento Local

Apesar de cada conceito ter as suas especificidades, fruto da sua génese, ambos defendem a ideia base do Desenvolvimento Local: a efetiva participação das comunidades na satisfação das suas necessidades e na resolução dos seus problemas, partindo-se do local para o global.

Reforçando a importância da participação das populações, descrita por ambas as visões, a rede ANIMAR defende que deverá existir articulação entre o local e global, apoiando que o Desenvolvimento Local deverá ter na sua génese dinâmicas participativas, dirigidas pelas populações, para que consigam responder aos seus desafios locais, tendo um importante papel, consequentemente, na mudança do caminho para o desenvolvimento a nível global. – “defender o DL não é promover o mero localismo, mas sim implicar a multiparticipação, o compromisso alargado, ligar a diversidade, promover/melhorar a inclusão de pessoas e territórios com um sentido de durabilidade, ou seja, construir o nosso planeta, tornando cada local um nó da rede social para a civilização sustentável. (...) Supõe-se que é a participação motivada da população na (re)construção do seu mundo tangível – “o seu território”, daí a importância da criação de identidades (micro)regionais e locais, que, ao ser impulsionada pelos desafios veiculados por uma exposição crescente de (in)formação, irá despoletar um processo sustentável (ou durável) de respostas às ameaças globais.” (ANIMAR, 2003:27,29)

Assim, ambas as visões acreditam na real efetivação da cidadania e da construção de consciências coletivas, numa lógica de que os cidadãos devem ser ativos na construção e delineação de planos para o meio em que vivem e com o qual “se preocupam”. Deste modo, estes resultados adaptados às necessidades de bem-estar a nível local, em conjunto, irão ter repercussões a nível mundial, apoiando na construção de um processo de desenvolvimento global, adaptado à diversidade do mundo atual em que vivemos.

Outro aspeto comum entre ambas as visões, sendo assim consensual na definição de Desenvolvimento Local, é a importância do território e de uma perspetiva *bottom-up*, que realmente valorize a dimensão de ativação de uma comunidade para a construção de dinâmicas adaptadas, que promovam o desenvolvimento percecionado por esta.

Importa reforçar que a visão territorialista veio trazer uma alteração na forma como sempre foi visto o desenvolvimento, passando este a ser aliado à perspetiva *bottom-up*, partindo assim do local para o global, ao contrário do que anteriormente se passava: medidas de desenvolvimento globais, que dificilmente se adaptavam a contextos locais. – “Altera-se o sentido do desenvolvimento, passando este a ser de baixo para cima (*bottom-up*)” (Costa, 2009:17) Neste sentido, Henriques (1990) apresenta como valores do paradigma territorialista a satisfação das necessidades básicas de todos os membros da comunidade; o processo de desenvolvimento decidido pela população através da

mobilização dos recursos endógenos; o desenvolvimento igualitário, o crescimento económico “seletivo, orientado para a redistribuição” e a existência de “estruturas de tomada de decisão articuladas territorialmente e a várias escalas”.

Desta forma, Buarque coloca a tónica do conceito de desenvolvimento em processos orgânicos, que deverão partir de energias internas da comunidade, sendo que estas comunidades têm já uma base territorial e de identidade. Apesar disso, continua a aliar o bem-estar, principalmente ao crescimento económico, estando o processo de desenvolvimento ligado a mudanças na dinamização económica do território. – “um processo endógeno registado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo económico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases económicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as capacidades e potencialidades específicas.” (in Costa, 2010:7)

Stohr apresenta, também, uma proposta para o conceito de Desenvolvimento Local, alargando a visão económica do desenvolvimento de base territorial, incorporando a dimensão política e social, colocando o enfoque na capacidade das populações de atingirem os seus objetivos, através da utilização e transformação dos seus recursos. - “processo integral de expansão de oportunidades para indivíduos, grupos sociais e comunidades organizadas territorialmente, às escalas pequena e intermédia, e através da mobilização integral das suas capacidades e recursos para benefício comum em termos sociais, económicos e políticos.” (cit. Stohr in Henriques, 1990:54)

Henriques acrescenta à visão de Stohr, a ideia de identidade territorial, podendo a mobilização de recursos, ultrapassar a lógica material, incorporando recursos de identidade e comunidade, como por exemplo, uma dimensão cultural - “Trata-se de um desenvolvimento endógeno determinado ao nível da menor escala territorial possível e a partir da identidade territorial das populações e das suas formas de organização comunitária [pressupõem] (...) um planeamento de baixo para cima e é globalmente conceptualizado como um processo de gestão compreensiva de recursos locais e regionais”. (Henriques, 1990:54, 67)

Por fim, Gouveia resume a ideia da importância do território em Desenvolvimento Local como um conceito que “na sua conceção se encontra integrada, a par da perspectiva *bottom-up* do desenvolvimento (contrária aos espaços processos de difusão do espaço – das regiões mais dinâmicas para as menos, i.e., passagem da noção de “difusão espacial” [funcionalista] para a de “ancoragem territorial” [territorialista], a ideia da capacidade, iniciativa e mobilização integral de todos os recursos disponíveis nos territórios” (Gouveia, 2009:60)

Juntando os diferentes aspetos consensuais do conceito de Desenvolvimento Local, Roque Amaro apresenta também uma definição, no Dicionário da Outra Economia, que mostra um olhar integrado, completo e abrangente, articulando ideias de diferentes autores e mostrando os pontos convergentes entre as duas visões - “um processo de mudança, centrado numa comunidade territorial, de pequena dimensão, que visa dar respostas a necessidades essenciais não satisfeitas na comunidade, a partir da mobilização das comunidades locais, implicando, portanto, uma lógica de participação e

empowerment, com o apoio de recursos exógenos, numa perspetiva integrada, que implica uma lógica de trabalho em parceria, com impacto tendencialmente em toda a comunidade, com diversidade de soluções, protagonistas, processos e ritmos.” (Amaro 2009:108)

Esta definição engloba a importância de se alcançar bem-estar, não exclusivamente económico, respondendo às necessidades, de diferentes origens, sentidas pelas comunidades. Centra-se numa comunidade, não sendo esta delimitada exclusivamente por circunstâncias territoriais, tendo também que existir uma vertente identitária. Considera que este processo de mudança começa internamente, ou seja, de forma endógena, através da mobilização das capacidades locais, acreditando numa efetiva participação das comunidades, enquanto sujeitos ativos nos seus processos. De qualquer das formas, defende a importância da mobilização de recursos exógenos, para que não se fechem dentro de si próprios, limitando a sua ação, uma vez que “os problemas *nas* localidades não só problemas *das* localidades” (Henriques in Costa 2010:6). E, por fim, tem uma visão integrada dos problemas e soluções, defendendo o trabalho efetivo em parceria e apoiando uma diversidade e criatividade de processos e resultados, que sejam adaptados aquela determinada realidade.

Apresenta-se assim como pontos comuns da definição do Desenvolvimento Local, o facto de ser um processo, no seio de determinada comunidade, de base territorial ou identitária, que pretende ser “à medida”, uma vez que implica que seja auto-dirigido pelos seus membros, tanto numa fase de definição de necessidades, como na mobilização de recursos e construção de soluções. Implica assim a efetiva participação dos seus cidadãos, não limitando o apoio de recursos exógenos, desde que promovam a visão construída pela comunidade.

Tendo já compreendido os pontos consensuais na definição de Desenvolvimento Local, importa agora apresentar os pontos que distinguem as duas visões apresentadas, revelando posições diferentes em relação ao conceito de Desenvolvimento Local, que podem ser ricas enquanto complementares, mas limitativas quando vistas de forma estanque e rival.

2.3 – Pontos Divergentes entre as duas visões sobre o Desenvolvimento Local

Apesar de, como visto no ponto anterior, existirem bastantes pontos em comum entre as duas perspetivas, mostrando que estas não se distinguem de forma clara e oposta, é possível nomear três aspetos distintos que mostram que, apesar das semelhanças, estas duas visões têm perspetivas diferentes em relação ao Desenvolvimento Local.

Em primeiro lugar, como referido anteriormente, o Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base está associado a uma vertente empírica do Desenvolvimento Local, estando ligado às experiências de terreno dos anos 50 e 80. Por outro lado, o Desenvolvimento Regional Endógeno está relacionado com uma vertente mais académica, no âmbito das investigações sobre o paradigma territorialista e as críticas às políticas regionais de génese funcionalista. Desta forma, o que distingue, em primeira instância, as duas visões, é que a primeira é de base indutiva, enquanto a segunda de base dedutiva.

Outro ponto de distinção destas duas visões, é precisamente os pressupostos que estão nas suas origens. No Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base pressupõem-se que a iniciativa parte exclusivamente das comunidades que, por si próprias, se auto-organizam para a mudança e desenvolvimento de determinado território. Enquanto que, no Desenvolvimento Regional Endógeno está implícito algum enquadramento político que facilitará a ação das comunidades. Assim, distintamente do Desenvolvimento Local com Estratégias Comunitárias de Base, o conceito de Desenvolvimento Regional Endógeno apresenta uma visão bastante mais institucional em relação às dimensões do Desenvolvimento Local. Quer-se com esta afirmação dizer que o Desenvolvimento Regional Endógeno consagra, à partida, a necessidade da existência de fatores políticos externos ao território que facilitem a afirmação das comunidades enquanto atores protagonistas e participantes da sua mudança social. - “the creation of structures through which the people can relate better to their environment and have broader Access to urban resources” (Cit. Mabogunje, in Henriques 1990:68)

Por fim, o terceiro ponto distintivo entre as duas abordagens prende-se com a abrangência dos processos de desenvolvimento. Deste modo, para o Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base os processos de desenvolvimento que ocorrem em determinada comunidade, de acordo com um determinado modelo adotado por essa comunidade, não têm necessariamente que ser replicados para outra, até porque contêm em si as lógicas anteriormente apresentadas, ou seja, essa outra comunidade deverá descobrir por si o seu modelo de desenvolvimento, aplicando-o da forma e quando achar mais pertinente, não necessitando, por isso, de nenhuma intervenção externa. Em contrapartida, indo ao encontro das características específicas do conceito de Desenvolvimento Regional Endógeno, ao nível da abrangência, este defende a existência de políticas nacionais de âmbito local. Quer-se assim referir que o Desenvolvimento Regional Endógeno tem como pano de fundo a existência de condições (fornecidas ao nível de políticas públicas) facilitadoras de participação, ou seja, apesar de se valorizar a participação e a ideia territorialista *bottom-up*, existe sempre uma visão pré-*bottom-up*, mais a nível estrutural, com uma lógica *top-down*, permitindo uma construção de uma visão global, com linhas orientadoras/facilitadoras para o aparecimento e evolução de experiências diversas, participadas e adaptadas, de base local. - “o planeamento regional urbano tem essencialmente como função a coordenação a escalas sucessivamente superiores...” (Henriques, 1990:68)

Atualmente, essa lógica é bastante visível ao nível Europeu e Nacional, onde são criados programas e políticas públicas de Desenvolvimento Local que são absorvidas e integradas em práticas locais pelas organizações, associações ou outros atores de base comunitária. Nesse sentido, é impossível não fazer referência ao Relatório Barca que apresenta linhas de orientação para as políticas Europeias, no sentido da coesão social e coesão territorial, apostando na lógica do Desenvolvimento Regional Endógeno. – “a policy aimed at giving all places the opportunity to make use of their potencial (efficiency) and all people the opportunity to be socially included independently of where they live (social inclusion)” (Jouen, 2009:3)

Após a compreensão dos pontos comuns e divergentes entre estas duas visões, é agora possível apresentar uma visão complementar do conceito de Desenvolvimento Local, enriquecendo a análise da presente tese e desvendando pequenas ligações entre conceitos que serão úteis, na posterior

análise do estudo de caso.

2.4 - Construindo o conceito de Desenvolvimento Local

É assim visível, através dos posicionamentos descritos, que existem diferentes formas de perspetivar o Desenvolvimento Local: uma mais ligada a políticas públicas de facilitação da ação comunitária e territorial (Desenvolvimento Regional Endógeno), e outra mais associada a dinâmicas exclusivamente de origem comunitária que apelam ao envolvimento dos serviços públicos locais e autarquias, através de processos de parceria. (Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base)

Apesar de apresentados como visões distintas entre si, estes conceitos não são antagónicos, como é visível pelos pontos em comum que partilham, representando duas faces do conceito de Desenvolvimento Local, que cada vez mais se tocam, encontrando pontos de inovação comuns que respondem à diversidade e exigência dos problemas atuais.

De forma a reforçar esta ideia de complementaridade entre estas duas visões e, uma vez que estas, apesar de terem pontos divergentes, não têm na literatura uma clara distinção ou afastamento, poder-se-á apresentar excertos do conceito de Franco (1998) de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), que apresenta uma visão do Desenvolvimento Local que combina de forma muito interessante as duas perspetivas referidas.

Para o autor, o DLIS incorpora dez pontos essenciais para a sua definição, muitos deles relacionados com as características consensuais do conceito de desenvolvimento, entre elas a participação das populações, por exemplo. Para o estudo em questão importa apenas referir duas das características que mostram como as duas perspetivas apresentadas estão presentes e podem complementar-se, interrelacionando-se.

Em primeiro lugar, uma visão mais próxima do Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base defende que o “DLIS é um modo de promover o desenvolvimento, que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas, descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas, além de fomentar o intercâmbio externo, aproveitando-se de suas vantagens locais” (Franco, 1998:7), apoiando, assim, a ideia central de que os processos de desenvolvimento partem da auto-organização e auto-gestão da comunidade, que utiliza os seus talentos naturais para o suprimento das diferentes necessidades.

Por outro lado, Franco apresenta também como fazendo parte do conceito DLIS o seguinte ponto: “(...) [Para que possa] vir a compor, no seu conjunto, uma alternativa complementar global de desenvolvimento do país, é necessário que existam uma estratégia nacional de desenvolvimento que compreenda a sua necessidade e uma política pública consequente.” (Franco, 1998:10), mostrando, assim, a ligação do conceito à vertente apresentada pelo Desenvolvimento Regional Endógeno.

Até ao momento o DLIS apresenta diferentes faces, fruto de diferentes visões, tal como o próprio

conceito de Desenvolvimento Local apresenta também os diferentes aspetos associados a diferentes correntes. O que o DLIS oferece como cunho interessante na discussão de caminhos para a complementaridade entre visões e a construção de uma definição de Desenvolvimento Local, é o facto de considerar a possibilidade da criação de políticas públicas que nascem das experiências do local, contrariando o canal de comunicação exclusivamente descrito pelo Desenvolvimento Regional Endógeno (políticas nacionais, de âmbito local) e contrariando a visão de total espontaneidade e não replicação do Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base. –“ as experiências conhecidas da implantação desses novos modelos ainda são isoladas, não encontrando respaldo suficiente em organismos governamentais e sociais de nível municipal, estadual e federal, os quais poderiam incentivar a sua replicação e generalização numa escala mais ampla, para produzir impactos condizentes com conhecimentos sociais básicos das populações.” (Franco, 1998:10)

Apresenta assim, um cunho de extremo interesse para a presente tese, uma vez que, coloca o conceito de Desenvolvimento Local como algo multidimensional e criativo, com diferentes canais de interação e com uma constante capacidade de adaptação e renovação, consoante os desafios que vai encontrando.

Nesse sentido, acredita-se que a complementaridade destas duas visões poderá passar pela construção de dinâmicas que promovam novos canais de comunicação, que envolvam diferentes atores nas tomadas de decisão, dando espaço para que, experiências de base local possam ter um papel de relevo no apoio ao nascimento de novas políticas públicas, que nasçam fruto das aprendizagens dessas mesmas experiências. É também com essa convicção que nasce o presente estudo, uma vez que se acredita no conceito de Governança como um dos instrumentos de capitalização da complementaridade entre estas duas perspetivas, através também de uma maior aposta na participação de diferentes atores, em diferentes esferas da tomada de decisão.

Desta forma, após uma compreensão mais clara sobre o que é o Desenvolvimento Local, será agora possível refletir sobre a operacionalização do mesmo, trabalhando os conceitos de Parceria, Participação e Democracia Participativa, para que se possa posteriormente analisar o conceito de Governança, numa lógica de Desenvolvimento Local.

CAPÍTULO III: OPERACIONALIZANDO O DESENVOLVIMENTO LOCAL

3.1 – Principais Estratégias e Metodologias do Desenvolvimento

Tal como foi abordado no capítulo I, o conceito de Desenvolvimento, primordialmente associado a uma dimensão de crescimento económico, atravessou por um processo de transformação, também ele associado a aspetos históricos, afastando-se da dimensão exclusivamente económica, encontrando novos paradigmas de ação e, tal como visto anteriormente, dando origem a novos conceitos, entre eles, o já explorado conceito de Desenvolvimento Local.

Este contexto de mudança de paradigma e de construção de novos conceitos, como visto anteriormente (capítulo II), não foi exclusivamente um movimento teórico e científico, estando associado a dimensões práticas e empíricas. No caso específico do Desenvolvimento Local, mas também nos restantes, foi sendo construído, no processo de aprofundamento teórico do conceito, as suas dimensões metodológicas, operacionais e práticas de aplicabilidade, apresentando-se também como um novo paradigma de intervenção para o desenvolvimento.

Desta forma, a construção do conceito de Desenvolvimento Local, implica também especificidades ao nível da sua operacionalização, sendo por isso necessário, para uma análise mais rica, o aprofundamento de algumas das metodologias associadas ao conceito, contribuindo, mais uma vez, para uma definição mais completa do mesmo, permitindo, posteriormente, uma compreensão mais simplificada das diferentes dimensões do estudo de caso.

Assim, no caso do Desenvolvimento Local, poderão distinguir-se como metodologias de intervenção chave, a lógica de Parceria, de Participação, de visão integrada e a ideia de investigação-ação (Amaro, 2011, Aula de Metodologias de Intervenção para o Desenvolvimento, Mestrado em Desenvolvimento Diversidades Locais e Desafios Mundiais). Tendo em conta a temática central da presente tese, fará sentido, para enriquecimento dos seguintes capítulos, explorar o conceito de Parceria e o conceito de Participação, acrescentando a estes o conceito de Democracia Participativa. Este último conceito, embora não esteja diretamente associado como uma metodologia, torna-se essencial para análise, dado que, tendo em conta o contexto atual, o tema central de tese e o estudo de caso escolhido, será importante refletir sobre o papel da Democracia Participativa no Desenvolvimento Local, bem como, o papel do Desenvolvimento Local como promotor de dinâmicas de Democracia Participativa, incluindo em si, uma dimensão política clara.

Será desta forma, apresentado em primeiro lugar o conceito de Parceria, explicitando as suas potencialidades e riscos, seguindo-se o conceito de Participação que fará, por fim, ponte para a análise do conceito de Democracia Participativa, à luz do Desenvolvimento Local.

3.1.1 – A Parceria – Conceito-Chave em Desenvolvimento Local

O conceito de Parceria tem vindo a evoluir ao longo do tempo, tendo tido diferentes terminologias (partenariado, trabalho em rede, animação territorial), fruto de diferentes visões e diferentes fases políticas e históricas. É a partir dos anos 80, que começa a ganhar mais força, consequência da

emergência de novos conceitos, como o de desenvolvimento local, que integram a parceria como “um modelo de intervenção privilegiado para repensar outras dimensões de intervenção...” (Oliveira, 2004:3)

Assim, independentemente da terminologia utilizada, a Parceria surge como uma metodologia necessária aos processos de desenvolvimento, uma vez que, tendo em conta o contexto atual e a diversidade de necessidades e problemas subjacentes ao desenvolvimento, é necessário também uma diversidade de respostas, só conseguidas se houver uma diversidade de entidades e indivíduos a refletir conjuntamente, encontrando soluções adaptadas, diferentes e de cooperação entre saberes. – “a necessidade de se encontrarem respostas também elas multivariadas e direcionadas para os problemas concretos. (...) como proposta inovadora aos desafios atuais da sociedade, ultrapassando os fundamentos corporativistas e o espírito de individualismo.” (Oliveira, 2004:2)

Desta forma, para Estivill (cit. in Costa, 2009:23) a Parceria é “um processo através do qual dois ou mais agentes de naturezas diferentes estão de acordo para poderem atingir um objetivo específico (...) com um resultado que representa mais do que a soma de duas partes. Cada agente mantém a sua individualidade na participação, o que inclui riscos e potenciais benefícios partilhados por todos os parceiros.” Já para Oliveira (2004:4), a Parceria engloba “diferentes agentes sociais, que têm formas distintas de atuação, têm diferentes interesses, diferentes níveis de poder, construindo respostas inovadoras e tornando possível intervenções, que de outro modo seriam impossíveis”

É visível, a partir destas definições, que a Parceria, para além de implicar uma procura de soluções conjuntas, implica acima de tudo um processo de enriquecimento, onde as diferentes visões não se sobrepõem umas às outras, mas encontram os seus espaços, criando novos saberes, soluções, ideias enriquecidas para atingir determinado objetivo. Esse processo, sendo um processo de negociação, articulação e procura de consensos não está livre de riscos, é certo, mas encontra, *per sí*, mais potencialidades para a ação.

Por isso mesmo, para Fowler (cit. in Costa, 2009:24) a parceria é vista como uma “mutually enabling, inter-dependent interaction with shared intentions”, onde os parceiros são facilitadores do conhecimento e da partilha do mesmo, uns dos outros, encontrando soluções conjuntas para questões comuns.

Para além disso, a parceria não deverá ser algo estanque no tempo ou num momento específico, deverá sim, ser contínua, para que o processo de crescimento e facilitação conjunta possa perdurar no tempo e na melhoria de determinado território ou comunidade. Assim, para Roque Amaro (Amaro, 2011, Aula de Metodologias de Intervenção para o Desenvolvimento, Mestrado em Desenvolvimento Diversidades Locais e Desafios Mundiais) Parceria é “Um processo de ação conjunta, entre atores de diferentes tipos (a intervir no mesmo território) que a partir de um diagnóstico partilhado, definem objetivos em conjunto, decidem um planeamento comum, partilham recursos, dividem e executam tarefas entre si e avaliam em conjunto”.

Esta última definição faz já uma referência clara à ligação da parceria com desenvolvimento local, no

sentido em que a intervenção em parceria deverá ser feita num mesmo território, onde os sujeitos mantêm ligações, enquanto comunidade, com uma identidade comum. Outros autores fazem a mesma ligação, entre eles, Ornelas (2007:1) que define parceria como “um processo social (...) composta por membros da comunidade, focalizar-se sobretudo em questões locais, basear-se nos recursos comunitários existentes e na resolução dos problemas através de processos de colaboração.” Na mesma lógica, Rodrigues (2008:4), defende que “as parcerias locais surgem na tentativa de promover o desenvolvimento de uma cultura cooperativa na localidade ou região em que se inserem, através de mediação e a negociação de perspetivas comuns sobre diferentes interesses.”

Tal como é observado nas definições apresentadas, a Parceria implica um real empenho na negociação e na procura de respostas, onde todos os elementos têm oportunidade de participar e ser parte integrante e ativa da tomada de decisão. Como referido anteriormente, apesar deste processo poder trazer imensas potencialidades e enriquecer, quando bem operacionalizado, qualquer dinâmica de intervenção, traz também consigo diversos riscos que poderão inviabilizar o seu efeito benéfico.

Mendes (2006) enfatiza, no âmbito destas questões, a perspetiva de Rodrigues e Stoer que afirmam a existência de dois modelos de parceria, uma de origem mais formal, partindo de "cima para baixo" e outra com um cariz mais informal e espontâneo, mostrando como a génese da parceria pode, logo à partida, ter influência no seu funcionamento, no relacionamento entre atores, nas suas efetivas potencialidades ou riscos. - "Identifica-se um modelo "de cima para baixo" em que existe...uma estrutura orgânica formal em ordem a medidas política e sua implementação (...) informal, ou seja, um conjunto de interesses e o compromisso de uma variedade de parceiros sobre uma agenda comum e um programa de ação multidimensional" (in Mendes, 2006). Amaro (2011, Aula de Metodologias de Intervenção para o Desenvolvimento, Mestrado em Desenvolvimento Diversidades Locais e Desafios Mundiais), acrescenta ainda a este ponto, o apelidado risco de *clivagem*, uma vez que existem diferentes níveis de poder entre os atores, que poderão facilmente dar origem a dinâmicas de Parceria que não integram efetivamente os seus membros, distorcendo, logo à partida, o objetivo central da metodologia – a visão integradora e de construção de respostas conjuntas para problemas comuns.

Deste modo, para Mendes, para que os riscos destas dinâmicas sejam minimizados, além da origem da Parceria, é necessário que todos os atores estejam cientes dos diferentes fatores que implicam o funcionamento de um processo de Parceria: o âmbito local - "base na delimitação geográfica"; a capacidade de negociação, respeitando a diversidade existente, alterando a lógica de trabalho da cultura institucional, para uma cultura de partilha e consensos - "predisposição para negociar (...) manter a individualidade (...) mudança de hábitos de trabalho"; e a capacidade para a delineação de objetivos e funções, permitindo a partilha de recursos para a obtenção dos objetivos comuns traçados - " definição preliminar de funções com base na especialização de cada parceiro (...) utilização de infraestruturas comuns (...) gestão eficiente dos recursos" (Mendes, 2006)

Lister (in Costa, 2009:25) acrescenta ainda que, para que uma Parceria possa ter sucesso, é necessário que exista “confiança mútua, forças complementares, responsabilização recíproca, co-decisão e mecanismos de troca de informação” a que se junta uma “definição clara de objetivos,

equitativa distribuição de custos e benefícios, indicadores e mecanismos para medir e monitorizar o desempenho, clara delimitação de responsabilidades e um processo para resolver litígios” e, por fim, não menos importante “transparência”.

Deste modo, para que a Parceria vingue têm que existir *à priori* pressupostos e regras, traçadas pelos diferentes membros, que facilitem os diferentes processos de negociação e limitem os riscos que poderão surgir, fruto das relações de poder, de diferentes naturezas jurídicas, de interesses privados, de níveis de predisposição para a partilha distintos, entre outros. O que se pretende no fundo é “pôr os diversos atores em cooperação, o que não implica que todos os parceiros sejam iguais, com o mesmo grau de empenhamento, poder e decisão (...) implica sim um grau de sinergias que permita obter competências para gerar a capacidade local de construção” (cit. Cerqueira in Costa 2009:26)

Afinal, em última instância, a lógica de Parceria, quando construída de forma consciente e tentando evitar os riscos referidos, traz consigo bastantes mais potencialidades para o sucesso da intervenção em Desenvolvimento Local, uma vez que permite: (Amaro, 2011, Aula de Metodologias de Intervenção para o Desenvolvimento, Mestrado em Desenvolvimento Diversidades Locais e Desafios Mundiais)

- 1) a construção de um diagnóstico mais completo, que integra as visões dos diferentes *stakeholders*, integrando perspetivas complementares para a criação de uma visão global;
- 2) uma maior eficiência, através de uma lógica de economia de troca e da partilha de recursos;
- 3) uma maior eficácia, uma vez que as ações são desenvolvidas em conjunto, de forma mais integrada e como tal mais eficaz em resultados e impacto;
- 4) o aumento da sustentabilidade das soluções, uma vez construídas por todos, têm maior capacidade de perdurar no tempo, contribuindo para impactos a longo prazo;
- 5) a conjugação de dinâmicas de inserção (relacionadas com as pessoas) e de lógicas de inclusão (relacionadas com instituições), contribuindo para a criação de efetivas respostas para a sociedade, ou seja, de integração.

É assim visível a importância da Parceria enquanto metodologia de intervenção em Desenvolvimento Local, à qual se alia o relevo da participação nestes contextos, uma vez que, para um funcionamento de sucesso da Parceria, é necessária a participação e acolhimento de contributos dos diferentes elementos envolvidos.

No próximo ponto será assim explorado o papel da Participação enquanto instrumento metodológico para a operacionalização e ação em Desenvolvimento Local.

3.1.2 – A Participação como instrumento de ação em Desenvolvimento Local

Em contextos de Desenvolvimento Local, o conceito de Participação tem sido sempre central, visto que, na génese do trabalho comunitário, está a participação efetiva das comunidades na procura de soluções para a resolução dos seus problemas. Para além disso, também o trabalho em parceria, como verificado no ponto anterior, implica a participação e trabalho conjunto de todos os atores.

Apesar de ser um conceito e uma metodologia central em Desenvolvimento Local, a Participação

acolhe diferentes perceções, relacionadas também com diferentes correntes do conceito de desenvolvimento, mostrando óticas, mais ou menos abertas, consoante o conceito a que se associam. Desta forma, pode estar ligada à corrente do Desenvolvimento Participativo ou do *Empowerment* de Friedmann, bem como, à Psicologia Comunitária e Social ou ainda, à Democracia Participativa, que será aprofundada no ponto seguinte. (Amaro, 2011, Aula de Metodologias de Intervenção para o Desenvolvimento, Mestrado em Desenvolvimento Diversidades Locais e Desafios Mundiais)

Associado aos diferentes conceitos trazidos pela evolução da teoria do desenvolvimento, Ferreira (2011) refere cinco fases da participação: “a Participação Emancipatória”, a participação do “Desenvolvimento Alternativo”, “a Participação Populista”, a participação “do Capital Social” e a “Governança Participativa”.

Primeiramente, Ferreira apresenta o conceito de Participação Emancipatória, que está ligado aos Teólogos da Libertação e como tal apresenta uma visão de rutura com a ideia de representatividade, olhando para a participação como um sistema revolucionário de luta das populações, contra um sistema opressor economicista. – “(...) prefigurava a consciencialização popular das estruturas de opressão coadjuvadas pelos modelos económicos, políticos, sociais e culturais dominantes (...) A participação é pois inseparável de um genuíno Desenvolvimento e é encarada como um direito potenciador de cidadania, visando insubordinar-se contra o poder estabelecido (...) e transformar a ordem social vigente.” (Ferreira, 2011:21). Inspirado nesta lógica, a ideia de participação no Desenvolvimento Alternativo, perceciona a participação como o envolvimento das populações no “vasto processo idealizado de democratização socioeconómica”. (Ferreira, 2011:21)

Já nos anos 80, ligado ao conceito de Desenvolvimento Participativo, surge a ideia de participação populista, dado que o conceito de participação e a utilização de metodologias participativas, nomeadamente, na lógica da metodologia de projeto, se tornou um lugar-comum e algo “*mainstream*”. Para além disso, a ideia pejorativa de populismo, derivou de uma lógica da participação como um reforço da boa imagem dos projetos de desenvolvimento mais do que uma verdadeira efetivação da participação das comunidades, havendo, por isso, um desfasamento entre a realidade da participação no terreno e o que era “vendido” para exterior. – “(...) a participação se ter tornado um slogan político atrativo, criando “cumplicidade entre os fabricantes de ilusões e os seus consumidores”, assim como um “bom dispositivo de angariação de fundos” (para ONGs e , no mercado de ajuda internacional, para os doadores e recetores) (...) um contraste acentuado entre a retórica e realidade” (Ferreira, 2011:22).

Contudo, esta dimensão populista da participação, aliada ao conceito de Desenvolvimento Participativo, trouxe uma alteração de perspetiva de extremo interesse para o conceito de desenvolvimento, referida por Chambers, uma vez que possibilitou a alteração das intervenções *standardizadas*, para intervenções adaptadas aos contextos, de acordo com as vivências de cada comunidade, passando o sujeito-objeto a ser percecionado como sujeito-ator da intervenção. – “o sistema de pensamento linear, reducionista, pré-definido e de soluções standard do processo de desenvolvimento é substituído por uma perspetiva complexa, holística, aberta e evolutiva (...)

transformam os beneficiários de projetos em seus atores ou parceiros, numa lógica de *empowerment* (Ferreira, 2011:23)

Na ótica da Participação como *empowerment* terá ainda que se referir Friedmann, que reforça também a ideia do sujeito passar a ser o ator da sua intervenção, através da participação, experienciando um processo de aquisição de poder, em diferentes dimensões, que potencia o exercício efetivo da cidadania e da construção de caminhos para o desenvolvimento de determinado território ou comunidade. – “(...) participação das pessoas mais desfavorecidas que se traduza num acréscimo de poder – psicológico, sociocultural, político e económico que permita a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania” (Granado, 2010:35).

Relativamente à Participação na lógica do Capital Social (anos 90), Putnam (in Ferreira, 2011) considera que uma comunidade com força participativa aumenta o seu capital social, tornando-se mais responsável socialmente. Desta forma, apresenta uma perspetiva, não de rutura com o poder instalado, mas de complementaridade, uma vez que crê que o aumento do capital social potencia a prosperidade política e económica da sociedade. – “o capital social está na base da eficácia política e da prosperidade. As comunidades cívicas que descreve são constituídas por redes políticas e sociais (...) de confiança que, horizontalmente organizadas, valorizam a reciprocidade e solidariedade (...) se a participação for estimulada, inerentemente conduzirá a mais responsividade governamental e a uma melhor performance económica. (...) O capital social surge então na teoria como um pré-requisito, não como um substituto de políticas públicas eficazes e, em parte, um resultado delas, também.” (Ferreira, 2011:23)

Por fim, a ótica da Governança Participativa coloca a Participação como um instrumento para o relacionamento entre os diversos sectores, privilegiando a relação entre Estado e sociedade civil, numa lógica de descentralização de algumas funções do Estado para organismos da sociedade civil. Propõe assim a existência de práticas complementares às formas clássicas democráticas, potenciando mecanismos de participação que enriqueçam o trabalho conjunto entre atores. – “(...) privilegie habitualmente a relação entre Estado-Sociedade Civil (...) perspetiva alargada de participação, a qual, para ser efetiva, deve transcender as práticas democráticas eleitorais, propondo a sua tradução em diversos arranjos e mecanismos institucionais, bem como ser dotada de outros direitos políticos e de condições de segurança económica” (Ferreira, 2011: 25)

Já Amaro (2011, Aula de Metodologias de Intervenção para o Desenvolvimento, Mestrado em Desenvolvimento Diversidades Locais e Desafios Mundiais) arruma o conceito de Participação em três fases distintas (a Tecnocrática; a Político-Formal; e a Conceção Corporativa) que, apesar de diferentes das referidas até ao momento, acabam por ir ao encontro de algumas características explicitadas por Ferreira.

No caso da conceção tecnocrática da participação, esta está conotada com as metodologias de ciclo de projetos apresentadas pelo Banco Mundial, durante os anos 80, apresentando a Participação como parte integrante da metodologia de projeto, mostrando-se como um instrumento de auscultação/consulta da população, verificando-se que, apesar do apelo à mesma, esta

operacionaliza-se de forma pouco integrada e efetiva, já que, na realidade, os projetos já estão à *priori* construídos, utilizando-se a Participação como meio de legitimação dos mesmo pela comunidade. (Amaro, 2011, Aula de Metodologias de Intervenção para o Desenvolvimento, Mestrado em Desenvolvimento Diversidades Locais e Desafios Mundiais) É assim visível o paralelismo entre esta fase e a Participação Populista referida por Ferreira.

Já a conceção Político-Formal de participação, assemelha-se à já referida Governança Participativa, uma vez que aborda as questões de descentralização do poder público, encontrando-se mecanismos de participação política mais próximos das populações, mas complementares aos ideais representativos. São exemplos desta conceção os referendos, mostrando a Participação como algo estanque no tempo e no momento em que se decide dar esse papel à população, não considerando o nascimento de formas participativas auto-organizadas nas comunidades. (Amaro, 2011, Aula de Metodologias de Intervenção para o Desenvolvimento, Mestrado em Desenvolvimento Diversidades Locais e Desafios Mundiais)

Por fim, a conceção Corporativa, não estando diretamente associada a uma das perspetivas descritas por Ferreira, pode encontrar-se no misto entre as ideias emancipatórias e do desenvolvimento alternativo, no que diz respeito à Participação. Desta forma, acredita na possibilidade de grupos organizados poderem participar nas tomadas de decisão, partindo de uma ótica apenas de consultoria podendo ir até à efetiva participação dos mesmos. (Amaro, 2011, Aula de Metodologias de Intervenção para o Desenvolvimento, Mestrado em Desenvolvimento Diversidades Locais e Desafios Mundiais)

Por fim, independentemente das perspetivas apresentadas podem ainda ser visíveis na prática do Desenvolvimento Local, diferentes níveis de participação, que poderão ser combinados entre si, ou utilizados de forma singular, mostrando dinâmicas mais ou menos facilitadoras de uma intervenção que promove a Participação, sendo o reflexo, mais uma vez, de diferentes formas de analisar um conceito tão complexo.

Destacam-se assim as seguintes fases da participação: a informação (que não implica propriamente participação, sugere a simples informação de procedimentos); a consulta (que vê a participação como auscultação das comunidades, sem efetivo poder de decisão sobre as intervenções); a decisão em conjunto (que é focada numa deliberação e tomada de decisão negociada em conjunto); a ação em conjunto (que acrescenta ao nível anterior o facto da operacionalização da decisão ser feita de forma participada por todos); e o apoio a iniciativas comunitárias (que implica já a autonomização das comunidades na procura de soluções para o seu desenvolvimento, incluindo as fases anteriores, mas distinguindo-se, dado que, a decisão parte da comunidade, que se auto-organiza, e não de um elemento externo que apela à participação). (Amaro, 2011, Aula de Metodologias de Intervenção para o Desenvolvimento, Mestrado em Desenvolvimento Diversidades Locais e Desafios Mundiais) Estas estão fortemente associadas com a sobejamente conhecida escada da participação apresentada por Arnstein (1969) que reflete diferentes fases, que vão desde a não-participação ao controlo pelos cidadãos. (Anexo A)

Tendo em conta os diferentes tipos e níveis de participação referidos, é possível analisar que o conceito não é linear nem uniforme, mostrando diferentes *nuances* consoante o momento histórico ou o olhar com que é analisado. Assim, de forma abrangente Amaro define participação como “um processo diversificado, sem modelos únicos, com necessidade de adaptação a diferentes ritmos e contextos, com grande criatividade, e que tem que ser efetivo e equitativo.” Acrescenta ainda, que este só é viável em comunidades de pequena dimensão, estando por isso intimamente ligado com o conceito de Desenvolvimento Local, sendo por isso, um dos instrumentos de eleição nestes contextos. (Amaro, 2011, Aula de Metodologias de Intervenção para o Desenvolvimento, Mestrado em Desenvolvimento Diversidades Locais e Desafios Mundiais)

Assim, a ideia de Participação, atualmente, ganha ainda mais força em processos de Desenvolvimento Local, uma vez que se vive uma maior necessidade de encontrar dinâmicas de Participação que apoiem a intervenção a nível local, trazendo novos atores para a construção conjunta de respostas para a melhoria das comunidades, colocando a Participação como um elemento primordial e essencial numa intervenção em Desenvolvimento Local, que se queira realmente impactante.

De seguida irá ser explorado o conceito de Democracia Participativa, conceito que está intimamente ligado à participação, colocando um cunho mais político e de cidadania às próprias dinâmicas inscritas na lógica do Desenvolvimento Local.

3.1.3– Democracia Participativa: a dimensão política do Desenvolvimento Local?

Cada vez mais, e tendo em conta o contexto atual, é mais comum o apelo à participação dos cidadãos e à ideia de participação, muito para além dos contextos de Desenvolvimento Local. Coloca-se assim, no centro das atenções, a ideia de Democracia Participativa como uma resposta alternativa para o descontentamento contra a política atual, embora na maioria das vezes não se tenha muito clara a sua possibilidade de aplicabilidade real.

Desta forma, para analisar o conceito à luz do Desenvolvimento Local, será primeiro necessário explorá-lo individualmente, para que estejam visíveis as suas especificidades e posteriormente se compreenda a sua importante ligação, no contexto atual, a processos de Desenvolvimento Local.

Nas sociedades contemporâneas o modelo vigente é a democracia liberal, imposto ao longo da História, principalmente em consequência das imposições políticas determinadas, para a concessão de empréstimos, pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, aquando do apelidado *Pós Washington Consensus*. A democracia liberal é assim considerada como quase universal, não existindo alternativas "melhores" a esta solução. Caracteriza-se, tal como afirma Santos, por ser uma democracia representativa de baixa intensidade, onde os ideais de democracia e participação ficam bastantes esquecidos, limitando-se a participação dos indivíduos, quase unicamente, ao poder de voto que, tendo em conta, os altos níveis de corrupção observados na política mundial, tem aumentado o descrédito das populações para com esta forma de participar e "fazer" democracia. - " (...) a democracia realmente existente está frequentemente tão distinta do ideal democrático que não

parece ser mais do que uma caricatura dele. (...) recusando aceitar como fatalidade a baixa intensidade democrática a que o modelo hegemónico sujeitou a participação dos cidadãos na vida pública." (Santos, 2002:73)

Deste modo, o conceito de Democracia Participativa tem sido um pouco marginalizado, visto como um ideal utópico e de difícil concretização. - "a democracia participativa tem sido tratada, respetivamente, como uma ideia parapolítica e uma atividade política marginalizada." (Santos, 2002:110)

Na realidade, a própria História de Portugal mostrou-nos a possibilidade do exercício de uma democracia mais participativa. Após, o 25 de Abril de 1974, o período de estruturação e busca de uma estratégia comum para o país foi um período conturbado. Tal como nos afirma Santos (2002) esse foi um período riquíssimo que permitiu a existência de diferentes perspetivas e visões que, no mesmo espaço público, puderam participar e encontrar o seu lugar. Foi uma época em que, depois de muitos anos de impossibilidade de participação se criou uma fase para a total "reinvenção da participação e para a revitalização dos movimentos sociais" (Santos, 2002:284) É neste contexto, de efetiva participação pública e da tentativa de construção de uma sociedade democrática de alta intensidade, que se juntaram e criaram diferentes movimentos e associações, refletindo a vontade e necessidade da população para se expressar e organizar - "(...) a revolução tenha sido um processo de transformação social e política, atravessado por contradições (...) dando origem a uma profusão de experiências de ação coletiva e de democracia participativa, mas também a tentativas de articulação entre o Estado e as organizações de base, as forças armadas e os movimentos sociais, as organizações e partidos políticos e as iniciativas populares, com o seu cortejo de sucessos e erros, suas hesitações, seus excessos e seus compromissos." (Santos, 2002:284,285)

Existe também nos dias de hoje a necessidade de encontrar novas formas de ação democrática que possibilitem um maior nível de participação. Por um lado, devido ao descrédito da sociedade civil em relação às instituições públicas e, por outro lado, devido à crise do Estado-nação que, por falta de respostas às necessidades dos dias de hoje, tem vindo a descredibilizar o próprio conceito de democracia representativa, começando a verificar-se cada vez mais movimentos e manifestações que procuram novas formas de participação dos cidadãos.

Apesar desta necessidade de se construir mecanismos que possibilitem uma real e efetiva participação dos cidadãos a nível político e social, Franco alerta para o facto de não poder existir democracia participativa e de alta intensidade, se não existir a apelidada democracia de baixa intensidade, ou seja, democracia representativa. – “sustentamos a tese de que a democracia, no sentido forte do conceito (como sistema de convivência ou modo de vida comunitária que, por meio da política praticada ex parte populis, regula a estrutura e a dinâmica de uma rede social) depende da existência da democracia em seu sentido fraco (como sistema representativo de governo popular; ou seja, de que sem democracia liberal não pode haver democracia radical” (Franco, 2010:201)

Também Granado (2010) corrobora a mesma ideia, acrescentando que a ideia de democracia direta, no contexto atual, encontra fortes limitações de aplicabilidade: em primeiro lugar, porque o número de

cidadãos existentes impossibilita literalmente a possibilidade de todos participarem nas decisões; e, em segundo lugar, porque tem sempre que existir uma figura de autoridade/animação que apoie nos processos de negociação conjunta, para que se possa garantir a continuidade do funcionamento e a mediação dos conflitos, existindo, portanto, sempre uma figura de representatividade, mesmo quando se apela a dinâmicas de democracia participativa. (Granado, 2010)

É assim visível que a ideia de Democracia Participativa, no contexto atual, terá que estar sempre associada à ideia de representatividade. Desta forma, contrariamente a muitos discursos *mainstream*, de rutura com o poder vigente, sobre Democracia Participativa, esta só é realmente viável e positiva se for vista como um instrumento complementar à democracia representativa. Importa reforçar a ideia de complementaridade, uma vez que, apesar da democracia representativa ser muitas vezes considerada a única forma de prática democrática, colocando as experiências de democracia participativa em segundo plano, ambas deverão complementar-se, ao mesmo nível, para que se possa falar de uma sociedade verdadeiramente democrática. – “O aprofundamento da democracia participativa pode coexistir com ou complementar a democracia representativa, no primeiro caso convivendo sem subtrair a última, no segundo, substituindo partes do processo de representação e deliberação (...) É útil ter-se em conta que a democracia participativa (enquanto conceito guarda-chuva) comporta, quase sempre, elementos representativos, participativos e deliberativos” (Ferreira, 2011:28)

De acordo com Boaventura Sousa Santos (in Guerra, 2006:96) é necessário criar-se mecanismos de fortalecimento da democracia participativa, para que se possa realmente falar de uma complementaridade entre ambas, ultrapassando a simples convivência. Apresenta, assim, em primeiro lugar a ideia do “*fortalecimento da demodiversidade*”, ou seja, a necessidade do reconhecimento de que é possível a coexistência de outras formas de democracia, para além da representativa; em seguida, propõe o “fortalecimento da articulação contra-hegemónica entre o local e o global”, que apela, por um lado, à necessidade de existir apoio transnacional a novas experiências democráticas, sendo também necessário apostar-se na expansão e reconhecimento de novas práticas, ou seja, criar alicerces para que experiências positivas locais possam ser conhecidas e acolhidas no contexto global; por fim, propõe a “*ampliação do experimentalismo democrático*”, deixando o incentivo à experiência e ao laboratório democrático, pois é através de novas ideias e tentativas que, formas diferentes de participação democrática se vão consolidando.

Tendo em conta a necessidade de complementaridade entre a democracia participativa e representativa, pelo facto de não ser possível encontrar mecanismos de tomada de decisão diretos, à luz do contexto atual, as dinâmicas de democracia participativa encontram-se, como também é visível pelas teses de fortalecimento democrático de Santos, em parte, associadas ao local e a pequenas comunidades, contexto onde a possibilidade de participação da população na vida pública se torna exequível e com maiores possibilidades de inovação e criatividade. – “A participação dos cidadãos emerge assim com força crescente respondendo a este distanciamento entre o poder político eleitoralmente legitimado e os interesses quotidianos que o cidadão comum manifesta. O nível local, pela proximidade que tem com esses espaços de vida quotidiana, é aquele onde a problemática da participação mais emerge como uma problemática contemporânea” (Ferreira, 2011:47)

Torna-se assim clara a ligação da Democracia Participativa a processos de Desenvolvimento Local, uma vez que é em comunidades de pequena dimensão que é possível uma maior aplicabilidade de mecanismos de participação, existindo também mais liberdade para a experimentação de modelos, sendo o contexto ideal para se encontrar formas alternativas de complementaridade entre a democracia de forte e fraca intensidade. – “(...) isso tende a ocorrer em redes comunitárias, sobretudo naquelas voltadas ao desenvolvimento local (...) é necessariamente uma democracia cooperativa. (...) O caminho é mais democracia na sociedade, mais interação cooperativa dos cidadãos, o que, obviamente, só é viável na dimensão local (e sob regimes políticos que não proibam nem restrinjam seriamente tal experimentação inovadora: daí a necessidade da democracia liberal.” (Franco, 2010:211)

Na ótica da construção da Democracia Participativa em contextos de Desenvolvimento Local, Granado afirma a importância do papel do estado, enquanto município, como facilitador e catalisador destes processos, considerando-o inclusivamente como “promotor do desenvolvimento local, da participação dos cidadãos e da democratização dos poderes locais”. (Granado, 2010:47)

Por outro lado, acrescenta que é no local que a educação para a democracia pode existir, tanto ao nível do sector público como da população, mostrando que através do processo de democratização de um território e dessa aprendizagem se encontram formas de ação mais eficientes e integradoras. – “A crença na “democracia de pequena escala” assenta no facto de se reconhecer que por esta via se aumenta a eficácia, a qualidade e a legitimidade da democracia, tornando os governantes mais responsáveis perante os cidadãos e estes mais empenhados nos assuntos públicos” (Granado, 2010:48)

Também Ferreira reforça a ideia de fortalecimento da comunidade e dos seus cidadãos, do seu poder e capital social, através da construção de dinâmicas de democracia participativa. –“(...) participação e discussão pública torna os cidadãos, não só mais capazes, mas melhores cidadãos, por treinarem competências de reflexão, de responsabilização e de tomada de decisões políticas que, de outra forma, tendem a atrofiar.” (Ferreira, 2011:32)

Desta forma, é perceptível a forte ligação e potencialidade entre o Desenvolvimento Local e a Democracia Participativa, por um lado, porque é no contexto local e numa comunidade de pequena escala, que se torna exequível a experimentação de formas alternativas de tomada de decisão pública. E, por outro lado, o reforço do capital social de uma comunidade e da sua predisposição para a ação pública, através de mecanismos de participação, traz consigo inúmeros benefícios para dinâmicas de Desenvolvimento Local que, como visto anteriormente, procuram envolver as comunidades de forma ativa e participativa, na resolução dos seus problemas.

Assim, poderá efetivamente afirmar-se que, principalmente tendo em conta o contexto atual, a ideia de uma dimensão política do Desenvolvimento Local existe: tanto numa lógica do Desenvolvimento Local como palco de experimentação de processos de Democracia Participativa, bem como, pelo facto, destes processos reforçarem os cidadãos, dando-lhes mais instrumentos para intervirem na sua

comunidade, inclusivamente lutando pelos seus direitos em esferas extraterritoriais.

Após a compreensão dos três conceitos, associados à operacionalização do Desenvolvimento Local, será agora possível articulá-los entre si, salientando, desta forma, outras características importantes sobre o conceito de Desenvolvimento Local, apoiando a construção de uma visão global e mais completa do mesmo.

3.1.4 – Articulando conceitos, enriquecendo o conceito de Desenvolvimento Local

De acordo com o apresentado nos pontos anteriores, é possível observar três componentes metodológicas que apoiam a operacionalização de processos em Desenvolvimento Local que, acima de tudo, podem interligar-se entre si, complementar-se, funcionando em simultâneo, mostrando a diversidade de possibilidades e ações nestes contextos.

Na verdade, quando se pensa em Desenvolvimento Local, como um trabalho com as comunidades locais para a resolução dos seus problemas, através das estratégias construídas pelas comunidades, utilizando os seus recursos endógenos em complementaridade com outros exógenos, está logo à partida implícito, ao nível da operacionalização, a existência de processos de Participação e Parceria.

Realmente, não se consegue conceber a existência de um processo de trabalho comunitário efetivo que, em primeiro lugar, não contemple a participação da comunidade, participação esta que deverá ir além da simples auscultação de vontades ou necessidades. Considerando a ideia de Participação na sua ótica real e efetiva, não será também possível conceber este tipo de processos sem a Parceria, como lógica de articulação entre atores diferentes ou iguais de uma mesma comunidade, de negociação entre parceiros e como instrumento de participação e busca de consensos de ação, para determinado território.

Sendo de simples análise a importância da Participação e da Parceria na construção do conceito alargado de Desenvolvimento Local, importa agora acentuar, também, a importância da Democracia Participativa nestas dinâmicas e qual a sua articulação com as restantes metodologias, no processo de construção do conceito de Desenvolvimento Local.

Deste modo, esta torna-se um elemento essencial em dinâmicas de Desenvolvimento Local uma vez que possibilita o alcance de outros resultados, que beneficiam o local, mas vão para além deste. Coloca assim uma dimensão política ao Desenvolvimento Local, reforçando a ação das comunidades e a abrangência/influência destas na construção da sociedade global. A busca de novas formas de Democracia Participativa, em Desenvolvimento Local, é vista atualmente, como um instrumento fulcral nos processos de *empowerment* das comunidades e na construção de respostas alternativas aos desafios do contexto atual, mostrando também novas ligações entre Parceria, Participação e Democracia.

Assim, a ideia de se encontrar formas novas e inovadoras de Participação dos atores na esfera

pública, em contextos de Desenvolvimento Local, pode dar origem a experiências de Parceria, que podem adquirir força deliberativa, transformando-se em formas alternativas de Governança, contribuindo para novas formas de Participação e para uma maior Democracia Participativa, tão ambicionada no contexto atual.

É, por isso, agora necessário analisar o conceito de Governança, para que se possa compreender em que moldes poderá esta nova ideia de articulação da Parceria, Participação e Democracia, funcionar na prática, em contextos de Desenvolvimento Local.

CAPÍTULO IV: GOVERNANÇA

O conceito de Governança é relativamente recente, estando ainda em construção, acolhendo diferentes perspetivas consoante fases históricas ou posicionamentos distintos.

Nesse sentido, neste capítulo será apresentado o conceito, através da sua evolução histórica, realçando-se aspetos comuns e basilares inerentes ao termo Governança, aprofundando-se posteriormente as perspetivas da Governança Territorial, Governança Colaborativa e Governança Solidária Local, analisando as diferenças, mesmo que ténues, entre estas abordagens.

Por fim, pretende-se articular as diferentes perspetivas à experiência vivida no terreno, propondo-se uma reflexão sobre o conceito de Governança Partilhada.

4.1 – O Conceito de Governança – Evolução Histórica

O conceito de Governança começou a ganhar protagonismo a partir dos anos 80 em diferentes contextos científicos e políticos, tendo sido alvo de diferentes interpretações.

Por um lado, à data, era utilizado o conceito de Governança Corporativa, com origem nos anos 70, associando o termo governança a um contexto económico e empresarial, referindo-se a modos de coordenação interna das empresas para a procura de mecanismos que possibilitassem uma maior eficiência, rentabilização de recursos e, conseqüentemente, redução de custos. – “La corporate governance a tout d’abord été mobilisée (...) pour analyser la nature des coordinations entre agents individuels et collectifs (...) La governance correspond à un mode de réduction des coûts liés aux transactions interindividuelles visant à davantage d’efficacité” (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005:324).

Com a apropriação do conceito pelas ciências políticas, emergem novos termos que vêm reforçar o “renascer” e a “reinvenção” do conceito de governança em novos contextos, são eles, o conceito de Governança Urbana, de *Good Governance* e *Global Governance*.

O conceito de Governança Urbana está ligado aos mecanismos de governação em zonas urbanas, sendo o primeiro conceito a aliar e integrar uma dimensão territorial, aspeto que será aprofundado no decorrer do capítulo. – “le terme est importé dans la sciences politiques pour caractériser les modalités de gouvernement régissant les agglomérations (en particulier métropolitaines) l’urban governance, et par extension, l’action publique territoriale” (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005:324)

Já o conceito de *Good Governance*, que atingiu um maior mediatismo, advém do trabalho desenvolvido pelo Banco Mundial, nos anos 80, estando associado à ideia de eficiência do Estado, à necessidade de, numa ótica de desenvolvimento sustentável, os países terem que encontrar estratégias para uma boa governança, enquanto utilização de recursos públicos. - “A expressão *governance* surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente (...) Segundo o Banco Mundial (...) governança é (...) 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" (Gonçalves, 2005)

Pecqueur reforça ainda o contexto económico e político em que surge o conceito, posicionando a ideia de "boa" governança como um conjunto de diretrizes, que tornam mais eficiente a administração pública, com o objetivo de atingir os padrões de desenvolvimento económico *mainstream* exigidos, à data, por organismos internacionais, como o Banco Mundial. – "(...) *good governance* qui fait son entrée à la fin des années 1980 notamment dans le champ des relations internationales. Ce terme est employé par les institutions financières internationales pour définir les critères d'une "bonne" administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel" (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005:325)

Aliado a esta ideia da existência de mecanismos comuns a todos os estados, que possibilitem uma maior eficiência e, como tal, um percurso no sentido de um mesmo desenvolvimento, surge a noção de *Global Governance*, que sugere um modelo de governação mundial, coletiva e supranacional, como resposta a crises e incapacidades dos Estados-Nação, que vá para além da soberania dos Estados, reforçando a possibilidade da existência de um padrão de eficiência, crescimento e desenvolvimento comum, possível através de uma governação global concertada. – "(...) notions de gouvernance mondiale et de gouvernance globale, système qui permettrait de pallier l'incapacité des États-nations et des organisations internationales héritées de l'après-guerre (...) à faire face aux demandes et aux bouleversements de la société contemporaine, appelant par conséquent un nouveau mode de régulation collectif pour faire face à une crise de gouvernabilité à l'échelle supranationale." (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005:325)

Tendo em conta o percurso histórico do conceito, é visível que a existência de perspetivas tão distintas, cunhadas de algum peso pejorativo, tornaram a definição deste, pouco clara, diminuindo a sua utilização tanto a nível prático como académico.

De qualquer forma, é possível na literatura, para além de abordagens específicas, que serão exploradas seguidamente, encontrar aspetos comuns ao conceito de Governança, refletindo as características que atualmente o definem e compõem.

Com a evolução do conceito, este começou a estar associado à ideia de reconfiguração do papel do Estado, através de um maior reconhecimento da participação, enquanto instrumento de decisão coletiva. – "A reterritorialização do papel e das configurações do Estado, o aumento da participação dos atores sociais na composição e na responsabilização políticas (...) foram colocando o conceito de governança no centro de diversas atenções." (Seixas, 2007:45) Desta forma, para Rocco Governança está associada aos mecanismos que proporcionam aos cidadãos momentos de participação e tomada de decisão, ou seja, momentos de efetivação da já referida democracia participativa. - " a governância no âmbito do Estado tem sido compreendida como o conjunto das tradições instituições e processos que determinam como o poder é exercido, como é dada a palavra aos cidadãos e como as decisões são tomadas em questões de interesse público." (in Rocco, 2003:5)

Apesar do conceito estar associado a modelos de descentralização do poder público, que tentam

incluir novos atores nos processos de decisão, continua a manter o cunho central no Estado. – “abertura dos processos de reflexão e de decisão, nomeadamente por parte do Estado, na direção de outros agentes sociais e económicos, o conceito coloca-se perante propostas de governabilidade de âmbito mais inclusivo e co-responsabilizante...” (Seixas, 2007:45)

Tendo em conta esta lógica, têm existido diferentes definições e estudos acerca do conceito de governança. Para Bagnasco e Le Galés – “governança define-se como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições, no sentido de atingir objetivos coletivamente discutidos e definidos, em ambiente fragmentado ou mesmo nebuloso” (in Seixas, 2007: 47), colocando este conceito como integrador de processos de parceria, enquanto coordenador dos mesmos, necessitando-se, em contextos de governança, de instrumentos que regulem e apoiem esta coordenação e que, como tal, mantenham possível o alcance de objetivos coletivos.

Também Rodrigues apresenta definições para o conceito de governança. Por um lado, apresenta, como antes referido, uma lógica de descentralização do poder público – “(...) a descentralização de responsabilidades para os agentes locais, e para os municípios em primeiro lugar, participação cívica dos cidadãos e utilização de redes e parcerias para atingir objetivos comuns” (Rodrigues, 2005:27). Por outro lado, apresenta a governança como uma renovação ao nível de mecanismos de gestão e metodológicos, apresentando ideias próximas de Bagnasco e Le Galés, quando definem governança como um mecanismo de coordenação. – “(...) a inovação de procedimentos metodológicos na gestão, administração e planeamento da ação coletiva” (Rodrigues, 2005:27). Por fim, acaba por apresentar uma definição que, continuando a colocar o cunho central no poder público, coloca também a necessidade de co-responsabilização das decisões com os restantes atores envolvidos, numa lógica tripartida (privado, público e 3ºsector) – “ (...) é, sempre, um contexto em que o município tem que assumir o papel charneira, mas em que tal passa, também pela perda, nesse contexto, da capacidade de decisão que existe (...) A governança implica, (...) partilha de poder e de capacidade de decisão, mas não deveria deixar de implicar, do mesmo passo, responsabilização dos restantes parceiros, tanto do “terceiro sector” como – e isto é essencial – dos órgãos desconcentrados do poder central e dos próprios agentes económicos privados. (Rodrigues, 2005:49:30)

No seguimento destas definições, que realçam a descentralização do poder público e a integração de diferentes atores, importa apenas acrescentar a definição lançada por Gonçalves que, para além dos aspetos já referidos, afirma que os processos de governança não têm que ser exclusivamente formais, dando abertura para a existência de processos de governança assentes em dinâmicas informais e não institucionalizadas. - "Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições." (Gonçalves, 2005)

Para que a Governança possa ser efetivada, Rodrigues apresenta ainda como princípios de ação o trabalho em parceria e a participação dos atores nas diferentes fases de decisão. – “Os princípios da governança exigem, justamente, que o planeamento seja participado, isto é, que seja realizado em parceria com os atores (...) deverá permitir, também, a participação alargada dos atores diretamente

afetados por essas ações, enquanto decisores, técnicos ou população-alvo. (...) Pressupõe, no fundo, uma cultura de parceria em regime horizontal e uma responsabilização partilhada da tomada de decisão” (Rodrigues, 2005:26:27)

Já para Seixas, a Governança tem um objetivo mais amplo do que a possibilidade de se tomar decisões de forma coletiva, esta deverá construir novas dinâmicas democráticas que permitam uma maior inclusão dos cidadãos e um aumento de consciência cívica, essencial para que estas formas de governança possam ser reais e efetivadas. – “(...) na construção de quadros cognitivos culturais de maior conhecimento, de maior inclusão e responsabilidade cívica e de maior motivação, em torno de objetivos partilhados e comuns, sendo como tal projetos mais coletivos. (...) a tarefa e o desafio de descobrir os mecanismos capazes de integrar, no mesmo sistema político, as modalidades formais e não formais da democracia.” (Seixas, 2007:48)

O conceito de Governança, pela sua ótica integradora, apresenta também, na visão dos autores alguns riscos e desafios, assentes sobretudo na mediação da parceria, dos diferentes níveis de poder e no encontro de consensos, tendo em conta os dois fatores anteriores. – “As diferenças entre pessoas, organizações, redes de trocas, padrões de ocupação e de utilização do espaço, economias, culturas e instituições, parecem fazer com que a gestão e mediação da diversidade se tornem num dos principais desafios da governança urbana.” (Seixas, 2007:46); “as instâncias de governança e as suas parcerias, não constituem espaços isentos de iniquidade das respetivas estruturas de poder e de divergência de estratégias e de interesse.” (Rodrigues, 2005:28) Por outro lado Seixas, afirma ainda que outro dos riscos será a não prossecução da escala pretendida, ou seja, a dinamização de processos de governança de forma espaçada e pontual, que não tenham influência suficiente para uma transição política nesse sentido. – “embora pleno de potencial, corre também ele o risco de implementação parcial e fragmentada, em projetos espaçados e perante comunidades de interesses parcelares – não atingindo assim, de todo, os seus propósitos mais ambiciosos de aprofundamento social e político.” (Seixas, 2007:49)

Para a minimização destes riscos, o autor enfatiza a necessidade de um mediador central que, de certa forma, anime e dinamize a parceria – “predisposição de (pelo menos) um elemento central que gira ou conduza a estruturação de tais espaços, instrumentos e veículos, bem como uma tenta gestão de *stakeholders* e dos valores de inclusão política.” (Seixas, 2007:48)

Para Kissler e Heidemann (2006) o papel de mediador e agregador está a cargo do Estado, que deverá trabalhar em parceria com os restantes atores, de forma a canalizar recursos, para outros sectores, melhorando respostas e encontrando formas de funcionamento alternativo para o contexto atual do Estado. Para isso, em processos de governança, o Estado deverá ter um papel extra, de estimulador e facilitador dessas dinâmicas. - "O Estado pode transferir ações para o sector privado, ou agir em parceria com os agentes sociais. Transforma-se assim, o antigo Estado de serviço em um moderno Estado co-produtor do bem público, mas ainda na condição de responsável último por sua produção. (...) o Estado ativo, nos termos do modelo dos três setores, se transforma num Estado ativador, que age, principalmente, sobre o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar seus recursos e ativar as forças da sociedade civil." (Kissler e Heidemann, 2006:484, 485)

No fundo, tendo em conta o referido pelos diferentes autores é possível resumir quais os pontos fulcrais quando se fala de um processo de Governança: 1) políticas de descentralização do poder público; 2) envolvimento de vários atores, não só estatais, numa tomada de decisão participada, 3) existência de um modelo de funcionamento em parceria ou em rede; 4) existência de um ator animador/mediador, sendo o Estado aquele que, comumente, assume esse papel.

O conceito de governança tem assim um potencial imenso, no sentido em que pretende ser um modelo integrador dos atores dos diferentes sectores na construção de decisões partilhadas e na prossecução de uma democracia mais inclusiva. No entanto, traz consigo diferentes desafios sendo, tal como afirma Gomes (in Seixas, 2007:49) “uma difícil arte de marear”.

Nos próximos pontos serão aprofundadas abordagens que ligam o conceito de Governança ao de Desenvolvimento Local, iniciando-se uma reflexão mais cuidada sobre oportunidades e desafios na articulação destes dois conceitos.

4.2 – Governança Territorial

Neste ponto será aprofundado o conceito de Governança Territorial, referindo-se não só o contexto do seu aparecimento, bem como as características específicas que o distinguem de outros.

A Governança Territorial está intimamente ligada ao conceito de Desenvolvimento Local estando, inclusivamente, a sua origem associada à vontade de se encontrar novas formas de gestão territorial que implicassem novos atores, nomeadamente atores locais (públicos, privados, associativos). (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005)

Este conceito coloca, tal como o nome indica, um peso central no conceito de território, uma vez que, seguindo a escola do Desenvolvimento Local, se se pretende implicar novos atores, tem que se assumir e aceitar que, de território para território, de comunidade para comunidade, existem diferentes sujeitos a envolver e diferentes formas de coordenação possíveis. Tem que se assumir que o território é um elemento vivo e que, como tal, poderão perceber-se diferentes modos de governança territorial. – “Il s’agit plutôt de constater que les coordinations et les organisations autour de ces processus non seulement varient d’un territoire à l’autre, mais dependent de la configuration spécifique de chaque territoire. (...) Le territoire apparaît comme une entité active qui puise son potentiel de développement...” (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005:322)

A ideia de Governança Territorial é, portanto, consequência de novas formas de articulação entre o conceito de Território, Estado e Desenvolvimento Local. Inclui, em primeira instância, um novo olhar sobre o papel do Estado e a sua ligação com o local, nomeadamente o território, aliando a ideia de governança a processos de descentralização, recomposição do poder público e reterritorialização, procurando mecanismos alternativos de exercício do poder, que incorporem diferentes escalas para a ação pública. – “ (...) l’État (...) connaissent une double évolution: le décentrement des pouvoirs au profit d’autres niveaux (...) et une recomposition des espaces d’exercice du pouvoir (...) qui se traduit

à la fois par une déterritorialisation et par la réappropriation d'autres niveaux spatiaux (reterritorialisation)." (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005:323)

A existência de diferentes escalas para ação pública, reconhecendo-lhe uma dimensão local e territorial, demonstra uma característica essencial ao conceito que é, presentemente, aprofundado: o envolvimento de diferentes tipos de atores locais, estatais e não-estatais, em processos de decisão sobre o desenvolvimento de determinado território, facto essencial para que estejamos a refletir sobre um modelo específico de governança e não somente um modelo de governo/governança local. – “ On passe donc des politiques publiques à l'action publique locale. Cette dernière implique les acteurs locaux et non une instance coercitive extérieure; elle peut concerner des acteurs privés, dès lors que ceux-ci se coordonnent en vue de produire un bien ou un service collectif. L' imbrication de divers types d'acteurs et de divers niveaux de coopération et de décision ont amené à transformer le concept de gouvernement en “gouvernance”.” (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005:323)

Importa, por fim, referir, que, mesmo reconhecendo que o conceito de Governança Territorial pressupõe a interrelação de diferentes atores (públicos, privados e outros) na construção de respostas integradas e comuns para o desenvolvimento de determinado território, no conceito apresentado por Pecqueur, o Estado é o elemento central e coordenador de todas estas dinâmicas, sendo essencial a sua participação, enquanto elemento responsável pela animação, pressupondo que recai neste ator a responsabilidade de mobilizar outros para uma lógica de Governança Territorial. – “ L'acteur publique aura donc à rendre possible une mobilization de l'ensemble de ces acteurs – privés, associatifs et publics – et institutions sur des objectifs comuns de développement dans le cadre d'un projet integre et cohérent (...) Ceci implique des jeux de négociation, de compromis, d'alliance et des rapports de force...” (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005:329)

Outros autores apelam à ideia de Governança associada ao conceito de Desenvolvimento Local, não enfatizando de forma tão rígida o papel do Estado, valorizando mais a participação da sociedade civil, enquanto ator central na prossecução de iniciativas úteis de desenvolvimento territorial. Desta forma, defendem também a necessidade da tomada de decisão conjunta e da multiplicidade de atores, mas reforçam a mais-valia destas dinâmicas como mecanismo para uma maior participação dos atores e, conseqüentemente para uma maior concertação de respostas, indo ao encontro das reais necessidades do território, através de uma maior rede de recursos, não limitando a ideia de governança à capacidade deliberativa, em relação a políticas públicas. - "A governança local (*self-organizing*) de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, empresas e sociedades civis com ou sem participação estatal" (Jann in Kissler e Heidemann, 2008:482); "...é necessário envolver ativamente a pluralidade de cidadãos e organizações, entidades públicas, organizações não-governamentais) das comunidades locais no âmbito de processos de governança baseados em parcerias de base territorial" (Ferrão, 2012:23)

Por fim, Leloup, Moyart et Pecqueur reforçam também a importância da participação de diferentes atores, inclusive da sociedade civil, mas vão mais além, associando o conceito de Governança Territorial à ideia de Democracia Participativa, cunhando-o de uma dimensão política que ultrapassa a

dimensão local e territorial. Afirmam, desta forma, que nem sempre é possível assegurar uma efetiva representatividade que permita um real exercício democrático e, como tal, processos de Governança Territorial, onde atores efetivamente envolvidos e implicados no desenvolvimento de um território possuem voz e legitimidade para tomar decisões conjuntas, é essencial para a procura de formas alternativas para o desenvolvimento, ultrapassando, portanto, um olhar exclusivamente local, verificando-se o potencial de interrelações meso e macro que a ideia de Governança Territorial propõe, quando se reflete sobre o contexto atual. – “La gouvernance territoriale répondant à l’émergence de nouveaux espaces de développement, construit par et pour les acteurs qui se les approprient (...) le suffrage électoral ne peut plus assurer la représentativité nécessaire à la démocratie. (...) les principes de démocratie participative s’associent naturellement aux notions de gouvernance territoriale: il s’agit d’emprunter de nouvelles voies de consultation, de participation et de légitimité afin faire émerger non seulement des avis mais des processus et des décisions.” (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005:329)

De qualquer forma, apesar de diferenças entre as abordagens em torno do conceito de Governança Territorial, é possível apresentar os aspetos chave que contribuem para sua clarificação. Em primeiro lugar, é fulcral referir a importância do território (de âmbito geográfico ou comunitário), aliado aos princípios do Desenvolvimento Local, realçando-se, de seguida, a inclusão e participação de diferentes atores (privados, públicos e sociedade civil). Poder-se-á assim concluir que o conceito implica a existência de redes de parceria e de negociação para a procura de consensos e respostas comuns e integradas. Por outro lado, e não menos importante, para que possamos falar de Governança Territorial é essencial que exista poder, por parte dos diferentes atores, para a tomada de decisão. Por fim, tem também que ser referido o papel, mais ou menos forte, do Estado como animador e ator potenciador deste tipo de dinâmicas. – “Le concept de gouvernance territoriale permet d’inclure dans le processus de prise de décision territoriale l’existence de ces acteurs et relations multiples, l’importance des réseaux, l’émergence de conflits et de négociations, le développement traduit en objectifs et en actions” (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005:330)

Continuando a apresentar diferentes abordagens sobre o conceito de Governança, de seguida será aprofundado o conceito de Governança Colaborativa.

4.3 – Governança Colaborativa

A Governança Colaborativa é um conceito de origem norte-americana, que se assemelha a uma nova ideia de Governança, mais partilhada, uma vez que defende, mais do que a descentralização do sector público, um efetivo modelo de tomada de decisão conjunto, em relação a questões do domínio público. - "A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus oriented and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets." (Ansell e Gash, 2008:544)

De facto, o conceito de Governança Colaborativa nasce de várias experiências empíricas que, de uma maneira ou de outra, tentam responder aos aspetos menos conseguidos por parte de

experiências de governança anteriores – “(...) it has bubbled up from many local experiments, often in reaction to previous governance failures.” (Ansell e Gash, 2008:544)

A ideia de Governança Colaborativa ultrapassa inclusivamente a ideia de Governança e apresenta claramente critérios que a distinguem de outros conceitos: 1) ser um processo iniciado por organismos públicos; 2) ideia de parceria entre os diferentes setores, incluindo não estatais; 3) implica a participação na tomada de decisão, com cariz deliberativo; 4) tem um enquadramento formal; 5) implica a tomada de decisão por consenso, 6) e tem como objetivo principal a construção coletiva de políticas públicas, destacando-se assim para além da ideia de parceria entre diferentes atores. (Ansell e Gash, 2008)

Desta forma, importa realçar, como aspetos comuns ao já mencionado, a importância da lógica tripartida e equitativa entre sectores, implicando o envolvimento de atores diferenciados, incluindo sociedade civil, em processos de tomada de decisão, que deverão ser efetivos e incluírem a participação destes nas diferentes fases do processo.

Por outro lado, o conceito apresenta também características bastante específicas e distintivas, nomeadamente o facto de ter que ter um fim deliberativo, totalmente focado da delineação e definição de políticas públicas; ter que ser uma estrutura formal e, por fim, ser um processo que é incitado, em primeira instância, por um organismo público, o que poderá, como visto anteriormente, ter repercussões na forma como é vivida a Parceria e a ideia de Participação, uma vez que há, claramente, um ator-chave que potencia e tem que estar na génese do processo. (Ansell e Gash, 2008)

Assim, o conceito de Governança Colaborativa posiciona-se como uma ferramenta de interesse para o sector público, uma vez que proporciona mecanismos de Democracia Participativa, agilizando os processos de construção de políticas públicas, contribuindo portanto para o melhor serviço público em diferentes territórios. – “(...) we may avoid high costs of adversarial policy making, expand democratic participation, and even restore rationality to public management” (Ansell e Gash, 2008:561)

De qualquer forma, são também apresentados alguns riscos, nomeadamente o facto de 1) existirem atores com mais poder, que podem inclusivamente manipular as decisões; 2) o sector público não estar efetivamente comprometido com este tipo de metodologias, desvirtuando-as e tirando-lhes valor, aquando da sua operacionalização e, por fim, 3) a existência de diferentes níveis de confiança que podem também criar barreiras aos processos de negociação.

Deste modo, o conceito de Governança Colaborativa apresenta dados de extremo interesse para o presente estudo, mas dever-se-á ter alguma atenção na sua análise e utilização, uma vez que, estando dependente de um ator e de dinâmicas formais de parceria, poderá desvirtuar lógicas mais efetivas de participação e envolvimento real e horizontal de outros atores.

Em seguida será apresentado o conceito de Governança Solidária Local

4.4 – Governança Solidária Local

O conceito de Governança Solidária Local está intimamente associado às experiências de Democracia Participativa de Porto Alegre e, como tal, apresenta uma abordagem com influências das escolas da América Latina, interligando fortemente a prática e a teoria.

O conceito surge no contexto de mudança de paradigma que é vivido atualmente e que, pela sua rapidez, transmite ainda incompreensão e falta de assimilação de qual poderá ser o futuro, tanto por parte dos cidadãos, como de organismos formais. A ideia de Governança Solidária Local (GSL) reconhece, assim, e incorpora na sua génese, tanto mudanças de carácter social e tecnológico, bem como mudanças ao nível do poder político, da crise dos Estados-Nações e da hegemonia do mercado em relação aos restantes atores. – “ (...) mudanças generalizadas nas relações sociais (...) nas formas de exercício do poder político que, pela sua rapidez, ainda não foram (...) compreendidas e muito menos incorporadas na vida da maior parte dos cidadãos e instituições em sociedade. (...) Tanto a estrutura estatal, quanto a democracia política expressam (...) estruturas piramidais e setorializadas próprias da especialização e fragmentação (...) como se o mercado fosse suficientemente capaz de assegurar a harmonia do homem com a natureza e a alocação equilibrada dos recursos socialmente gerados.” (Feijó e Franco, 2007:61)

Desta forma, a GSL quer posicionar-se como uma alternativa, como uma forma de organização democrática que implica a descentralização do poder público em mecanismos de gestão coletiva entre diferentes atores. – “(...) novas arquiteturas públicas de co-responsabilidade e co-gestão do desenvolvimento local, impõe-se um novo paradigma democrático, em que a busca da convergência, do consenso, na unidade na diversidade, da cooperação (...) seja a tónica predominante.” (Feijó e Franco, 2007:61)

Assim, Franco define Governança Solidária Local como “uma rede distribuída de pessoas, de adesão voluntária, que tem como objetivo impulsionar novas formas de governança partilhada baseadas na solidariedade social, na parceria entre instituições do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil e na participação democrática direta das pessoas (...) com o objetivo de promover o desenvolvimento humano e social sustentável da cidade e das suas localidades” (Feijó e Franco, 2007:59)

É portanto visível que, à semelhança de conceitos aprofundados anteriormente, as características centrais desta abordagem de Governança passem pela: importância do território e o foco no Desenvolvimento Local, a necessidade de criação de redes de parceria, multidisciplinares e multisectoriais, com a participação de atores públicos, privados e da sociedade civil, numa lógica de co-responsabilização e legitimidade para a tomada de decisão, procurando-se consensos e uma mudança de mentalidade na forma de fazer democracia, ou seja, associando-se também ao conceito de Democracia Participativa. (Feijó e Franco, 2007)

O que distingue o conceito dos restantes é precisamente o facto de ter nascido aliado às experiências de Democracia Participativa de Porto Alegre, nomeadamente o orçamento participativo. Ou seja, todo o contexto de predisposição para a inovação ao nível do poder público faz com que o conceito tenha

sido refletido pela academia e técnicos de terreno estando associado a uma metodologia de intervenção específica, com todas as fases delineadas, incluindo o modo de definição do território, bem como o número e tipologias dos atores a envolver. Nesse sentido, é possível afirmar que, apesar do conceito reforçar fortemente a importância da participação da sociedade civil, inclusivamente a não formal, não tem na sua génese uma base comunitária, colocando, tal como as restantes abordagens, o papel central de animação, no Estado. – “(...) a implementação do Programa previa uma metodologia básica de indução do desenvolvimento local, com formação de uma equipe de articulação, composta por agentes de governança solidária local, capaz de animar uma rede de voluntários (...) o Programa previa a replicação (...) nos 84 bairros de Porto Alegre, multiplicando-se (...) na proporção de um para cada 100 habitantes” (Feijó e Franco, 2007:49)

De qualquer das formas, Franco reconhece que, pós-experiência de implementação, futuramente o percurso da GSL passa pela valorização da base comunitária. – “ (...) a Governança Solidária Local deixará de ser apenas um programa proprietário, um programa do governo municipal, para passar a ser, além disso, (ou talvez, em vez disso), um novo tipo de movimentação social, em rede distribuída, capaz de se replicar a partir de múltiplas iniciativas *bottom-up*” (Feijó e Franco, 2007:59)

Apresenta, inclusivamente, uma articulação e análise interessantes entre o Orçamento Participativo e a GSL, demonstrando diferentes níveis/formas de participação consoante o programa, e realçando o seu potencial de complementaridade. No caso do OP é visível a lógica participativa de auscultação e consulta pública, onde a sociedade civil tem a possibilidade de apresentar e escolher propostas, mas onde o Estado é o executor dessas mesmas propostas, ficando a participação confinada apenas a uma fase do processo. Por outro lado, no caso da GSL procura-se uma lógica de participação efetiva, onde a decisão deverá ser horizontal, incutindo a participação dos diferentes atores em todas as fases de um processo. – “Ao remeter a solução de todos os problemas para o Estado, o chamado Orçamento Participativo vai na contramão de tudo o que defende a GSL: desresponsabiliza e descompromete os seus atores com a tarefa de encontrar e implementar as suas próprias soluções, enfraquecendo, ao invés de fortalecer, (...) a sua participação propriamente dita. (...). (Feijó e Franco, 2007:52) O autor sugere assim a existência de vantagens na promoção de canais entre o que é pensado e decidido a nível local e o que posteriormente é executado pelo Estado, mostrando complementaridade entre as visões (GSL e OP). – “Com alguma dose de otimismo poder-se-ia prever que a dinâmica dos pactos pela GSL tem potencial para incorporar – a médio prazo – os recursos e as dinâmicas do OP.” (Feijó e Franco, 2007:54)

Pode assim afirmar-se que existe potencial nas abordagens sobre Governança associadas ao Desenvolvimento Local e à Democracia Participativa, uma vez que propõem lógicas e mecanismos de articulação entre as perspetivas de Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base e o Regional Endógeno.

Assim, após a apresentação de três abordagens que, apesar de diferentes entre si, tem na sua génese princípios de Desenvolvimento Local, será agora possível analisar o conceito de Governança Partilhada realçando quais as características comuns ou distintivas entre estes e revelando o porquê da análise de um novo conceito no âmbito da presente tese.

4.5 – Governança Partilhada: Porquê outra abordagem? – Interligando conceitos, construindo o conceito de Governança Partilhada

Pelo facto de estarmos perante uma época de transições, de mudanças rápidas e da procura de soluções diferentes que respondam à diversidade da realidade atual, muitas vezes a prática em determinado contexto vai revelando experiências que, aparentemente semelhantes, têm as suas *nuances* únicas e, como tal, implicam uma análise individualizada.

É precisamente o que acontece com os conceitos apresentados: têm todos uma génese comum, mas pelo seu contexto, interpretação académica e aplicabilidade na prática tornam-se conceitos distintos. O mesmo se verifica na presente tese e na necessidade desta ambicionar contribuir para a construção do conceito de Governança Partilhada que, apesar de ter aspetos bastante semelhantes aos restantes, apresenta algumas singularidades, que se verificam em contexto prático, revelando o seu potencial como conceito independente.

Nesse sentido, poder-se-á referir os pontos comuns entre estes conceitos, definindo, assim, quais os princípios basilares associados a uma experiência de Governança em contexto de Desenvolvimento Local.

Em primeiro lugar, todos os conceitos valorizam a ideia de território e comunidade, posicionando-se como estratégias de ação para o Desenvolvimento Local, como um modo de gestão coletiva, a nível micro. Para além da importância do território, todos os conceitos afirmam a necessidade da participação de atores de todos os sectores (público, privado, 3ºsector), reforçando a importância da participação e da representatividade, daqueles que fazem parte de determinada comunidade/território. Por fim, associado à ideia de participação e, conseqüentemente, também à ideia de parceria ou rede, está implícito em todos os conceitos a necessidade de existir poder para a tomada de decisão, destacando-se enquanto modelos de governança e não somente modelos/formas de parceria.

Desta forma, apesar de existirem aspetos-chave que são comuns a todas as abordagens, à medida que a análise foi sendo feita, algumas questões foram surgindo, revelando aspetos opostos e diferentes que permitiram uma clarificação mais teórica do conceito empírico de Governança Partilhada.

Primeiramente é preciso referir que as três abordagens aprofundadas colocam o Estado como ator central e a ideia de Governança aliada ao Desenvolvimento Local, como um modelo de descentralização do poder público, continuando o cunho e a animação central deste tipo de parcerias a recair sobre a entidade Estado.

Nesse sentido, a ideia do Estado como elemento central, coloca-nos questões sobre o funcionamento das parcerias, sobre os níveis diferentes de participação, sobre onde recai em última instância o poder de decisão. Por exemplo, no caso do conceito de Governança Solidária Local são visíveis

diferentes momentos de tomada de decisão e de níveis de participação, consoante fases de implementação da experiência. (Programa delineado pelo Estado, só posteriormente surge participação de outros atores). Por outro lado, a ideia da Governança como mecanismo de descentralização do poder público sugere que esta, em última instância, implica, e tem como fim, a construção de políticas públicas (como é referido pela Governança Colaborativa). Por fim, apresenta-se como um modelo que, tendo o Estado como potenciador central, revela uma lógica *top-down*, mais próxima dos princípios do Desenvolvimento Regional Endógeno (visível no conceito de Governança Territorial)

Contrapondo estas questões, o conceito de Governança Partilhada apresenta algumas características que se destacam das abordagens anteriores, contribuindo para a sua identidade como conceito único e singular: 1) ser de base comunitária; 2) o papel de mediador e animador não recai no Estado, mas sobre entidades da sociedade civil, que têm na sua missão a promoção do Desenvolvimento Local. 3) implica que a tomada de decisão seja participada em todas as fases; 4) inclui relação horizontal e poder igualmente distribuído entre os atores, 5) parte de uma lógica de Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base, com potencial para ser complementar e estratégica para a delineação de políticas de Desenvolvimento Regional Endógeno;

Desta forma, o que distingue o conceito de Governança Partilhada, permitindo a sua existência enquanto abordagem independente das restantes, é o facto de estarmos perante experiências de base comunitária, que acolhem a possibilidade de outros atores, nomeadamente não estatais, terem o protagonismo ao nível dos processos de animação e mediação. O facto de, tendo também como fim a tomada de decisão, esta não se cingir apenas ao nível de políticas públicas, mas também no que concerne a outras esferas que contribuam para o desenvolvimento daquela comunidade e dos seus atores. E, por fim, pelo facto de prezar a representatividade dos diferentes sectores e sociedade civil, com intuito de promover relações horizontais e estruturas de tomada de decisão participadas, partilhadas e direcionadas para consensos, em todas as fases do processo.

Poder-se-á ainda afirmar que preza, assim, uma lógica de Democracia Participativa, posicionando-se como uma alternativa complementar a mecanismos de democracia representativa, como voz da articulação entre local e global, entre estruturas *bottom-up* e *top-down*, como forma de articulação entre processos de Desenvolvimento assente em Estratégias de Base Comunitária e de Desenvolvimento Regional Endógeno.

Após a definição do quadro teórico, será possível iniciar o aprofundamento do objeto de estudo e metodologia de investigação delineada, iniciando-se o processo gradual de articulação entre a prática e a teoria, com a ambição de que esta análise possa contribuir para uma reflexão mais coesa sobre o conceito de Governança Partilhada.

CAPÍTULO V: METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

5.1 – Pergunta de Partida e Objetivos de Investigação

A presente tese pretende, acima de tudo, investigar e responder à seguinte questão: ***Quais as principais dificuldades e potencialidades de processos de Governança Partilhada?***, para que se possa eventualmente apresentar linhas de orientação que permitam enriquecer, por um lado o conceito de Governança Partilhada, trazendo sugestões práticas para a dinamização deste tipo de dinâmicas tripartidas e para a evolução de um processo de parceria; e, por outro lado, possa também contribuir para o enriquecimento do estudo de novas estratégias de ação que tentem encontrar complementaridades entre diferentes óticas do conceito de Desenvolvimento Local.

Deste modo, o objetivo geral e os objetivos específicos são os apresentados em seguida:

Objetivo Geral

Contribuir para o aumento do conhecimento sobre o funcionamento de modelos de Governança Partilhada em contextos de Desenvolvimento Local.

Objetivos Específicos

1. Contribuir para a construção do conceito de Governança Partilhada, através do confronto dos conceitos de Governança, Parceria, Participação e Democracia Participativa
2. Analisar as principais dificuldades inerentes a processos de Governança Partilhada.
3. Analisar as principais potencialidades inerentes a processos de Governança Partilhada.

Objetivos Secundários

1. Analisar as diferentes perceções e posicionamentos dos atores dos três sectores, em relação a dinâmicas de Governança Partilhada.
2. Apresentar linhas orientadoras para a construção de modelos de Governança tripartidos.

5.2 – Metodologia de Investigação

Relativamente à metodologia de investigação, um vez que se trata de uma investigação em ciências sociais que pretende, através da análise de um estudo de caso específico, aferir posicionamentos e perceções que contribuam para a delineação de respostas à questão de partida, considerou-se mais rico e adequado optar por lógicas metodológicas qualitativas, que melhor se adaptam a contextos que agregam uma forte subjetividade.

Nesse sentido, o quadro teórico apresentado, foi transposto para uma Grelha Analítica (Anexo B) onde está refletido o processo de “desconstrução” deste, desde a pergunta de partida, aos conceitos-chave analisados, passando pela definição de dimensões e indicadores, que apoiaram a construção das perguntas descritas nos guiões de entrevista (Anexo C e D) ou nas dimensões selecionadas para grelhas de observação (Anexo E)

Desta forma, mesmo sendo esta uma análise de cariz mais qualitativo e, como tal, com uma carga mais subjetiva, tentou-se que a definição dos instrumentos de recolha fosse o mais transparente possível, associando-os, de forma rigorosa, ao quadro teórico, para que contribuam, efetivamente, com informação útil para a resposta aos objetivos e pergunta de partida.

5.2.1 – Métodos de Investigação

Assim, optou-se pela combinação de três métodos de investigação diferentes, que possibilitam interligar perceções e dimensões mais concretas, contribuindo para a construção de conclusões mais profundas e multidimensionais. Trata-se da Observação Participante, Entrevista e Análise Documental.

Segundo Quivy e Campenhoudt, “(...) os métodos de observação direta constituem os únicos métodos de investigação social que captam os comportamentos no momento em que eles se produzem e em si mesmos, sem a medição de um documento ou um testemunho”. (1995:98) Deste modo, tendo em conta que existe o envolvimento e participação ativa por parte do investigador no estudo de caso em causa, torna-se pertinente a escolha da Observação Participante, visto que trará uma perspetiva única e sem intermediários sobre os diferentes acontecimentos e dimensões. Este olhar será extramente rico numa lógica de complementaridade com os restantes métodos definidos, contribuindo para uma visão mais global e próxima da realidade.

Relativamente à escolha da Entrevista, esta torna-se pertinente uma vez que poderá trazer para o estudo a perspetiva de atores diversificados, adicionando à dimensão de observação do investigador, olhares distintos sobre uma mesma realidade, proporcionando, como descreve Quivy e Campenhoudt, uma maior profundidade no tipo de informação que será recolhida. – “(...) os métodos de entrevistas distinguem-se pela aplicação dos processos fundamentais de comunicação e interação humana (...) Instaura-se assim (...) uma verdadeira troca, durante a qual o interlocutor do investigador exprime as suas perceções de um acontecimento (...) ao passo que o investigador facilita essa expressão, evita que ele se afaste dos objetivos de investigação e permite que o interlocutor aceda a um grau máximo de autenticidade e profundidade” (Quivy e Campenhoudt, 1995:95) Nesse sentido, optar-se-á por entrevistas semi-dirigidas pois, apesar destas terem como objetivo a recolha de informação sobre uma temática concreta, não pretendem ser demasiado limitativas e fechadas a outros *inputs* que os atores possam trazer, contribuindo para o alargamento da visão em relação ao estudo de caso e, conseqüentemente, enriquecendo a própria investigação.

Por fim, a Análise Documental será um importante método sobretudo de contextualização dos restantes, uma vez que permitirá, através da análise dos documentos produzidos pelo CLIP, caracterizar o objeto de investigação e, certamente, apoiará na análise e reflexão sobre os resultados, enquanto método que apresenta visões consensuais e documentadas sobre determinado processo, visões estas que serão ainda mais ricas quando articuladas com as restantes informações, informais, recolhidas e percecionadas na práticas, pelos diferentes atores.

Assim, tendo em conta os métodos definidos, serão utilizados para recolha de informação instrumentos como guiões de entrevista e grelhas de observação, que serão aprofundados aquando da definição e justificação da amostra.

5.2.2 – Definição da Amostra

Relativamente à amostra definida, esta poderá distinguir-se quanto à diversidade de atores envolvidos e quanto à diversidade de momentos analisados, estando, obviamente, intimamente associada aos métodos definidos.

Assim, no que diz respeito à observação participante, pretende-se que as grelhas de observação construídas possam apresentar perceções do que foi observado pelo investigador em diferentes momentos do estudo de caso, nomeadamente, momentos importantes para o funcionamento do projeto (por exemplo, Reuniões de Direção Alargada, Conselho Consultivo, Grupos de Trabalho...).

Apresenta assim, por um lado, observações por dimensão ou atividade, mas também por contexto temporal, uma vez que se propõe construir uma mesma grelha, com as mesmas dimensões e momentos de análise, mas aplicada em três fases: (Anexo E)

- 1) o momento de construção do processo CLIP;
- 2) o processo pós-formalização do CLIP;
- 3) o momento atual do CLIP.

Por outro lado, em relação às entrevistas semi-dirigidas, estas pretendem refletir, dentro do possível, a heterogeneidade de atores e experiências envolvidas no estudo de caso, tendo sido utilizado o cruzamento de diferentes dimensões da análise para a definição da amostra, para que esta fosse o mais representativa possível da diversidade existente no CLIP.

Assim, a amostra tenta abarcar diferentes lógicas passíveis de comparação, que mostrem e reflitam a diversidade de perspetivas que poderão ser tidas em conta aquando da análise de resultados, nomeadamente, quanto a:

- 1) Representatividade dos três sectores (público, privado e 3ºsetor, incluindo sócios individuais ou grupos informais) presentes no CLIP;
- 2) Representatividade do território e representatividade técnica, isto é presença de elementos como dirigentes associativos, moradores, mas também corpo técnico;
- 3) Dimensão mais operacional e dimensão mais estratégica, através da entrevista a atores que participam em todos os momentos CLIP e de atores que estão apenas envolvidos em processos mais estratégicos e pontuais (ex: Conselho Consultivo);
- 4) e, por fim, atores-chave que acompanharam e animaram o desenvolvimento do projeto desde a sua génese, permitindo a reflexão entre visões mais “externas” e “internas” dos processos.

Tendo em conta a lógica descrita foram desenvolvidas 12 entrevistas, semi-digiridas, com cerca de 60 minutos cada, apoiadas por um Guião mais aprofundado e amplo, aplicado aos atores implicados em todas as fases do projeto (Anexo C) e, por um segundo Guião focado em dimensões mais estratégicas, adaptado aos atores que não participam em todos os momentos do projeto, nomeadamente, aqueles que estão apenas representados no Conselho Consultivo. (Anexo D)

Assim a amostra definida inclui os seguintes atores:

- Uma Empresa;
- Dois representantes associação de responsabilidade social/cidadania empresarial: a) técnico operacional; b) representante Conselho Consultivo;
- Três dirigentes associativos;
- Um técnico de uma associação local;
- Um sócio individual, ex-representante de um grupo informal;
- Um representante do setor público (com visão operacional e estratégica)
- Um representante da Academia;
- Dois representantes do Programa K'Cidade: a) técnico operacional; b) representante Conselho Consultivo

Após a definição da metodologia de investigação e da justificação da amostra escolhida será pertinente explorar qual o objeto de investigação, apresentando-se, seguidamente, o estudo de caso CLIP – Recursos e Desenvolvimento.

5.3 – Objeto de Investigação

A associação CLIP - Recursos e Desenvolvimento está inserida do território da Alta de Lisboa e tem vindo a ser animada pela equipa do programa K'Cidade, deste mesmo território. Deste modo, antes de apresentar a associação CLIP, será necessário contextualizar o território da Alta de Lisboa, bem como a ação do K'Cidade neste local.

O espaço onde se insere atualmente a chamada Alta de Lisboa foi um território que, desde a década de 60, começou a acolher diferentes fluxos de pessoas que, em distintas épocas históricas, se foram fixando no território, através de alojamentos precários, criando-se naquele espaço vários bairros com identidades próprias: o Bº da Cruz Vermelha, o Bº Pedro Queirós Pereira, o Bº da Quinta Grande, a Musgueira, a Charneca e o Bº das Calvanas. Assim, até aos anos 90, este território foi sendo palco de um cada vez maior número de habitantes em situações de precariedade, transformando o espaço na “maior área de concentração de barracas e alojamentos precários da cidade de Lisboa” (CEDRU/K'cidade, 2009)

A Alta de Lisboa sofreu, assim, um dos maiores processos de realojamento, ao abrigo do Programa Especial de Realojamento (PER), terminando com as áreas abarracadas e construindo uma malha urbana que integra edifícios de realojamento e venda livre. O processo de realojamento pretendia, para além da reabilitação urbana, também a reabilitação do território a um nível social,

rejuvenescendo a sua imagem, minorando estigmas e potenciando a criação de um território uno, a Alta de Lisboa, em contraponto com as micro-identidades existentes.

Na realidade, o território continua a apresentar-se como um espaço fraturado a nível identitário, uma vez que a identidade e o sentimento de pertença em relação aos antigos bairros continua bastante forte e, por outro lado, os novos habitantes acabam também por utilizar o espaço, numa ótica de dormitório, não usufruindo das suas potencialidades. – “O realojamento, tido como um processo de mudança, implica uma interrupção nas vivências sociais e físicas da população-alvo. É certo que se trata de um processo moroso e de transição lenta, que exige uma readaptação dos residentes ao novo espaço e às novas dinâmicas sociais e urbanas nas quais serão integrados.” (CEDRU/K'cidade, 2009)

Aliás, ao contrário do processo de realojamento agregador que se pretendia, verificou-se que este acabou por quebrar laços, redes de suporte e sentimentos de pertença pré-existentes, não os acolhendo no processo. Reforçou-se, desta forma, a fragmentação, que acabou por contribuir para o agravamento de situações de exclusão e marginalização social, o que afastou o processo de um dos seus objetivos primordiais, a dimensão de inclusão social. – “(...) o realojamento massivo não trouxe a mudança esperada; melhoraram-se as condições de habitação, sem que, todavia, tal produzisse efeitos visíveis sobre a redução da segregação social e económica. O realojamento quebrou laços de solidariedade (...) não prestou suficiente atenção às redes sociais pré-existentes (...) nem ao sentimento de identidade (...) em relação a esses mesmos bairros” – (Programa K'cidade, 2013)

O território continua assim a ser, apesar do programa urbanístico, uma das áreas mais carenciadas da área metropolitana de Lisboa, apresentando diversos problemas, nomeadamente, ao nível do tráfico de droga, o que tem afastado os novos habitantes deste espaço, dificultando a conclusão e sucesso do projeto urbanístico.

Devido ao contexto acima referenciado, este território foi sendo fruto da intervenção de diversas organizações e projetos, entre eles, o programa K'cidade que tem marcado a história recente da Alta de Lisboa, nomeadamente no que diz respeito à malha associativa e a dinâmicas de participação e parceria no território.

O programa K'cidade é um programa de desenvolvimento comunitário urbano promovido pela Fundação Aga Khan e inspirado precisamente nas experiências de desenvolvimento comunitário, em contexto rural, desenvolvidas por esta fundação em países em vias de desenvolvimento. Desta forma, o programa, tal como o nome indica, tem como premissa a crença nas capacidades dos indivíduos, num contexto urbano, o da cidade. No contexto da Alta de Lisboa e, desde 2008, o programa conta com o financiamento dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), promovidos pelo Instituto de Solidariedade Social e pela Câmara Municipal de Lisboa que “pretendem ser um novo paradigma intervenção social, prossequindo a estratégia definida no Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI) (2006-2008)” (Programa K'cidade, 2013)

O K’Cidade distingue-se assim pelo facto de, sendo um programa supra-nacional, ter uma lógica de intervenção *bottom-up* que se reflete nos princípios orientadores da intervenção e no modo como atua nas comunidades onde está inserido.

Desta forma, tem como principal objetivo “fazer com que as comunidades se afirmem como agentes ativos do seu próprio desenvolvimento sustentável, ou seja, promover processos de mudança social que respeitem os ritmos das comunidades, num processo de autonomização crescente dos diversos agentes.” (Rodrigues, 2008) Na prática a intervenção do Programa K’Cidade assenta sobre três premissas centrais: a participação cidadã, o fortalecimento organizacional e o trabalho em rede e parceria.

Relativamente à participação cidadã, o programa intervém no sentido de potenciar os espaços de participação dos cidadãos no desenvolvimento das suas comunidades, trabalhando para a promoção de uma maior coesão comunitária, incutindo a auto-organização da população em volta dos seus interesses e reforçando a capacidade organizativa dos cidadãos para influenciar as tomadas de decisão, promovendo assim o envolvimento efetivo dos cidadãos nas decisões que afetam o desenvolvimento das suas comunidades.

Por outro lado, no que diz respeito ao fortalecimento organizacional destaca-se o trabalho desenvolvido com as Associações de Base Local (ABL’s) no sentido de reforçar o seu papel enquanto atores centrais e primordiais no desenvolvimento dos territórios e comunidades, potenciando o trabalho integrado e multidimensional entre entidades, articulando recursos endógenos e exógenos e promovendo a construção coletiva de planos integrados para o desenvolvimento da comunidade.

Por fim, importa referir a promoção do trabalho em rede e em parceria como um fator essencial do programa, enquanto dimensão transversal em relação às anteriormente mencionadas. Desta forma, a lógica de intervenção K’Cidade passa também pelo fortalecimento das redes de parceria locais, representativas do espectro organizacional e comunitário do território, promovendo uma visão estratégica e coletiva sobre o desenvolvimento, através da interligação de saberes e recursos de todos os intervenientes.

Assim, é fulcral reforçar que, apesar do K’Cidade ser uma entidade externa aos territórios onde atua, com um horizonte temporal pré-definido, tem uma abordagem de base comunitária, promovendo as forças locais para a construção de planos de desenvolvimento conjuntos, que acolham as diferentes perspetivas e riquezas do território, atuando apenas como agente facilitador, mediador e agregador de vontades, recursos e atores no processo de construção do desenvolvimento, de forma participada e coletiva. Deste modo, não intervém como uma entidade executora de atividades, nem como entidade reguladora de caminhos ou procedimentos a seguir, posiciona-se apenas como um animador das dinâmicas e forças comunitárias, privilegiando uma lógica de intervenção sustentável.

Os princípios orientadores do Programa K’Cidade espelham precisamente esta lógica de intervenção – “(i) a natureza holística da abordagem – multidimensional e integrada – que visa potenciar as dinâmicas geradas e contrariar as imbricações das problemáticas que ocorrem nos contextos sociais

e nos territórios em que o Programa atua; (ii) o foco na capacitação e no papel liderante das comunidades na identificação das suas necessidades e problemas, quer na busca de soluções, quer na sua implementação e avaliação, (iii) a centralidade conferida ao reforço das redes de parceria entre os mais diversos atores institucionais e de base local; (iv) a importância atribuída à sustentabilidade enquanto fator de sucesso decisivo (...) como forma de serem as comunidades a assegurar a continuidade do processo de desenvolvimento; (v) o destaque conferido à promoção de uma cultura de aprendizagem que potencie o *empowerment* e a capacitação dos diversos agentes envolvidos.” – (Programa K’Cidade, 2013)

Nesse sentido, nestes últimos anos, no contexto da Alta de Lisboa, o K’Cidade tem apoiado a massa associativa existente (União Desportiva da Alta de Lisboa, Grupo Desportivo e Recreativo Tunelense, Ass. Moradores do Bº Cruz Vermelha, Ass. Moradores das Calvanas), bem como tem contribuído para a criação de novas associações, através do apoio a grupos informais, do incentivo à participação cívica e associativismo e da facilitação dessas dinâmicas. (Ex: APEAL, AVAAL, ARAL). A Alta de Lisboa tem-se tornado um espaço que, apesar de não ter uma percentagem forte ao nível da participação associativa, tem cada vez mais entidades que trabalham nesse sentido, sendo um território rico em dinâmicas comunitárias.

Um claro exemplo da articulação entre as diferentes dimensões anteriormente referidas (reforço da participação cidadão, fortalecimento organizacional e trabalho em rede e parceria) foi o trabalho de animação desenvolvido para a construção do Grupo Comunitário da Alta de Lisboa, que atualmente é um exemplo da identidade institucional e coletiva do território. – “ Por outras palavras, o desenvolvimento de parcerias e o seu fomento são uma das principais estratégias explicitadas no K’Cidade, desde a sua rede de parceria formal até às redes de parcerias locais, que procuram desenvolver e capacitar as populações.” (Rodrigues, 2008)

É no contexto da intervenção do K’Cidade e da animação comunitária do território que nasceu a associação CLIP – Recursos e Desenvolvimento. O CLIP - Recursos e Desenvolvimento é uma associação que pretende criar uma dinâmica de parceria entre o sector público, privado e 3ºsector, com o objetivo central de ser uma rede de apoio e um facilitador dos atores que intervêm em processos de desenvolvimento local, tendo assim como missão: – “Fortalecer de forma participada a ação de pessoas individuais e coletivas que promovem o desenvolvimento local” – (in Estatutos CLIP - Anexo F) A ideia de construir um projeto que incluísse os três sectores da sociedade na prossecução do desenvolvimento, de forma participada e com uma lógica horizontal, foi consciente em todas as fases do processo, inclusivamente na definição da missão aqui descrita, revelando, desde a sua génese, um dos princípios fundamentais do CLIP, a participação. - “A missão do CLIP foi definida em várias sessões através de metodologias participativas que envolveram os diferentes *stakeholders* do sector público, privado e da sociedade civil.” – (CLIP, 2013)

Efetivamente, a premissa de ser uma associação participativa e integradora, com uma dinâmica de parceria ativa, onde todas as decisões são construídas em conjunto, desde a redação dos estatutos, à definição do modelo de governança do grupo, à divisão de tarefas e partilha de recursos, de acordo com a capacidade de envolvimento de cada ator e com o apoio do K’Cidade, enquanto entidade

animadora da dinâmica, são características centrais da marca CLIP. Assim, “O CLIP assume-se como um projeto inovador ao nível da gestão e do funcionamento, uma vez que propõe um modelo de governança partilhada que reúne pessoas individuais e coletivas dos três setores da sociedade - o privado não lucrativo, o privado lucrativo e o público. Este modelo prevê o envolvimento ativo e a partilha de poderes entre todos os associados que trabalham em conjunto em prol do desenvolvimento continuado do território, com total ausência de discriminação, numa lógica de valorização da diferença e da diversidade.” (CLIP, 2013)

O CLIP - Recursos e Desenvolvimento pretende assim, através da ação participada de todos os atores e numa lógica de parceria, ser um organismo que sirva de apoio a organizações, ou outro tipo de entidades, que queiram intervir para a melhoria do território. No fundo, acredita que, trabalhando numa ótica de governança partilhada, as organizações ou outros organismos poderão ter mais força, ganhar mais escala e, com isso, proporcionar melhores intervenções no território. Intervenções estas que poderão ser mais diversificadas e inovadoras, ao integrarem diferentes visões, para que, em última instância, promovam maior impacto e, com isso, o objetivo principal: o desenvolvimento local daquela comunidade.

A associação tem assim uma visão bastante clara do que pretende ser, enquanto proposta inovadora de governança partilhada – “Uma plataforma de trabalho focada no desenvolvimento continuado do território; desenvolvido por uma estrutura leve de recursos humanos qualificados ao nível da capacitação e desenvolvimento comunitário; assente na relação lado a lado com as pessoas, a comunidade e as organizações locais (formais ou informais); Um catalisador de energia e iniciativa local e exterior (com especial participação do sector empresarial) na dinamização e desenvolvimento local; um espaço de confluência de interesses, partilha de recursos, montagem de parcerias; um modelo estruturado replicável e utilizável noutros territórios.” (in Apresentação CLIP - Anexo G)

Para que isso seja possível, o CLIP tem os seguintes objetivos: (in Estatutos CLIP - Anexo F)

- a) Reforçar a participação cívica das pessoas e das organizações;
- b) Facilitar o acesso e a utilização de recursos comuns como equipamentos, informação e serviços;
- c) Promover a partilha e eficiência da gestão de recursos e incentivar a sua mobilização;
- d) Contribuir para uma nova forma de governação local, assente na cooperação e co-responsabilização de todos os atores – economia social, empresas e organizações públicas
- e) Aumentar a visibilidade e eficácia da ação das Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos;
- f) Promover competências de liderança e de gestão das organizações da sociedade civil (OSC) sem fins lucrativos;
- g) Reforçar a sustentabilidade dos processos e das organizações
- h) Facilitar a cooperação da defesa de direitos sociais e económicos e no acesso a oportunidade

No que diz respeito ao seu funcionamento e operacionalização, o CLIP coloca-se de forma inovadora, encontrando estratégias de “baixo investimento, usando recursos já existentes nas pessoas e organizações mas que habitualmente não são valorizados e contabilizados.” (CLIP, 2013) Por isso mesmo, conta apenas com o trabalho voluntário de todos os associados que participam ativamente, não dispendo de recursos humanos pagos. “Até à data, o CLIP não dispõe de nenhum recurso

humano remunerado. Funcionando numa lógica de voluntariado, a associação conta com o trabalho, o conhecimento e a partilha de experiências dos associados e de voluntários, que, organizados em grupos de trabalho, vão desenvolvendo os objetivos e as atividades do CLIP.” (CLIP, 2013)

O CLIP conta ainda, ao nível da sua sustentabilidade económica, com o apoio financeiro e não-financeiro dos sócios, a que se somam a geração de receitas fruto dos serviços que disponibiliza, ações de angariação de fundos ou a candidatura a linhas de financiamento, posicionando-se assim também como mais um exemplo dos modelos híbridos existentes na economia social e solidária que, cada vez mais, aliam a dimensão do valor social com a possibilidade de criação de valor económico.

Para desenvolver este modelo participativo e partilhado de governança, o CLIP funciona com três estruturas específicas, a Direção Alargada, os Grupos de Trabalho e o Conselho Consultivo, para além dos momentos tradicionais do modelo associativo (ex: Assembleia Geral).

A Direção Alargada, tal como o nome indica, é o momento de reunião dos membros da direção, tendo a particularidade de acolher qualquer associado que queira participar. Acontece quinzenalmente para reflexão sobre temáticas estratégicas, situações do quotidiano ou assuntos relativos aos grupos de trabalho. Na Direção Alargada qualquer sócio, independentemente de pertencer à Direção ou não, participa e tem efetiva influência nas tomadas de decisão, privilegiando-se decisões por consenso, mas reconhecendo-se, quando necessário, o voto de todos os sócios presentes. É necessária a aprovação de pelo menos quatro membros da Direção em situações que impliquem compromissos financeiros para a associação. (Regulamento Interno CLIP – Anexo H)

Para operacionalizar as decisões da Direção Alargada, permitindo o fornecimento dos diferentes serviços CLIP, existem grupos de trabalho, órgãos executivos, dos quais fazem parte os sócios que se voluntariam e que, por norma, participam também na Direção Alargada, ou seja, participam nos processos, desde a sua fase de elaboração e tomada de decisão, até à sua operacionalização e sistematização nos grupos de trabalho. Os grupos de trabalho têm autonomia e, através dos seus planos de atividades, alimentam o plano de atividades anual do próprio CLIP. Os associados dividem-se assim pelos grupos, ou pelos seus interesses pessoais, *know-how* específico ou missão das organizações que representam. À data, o CLIP conta com os seguintes grupos de trabalho: Funcionamento; Mobilização de Recursos; Comunicação; Formação e Plataforma de Partilha de Recursos. (Apresentação CLIP - Anexo G)

Por fim, na estrutura CLIP, existe ainda o Conselho Consultivo constituído por representantes dos três sectores da sociedade que, pelo seu *expertise*, ligação ao território ou acompanhamento do CLIP são fulcrais no apoio ao desenvolvimento da sua estratégia, contribuindo para a reflexão e construção do um plano estratégico, através de uma visão helicóptero, mais alargada e atenta às oportunidades de mobilização de recursos exógenos ou de rentabilização dos endógenos. O Conselho Consultivo desenvolve o seu papel de conselheiro trimestralmente, fazendo parte desta estrutura as seguintes entidades: Câmara Municipal de Lisboa (Divisão de Inovação Social e UIT-Norte), Everis, Fundação Aga Khan, GEBALIS, GRACE, ISCTE-IUL, Junta Freguesia Lumiar, Junta de Freguesia de Santa Clara, Laranja Mecânica, SCML (Divisão Norte), UCP-FCH.

Atualmente, o CLIP - Recursos e Desenvolvimento é uma associação que conta com 48 sócios, desde pessoas a título individual, a associações de base local, grupos informais, empresas, organizações públicas ou organizações não-governamentais (21 sócios em nome individual, 3 em representação de grupos informais e 24 coletivos).

Tendo em conta os grupos de trabalho referidos anteriormente, os serviços que o CLIP oferece prendem-se, como é visível na figura 1, com as seguintes áreas: Espaço e Equipamento, Mobilização de Recursos; Ações em Parceria; Formação e Informação, destacando-se as atividades que concorrem diretamente para a missão do CLIP, o fortalecimento das organizações que trabalham em prol do desenvolvimento local. São exemplo: o espaço de co-work e a plataforma de partilha de recursos, permitindo uma redução de custos e rentabilização de recursos através de dinâmicas de partilha; a newsletter de financiamentos, contribuindo para o aumento do acesso à informação; as formações, em áreas de interesse específico para o 3ºsector; e/ou as ações conjuntas de valorização territorial como é o caso do Encontro de Associações de Base Local.



Figura 1: Áreas de Intervenção CLIP

Apesar da sua ainda jovem existência, o CLIP tem já enfrentado diversos desafios, por um lado devido ao contexto atual que tem trazido constrangimentos aos seus associados, limitando em alguns momentos, a sua participação voluntária na associação e, por outro lado, pelo facto de, enquanto experiência inovadora, trazer consigo desafios inesperados que tem que ser refletidos e solucionados caso a caso, sendo sempre uma aprendizagem na construção de uma metodologia de Governança Partilhada, como é o caso do CLIP. Ambos os casos, têm contribuído para o processo evolutivo do CLIP, possibilitando a reestruturação e adaptação do seu funcionamento e revelando como aspeto

central da sua intervenção a dimensão de facilitação do acesso a recursos tangíveis e intangíveis, exemplificado por atividades como a formação, plataforma de partilha de recursos, *newsletter* de financiamentos ou apoio à elaboração de candidaturas.

Assim, é visível que, em primeiro lugar, o CLIP é uma estrutura inovadora que integra, numa mesma lógica de parceria, atores completamente distintos, desde entidades públicas a grupos informais, não limitando a lógica de intervenção para o Desenvolvimento Local exclusivamente às organizações, mas abrindo-a a outros atores, numa lógica de Parceria e Governança Partilhada, tornando-se, por isso mesmo, um estudo de caso de interesse, quando se procuram encontrar novos caminhos para a intervenção, através de novas formas de Participação e Governança, em contextos de ação para o Desenvolvimento Local.

Após a contextualização da metodologia e objeto de investigação será de seguida possível apresentar o capítulo referente à análise de resultados.

CAPÍTULO VI – ANÁLISE DE RESULTADOS

O presente capítulo será dedicado à análise de resultados onde tentar-se-á articular e relacionar o enquadramento teórico definido com os resultados obtidos através das entrevistas e observação participante, possibilitando responder e contribuir para as perguntas de partida definidas.

Para tal, a análise de resultados será discutida, apoiando-se na Matriz de Análise de Entrevistas e nas Grelhas de Observação, através de três áreas específicas: (Anexos I e E)

- 1) como é que a experiência CLIP se manifesta enquanto ação conjunta na construção de processos de Desenvolvimento Local, clarificando e justificando o estudo de caso enquanto experiência que engloba as diferentes dimensões de um processo de Desenvolvimento Local;
- 2) qual o conceito de Governança Partilhada percebido e apresentado pela experiência Clip e qual a sua relação com a definição proposta no quadro teórico;
- 3) quais as principais potencialidades e dificuldades de processos de Governança Partilhada, de acordo com as perspetivas descritas nas entrevistas e observação participante.

6.1 – CLIP como experiência de ação conjunta na construção de processos de Desenvolvimento Local.

Através do enquadramento teórico o conceito de Desenvolvimento Local foi apresentado enquanto termo que integra duas lógicas complementares: o Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base e o Desenvolvimento Regional Endógeno, valorizando sempre o envolvimento das comunidades em todas as fases de um processo de aferição e resolução de problemas/necessidades, que inclui princípios de ação basilares assentes na Parceria, Participação, numa visão integrada do contexto e, no caso do presente estudo, em lógicas de Democracia Participativa.

Efetivamente, no caso CLIP verifica-se a complementaridade entre as duas perspetivas, uma vez que apresenta características, relativamente à construção e desenvolvimento do processo, que corroboram o descrito pelos diferentes autores.

É referido, em primeiro lugar, a forte influência do Programa K'cidade (em parceria com outras entidades externas), enquanto ator supra-territorial que impulsionou e esteve na génese do projeto, não só porque, de facto, potenciou a discussão coletiva sobre o mesmo, mas também porque impactou a comunidade ao nível de dinâmicas de parceria e participação, através da longa intervenção que teve no território, tendo sido a consciencialização da sua saída um fator que possibilitou a discussão sobre o que hoje é o CLIP.

“(...) a CML, Gebalis, a universidade católica, o próprio K' e o Grace. E este grupo é que, com uma visão mais macro, começou a pensar numa solução/resposta de um dia, se o K' saísse, ficar no território um “centro de recursos “ para as associações”
Dirigente Associativo nº1

“começou muito por uma rede de trabalho (...) por uma visão do final do K'cidade (...) que havia tarefas, serviços (ou o que for) que iam ficar em falta no território e portanto havia um

vontade de prolongar a ligação e de prolongar este trabalho em rede que já era feito na altura muito por organizações locais e, à medida que o tempo foi passando, foi sendo desenvolvido”
Empresa/ex-técnico

A preponderância do Programa K'cidade indica a existência de elementos que indiciam características semelhantes a uma experiência de Desenvolvimento Regional Endógeno, apesar de não o sendo totalmente, o facto de, enquanto ator externo ao território, se posicionar como facilitador e catalisador de processos de Desenvolvimento Local com um enquadramento político formal, neste caso, os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), reflete em parte essa lógica de desenvolvimento. Ou seja, o K'cidade é um programa supra-territorial que advém de um enquadramento político “top-down” (CLDS) que precisamente tem como missão potenciar e facilitar processos comunitários de Desenvolvimento Local.

Por outro lado, ao questionar-se se a experiência CLIP é ou não de base comunitária, verificou-se que também são valorizadas características de Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base uma vez que o processo é visto como completamente participado e construído pela comunidade, respondendo também às necessidades por esta identificada.

“Eu penso que teve uma lógica bottom-up porque quer a AVAAL, quer a ARAL, quer a APEAL, são base local representativa da comunidade. E eles foram os grandes animadores do CLIP.(...) eu não tenho dúvidas que ele nasce com uma estratégia comunitária, que ele nasce com dinâmicas bottom-up, e que não tem qualquer tipo de orientação top-down.”
Academia

“Nasceu na base da comunidade porque era ela que pensava e refletia...”
Técnico Associação

De qualquer das formas, apesar de serem descritas características próximas das duas abordagens, é claramente mais referido e percecionado que, no caso CLIP, a complementaridade entre os dois conceitos é completamente orgânica, sendo que o conceito de Desenvolvimento Local reconhecido por todos é já uma interligação de abordagens, reconhecendo-se como uma mais-valia o facto de se incluir estas duas dimensões. Poder-se-á assim concluir que, no caso CLIP, o Desenvolvimento Local é visto e apropriado, pelos diferentes atores, como um conceito que integra em si características das duas abordagens anteriormente descritas, não diferenciando ou reconhecendo essas perspetivas, mas sim definindo apenas Desenvolvimento Local como um processo que, tendo na sua génese lógicas de base comunitária, sairá sempre enriquecido com contributos de atores externos que o promovam, lado a lado com as comunidades, respeitando as suas vontades e posicionando-se apenas enquanto facilitadores.

“Acho que o CLIP nasceu para motivar essa parceria e da base local mas foi claramente motivado por uma entidade externa que, caso não estivesse cá, o CLIP nunca teria existido. Mas não acho que isso seja negativo... acho que foi bom porque impulsionou (...) mas isso não é uma coisa negativa quando nunca se tira de vista as necessidades locais e aquilo que achamos ser prioridade.”
Representante Ass. Responsabilidade Socia Empresarial - Técnico

“Se há um enquadramento institucional que é dado pela Fundação Aga Khan (...) É a dinamização, mas ninguém disse que o dinamizador saia da própria comunidade, porque se ele saísse da própria comunidade não tinha a exterioridade de criar um movimento alterno”
Academia

“eu acho que teve mesmo uma génese de base comunitária, eu acho que naturalmente houve aqui um grande impulso no K'cidade, e portanto foi um processo promovido, foi um processo estimulado, houve quem puxasse esse... (...) um processo que começou do ponto de vista da base para o topo”

Representante Ass. Responsabilidade Social Empresarial – Conselho Consultivo

Desta forma, verifica-se que apesar de ser um processo de construção que tem por base um enquadramento político-legal, com o envolvimento de um ator supra-territorial (Desenvolvimento Regional Endógeno), este é vivido e delineado pela comunidade, evoluindo “à sua medida” e de acordo com as suas motivações e objetivos (Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base).

Assim, é relevante verificar que, na dimensão de construção coletiva do processo, existe efetivamente uma complementaridade de abordagens: existe uma política de Desenvolvimento Local “top-down” (CLDS) operacionalizada por um ator supra-territorial (K’cidade) que se distingue porque tem uma lógica/metodologia de intervenção horizontal e de base comunitária, posicionando-se apenas como facilitador, sendo a evolução dos processos auto-geridos e moldados pela comunidade.

Também no que respeita à criação de conhecimento e influência de outros contextos ou políticas públicas a opinião dos entrevistados apresenta uma lógica complementar entre perspetivas. Por um lado, é realçado o facto de cada experiência ter que ser adaptada a um contexto, não sendo linear a sua possibilidade de replicação (Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base).

“Numa replicação pura e dura não, porque isso seria matar o conceito do CLIP, que nasce não como um cogumelo, mas de uma lógica local do trabalho que é feito”
Empresa/ex-técnico

“Não pode ser um CLIP puro e duro como o que cá temos. As histórias são diferentes.”
Dirigente Associativo Nº1

Por outro lado, reconhece-se que existe um manancial de conhecimento transversal que poderá ser replicado e que, com o maturar do projeto, poderá eventualmente contribuir para a criação de conhecimento útil ao desenvolvimento de políticas públicas de Desenvolvimento Local (Desenvolvimento Regional Endógeno), mesmo não sendo esse um dos objetivos centrais reconhecidos.

“Eu creio que o CLIP é perfeitamente disseminável. É um produto, digamos assim, que é muito possível de estar noutros locais.”
Representante Ass. Responsabilidade Social Empresarial – Conselho Consultivo

“pegassem no conceito do CLIP e perceberem que há um trabalho de rede e que um trabalho de rede com algum investimento pode vir a dar um suporte organizacional muito grande.”
Empresa/ex-técnico

“o CLIP é a sociedade civil, (...) e eu acho que a sociedade civil terá que ter cada vez mais uma voz ativa, é fundamental nós termos uma sociedade civil fortalecida, esclarecida, e com capacidade de intervir, de representar, de identificar soluções, mas também fazer parte delas.”
Programa K’cidade – Conselho Consultivo

“O lobby advocacy resulta dessa força, quer dizer, eu não tenho que representar para ter força e para dar escala, eu não tenho que representar, eu só tenho que ter força.”
Dirigente Associativo nº2

Esta noção de Desenvolvimento Local, descrita pelos participantes, inclui e reconhece uma abordagem complementar e a interação entre diferentes esferas (locais-globais; territoriais-extraterritoriais...) e, portanto, corrobora a proposta de Franco do DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável) uma vez que defende o Desenvolvimento Local como baseado em

dinâmicas comunitárias, que poderão ter atores externos envolvidos no processo e que reconhece a possibilidade destas influenciarem experiências futuras através do conhecimento produzido em determinado local/projeto.

Para além da visão de complementaridade que pauta o conceito de Desenvolvimento Local, no caso CLIP, será também importante analisar os resultados no que respeita às metodologias/instrumentos para a sua operacionalização, nomeadamente a dimensão da Parceria, Participação e Democracia Participativa.

Como referido na apresentação do estudo de caso, o CLIP é uma associação que acolhe atores dos três setores da sociedade (privado, público, 3ºsector, grupos informais e pessoas individuais) que defendem uma lógica de trabalho conjunto na prossecução dos seus objetivos – fortalecer aqueles que trabalham em prol do Desenvolvimento Local.

De facto, ao analisar-se, numa primeira instância, é possível perceber as características descritas no enquadramento teórico, reconhecendo-se que se trata de uma experiência de parceria clássica, uma vez que 1) engloba diferentes agentes; 2) num processo de negociação; 3) para atingir um objetivo comum.

Quando olhado de forma mais aprofundada e comparativamente, por exemplo, à experiência do Grupo Comunitário da Alta de Lisboa (GCAL), enquanto parceria mais institucional, são visíveis alguns aspetos diferenciadores que, uma vez mais, moldam o conceito de parceria à luz do CLIP.

Em primeiro lugar, e indo ao encontro do referido por Rodrigues e Stoer que defendem a existência de diferentes tipos de parceria, de acordo com a sua génese mais ou menos orgânica, verifica-se que no CLIP existe a perceção de que a parceria tem na sua origem uma lógica “*bottom-up*” e que, apesar da existência de atores completamente distintos na sua forma e missão, existe uma construção da dinâmica de parceria horizontal, que potencia relações de igual para igual, minorando desafios relacionados, por exemplo, com questões de poder. Facto que sai reforçado uma vez que a origem do trabalho conjunto não está assente num único ator, responsável pela parceria e sua animação, mas sim na perceção de que o modo de trabalho conjunto nasce de um processo coletivo e, como tal, é mais apropriado por todos. Este aspeto é ainda mais claro quando se coloca em contraponto a experiência de parceria vivida no contexto do GCAL e no CLIP:

“o grupo comunitário tem uma dinâmica muito associada às dinâmicas dos serviços, é uma dinâmica que funciona com os horários dos serviços, com os técnicos dos serviços, nas estratégias de intervenção local, enquanto a dinâmica do CLIP começa a ser a dinâmica de fora do horário, começa por ser aquela dinâmica de quem tem tempo para estar depois dos serviços; porque as associações de moradores e as associações de base local são dinamizadas por líderes locais e por representantes locais (...)o CLIP tem muito mais a ver com a cidadania, com o exercício do poder pelos cidadãos, com a partilha de conhecimentos técnicos, com conhecimentos vivenciais, aquilo que nós chamamos da vida quotidiana, e por isso o CLIP está muito mais ligado ao espaço público, às dinâmicas de atores no espaço público, e o grupo comunitário aos espaços dos serviços e das respostas institucionais”
Academia

Por outro lado, é referido no enquadramento teórico a importância da definição de regras e modos de funcionamento claros e transparentes para que uma dinâmica de parceria possa vingar. Efetivamente,

o caso CLIP agrega atores bastante diversificados, mais e menos formais, que se cruzam noutros contextos de trabalho em rede, onde vivenciam relações de poder distintas. Nesse sentido, a homogeneidade que se verifica na percepção da forma como é feito o processo de negociação e no que distingue o bom funcionamento da parceria é relevante, pois estas são posicionadas enquanto regras basilares que moldam a experiência de ação conjunta analisada.

Verifica-se que processo de negociação funciona através do consenso e é visto como sendo bastante democrático, minorando diferenciações de poder e potenciando ao máximo a ideia de horizontalidade pretendida nesta dinâmica de parceria.

“Acho que houve muito poucas vezes – aliás, não me lembro de nenhuma - em que não tomámos uma decisão em conjunto”
Representante Ass. Responsabilidade Social Empresarial - Técnico

“Foi muito aberto e numa linha de consensos. E quando não foi consenso, como no caso dos grupos informais, foi de votação.”
Programa K'cidade - Técnico

Complementarmente, a parceria é vista não só como um trabalho conjunto ou algo institucionalizado, mas sim como o processo de negociação onde cada ator traz para a tomada de decisão as suas melhores competências, sendo estas reconhecidas e potenciadas em prol do objetivo, independentemente do poder ou influência.

Os diferentes níveis de poder e influência são definidos pela competência sobre determinado assunto e não pela entidade ou pessoa que cada agente representa. No fundo, é uma parceria baseada na competência e no melhor que a diferença entre todos pode trazer para o objetivo comum, respeitando-se que existem diferentes níveis de poder, de influência, ou de participação, mas que esses são moldados pelas competências e não por títulos ou posições societais.

“grupo que está a discutir, eu acho que é completamente de igual para igual (...) cada um tem consciência das suas competências e portanto eu acho que é de igual para igual, na medida em que a negociação é horizontal”
Empresa/ex-técnico

“Cada um fica na sua área de competência. (...) Temos de encontrar o meio-termo. E isso é possível e acontece, porque, se não acontecesse, as coisas não arrancavam. E acontece porque nem tudo é branco nem tudo é preto – há o cinzento, que fica no meio quando se misturam as 2 cores.”
Dirigente Associativo nº1

“tem-se vindo a fazer algo nesse sentido é valorizar o que cada um sabe e dar voz as competências de cada um, seja na participação, seja na tomada de decisão”
Empresa/ex-técnico

Apesar do conceito de parceria defendido pelo CLIP ser o espelho de uma parceria mais contínua, orgânica e menos formal, de acordo com o apresentado no capítulo 3.2, a dimensão da participação apresenta-se como um conceito intimamente ligado à parceria, havendo, inclusivamente alguma dificuldade na sua distinção e separação, enquanto conceitos distintos no Desenvolvimento Local.

Na sua maioria, este é visto como sinónimo de frequência, do “estar” envolvido e/ou ativo nos diferentes processos da organização, sendo reconhecidos diferentes níveis de envolvimento e/ou modos de participação. A participação ou a não-participação está assim associada à ideia de

disponibilidade para estar presente na dinâmica de parceria e os diferentes modos de participação estão, uma vez mais, ligados com o conceito de competência, no sentido em que a participação na tomada de decisão é maior, quanto maior a competência sobre determinado assunto.

“tem exatamente a ver com isso, com a disponibilidade, vontade, envolvimento e depois com outras coisas chatas – se é uma associação que tinha 3 técnicos e agora só tem um (...) também tem a ver c a priorização do Clip dentro das associações”
Técnico Associação

“porque há quem tenha mais tempo e quem tenha menos. (...) Não podem participar todos da mesma forma, porque as pessoas não têm todos o mesmo conhecimento e saber (...) no complemento dos saberes é que o CLIP tem de encontrar o equilíbrio. E aí encontram-se diferentes formas de participar tendo em conta que cada um traz.”
Dirigente Associativo nº 1

“Eu acho que cada um de nós tem o seu papel e as suas competências inerentes, pela sua atividade. E é essa força que se pode levar para lá e vice-versa. Tendo em conta essas nossas competências ir buscar ao CLIP aquilo que para nós é um complemento, quer ao nível das empresas, Estado ou ABL's.”
Sector Público

“E acho que é um dos erros que se faz muitas vezes em organizações é não perceber que a participação pode ser variada e ao estarmos a queixar-nos de que as pessoas não participam, também não estamos a fazer com que as pessoas não participem naquilo em que podem participar.”
Empresa/ex-técnico

Para além dessa perspetiva, a ideia de participação está também bastante associada ao processo de tomada de decisão, estando neste ponto mais próxima do que é descrito pelos autores relativamente a este conceito. Efetivamente a participação é vista como o poder para participar efetivamente num processo de tomada de decisão (existindo diferentes níveis relacionados com a ideia de mais ou menos poder), estando em grande parte intimamente ligado à criação de oportunidades equitativas para que diferentes atores, especialmente cidadãos, enquanto sociedade civil, possam exprimir e ser parte ativa na decisão sobre determinado assunto.

No caso do CLIP, numa primeira análise, existe efetivamente uma lógica de participação interligada com a dinâmica de parceria, uma vez que, todos os atores são chamados a participar e a ter o mesmo poder nos processos de tomada de decisão, estando esse espaço aberto, não só a entidades formais, mas também a cidadãos ou grupos informais. De facto, pensado no conceito de participação enquanto oportunidade de ativamente estar em envolvido em processos de decisão, verifica-se que no CLIP existem condições para o exercício da participação, visto que promove e potencia formas das pessoas se organizarem e se envolverem numa dinâmica democrática, seja por acolher pessoas e grupos não organizados ou formalizados, seja por estimular, com a sua ação, dinâmicas associativas e de cidadania nos seus associados.

Quanto aos diferentes níveis de participação e de influência num processo de tomada de decisão a tendência é que a legitimidade para participar na tomada de decisão, apesar de teoricamente ser igual para todos, passa por um lado, pelo carisma individual de cada sujeito e, por outro lado, pelo nível de envolvimento no processo (envolvimento aqui descrito como a participação enquanto frequência e “estar presente”), que quanto maior for, maior a legitimidade para decidir. Ou seja, quanto maior o grau de participação no processo, maior é o reconhecimento para participar na tomada de decisão coletiva, não sendo esta uma regra definida, é sentida como uma regra informal, que se verifica involuntariamente na prática.

“quanto mais participação e envolvidas as pessoas estão, mais querem decidir porque acham-se injustiçados participarem tanto e não conseguem levar a deles avante. (...) Por outro lado, acho que aqueles cujo envolvimento é só assinar um papel, não sei se têm tantos créditos para tomar decisão só pelo facto de também não estarem a par dos acontecimentos: se não estão a par da vida da associação, como é que podem tomar decisões de igual forma de quem está atento”

Técnico Associação

“isso faz parte até da personalidade humana. Uns são mais argumentativos, outros não são. Nós estamos a tentar, até pelo valor da participação, da coletividade, nós estamos a tentar isso. Mas inevitavelmente, essas vozes se levantam que influenciam mais.”

Dirigente Associativo nº3

É assim visível que a experiência CLIP acolhe dinâmicas de parceria e participação e articula os diferentes conceitos de forma harmoniosa, tentando, tanto quanto possível, criar possibilidades de construção coletiva, que resultam numa visão integrada para o alcance da missão desejada.

Contudo, a importância da animação de processos de parceria que impliquem participação efetiva na tomada de decisão é uma questão que transparece nas entrevistas realizadas, verificando-se que, apesar do desejo ser caminhar cada vez mais para uma animação partilhada, esta ainda recai no ator que tem por missão precisamente animar este tipo de processos, podendo involuntariamente desregular os níveis de poder e participação no processo de parceria.

“Acho que todos nós temos espaço e são aceites e partilhadas e construídas em conjunto. Acho que ainda se sente a questão da liderança da Fundação Aga Khan, ainda naquele processo. (...) Acho que os processos são participados e as decisões são levadas à mesa, são partilhadas, isso claramente. Agora há sempre um motor ou dois motores. A iniciativa não é de forma partilhada, é nesse sentido que eu digo. A decisão sim mas a iniciativa não é feita de forma partilhada”

Sector Público

Tanto o conceito de parceria como o de participação são sentidos, pelos atores envolvidos na experiência, como uma dimensão interna do processo, analisado sempre à luz do funcionamento interno da organização e da relação entre os agentes que nela se envolvem.

Como visto no enquadramento teórico, a dimensão da democracia participativa está associada a uma visão política do Desenvolvimento Local. De facto, isso implica uma perspetiva mais externa, uma vez que se olha para processos de Desenvolvimento Local como potenciais atores participantes e decisores sobre a vida pública de determinado território.

No caso da experiência analisada, observa-se que esta característica externa ou esta possibilidade do CLIP poder ser uma ferramenta democrática não é claramente consensual. Verifica-se que a heterogeneidade que esta dimensão provoca está intimamente associada com a ideia de representação e se, efetivamente, uma associação com as características do CLIP poderá ou não representar, com força deliberativa ou consultiva, determinado território ou grupo em esferas públicas de decisão.

Alguns dos entrevistados defendem que a experiência CLIP tem esse potencial, por ser um agregador de diferentes visões e perspetivas sobre o território e sobre processos de Desenvolvimento Local, porque o seu modo de funcionamento é considerado diferente e inovador e, acima de tudo, porque poderá representar principalmente as associações mais pequenas, como as ABL's. E, por isso,

acreditam que pode ser uma mais-valia o CLIP representar e defender determinados assuntos ligados à temática do Desenvolvimento Local, que não compitam com as temáticas advogadas pelo GCAL, em esferas de decisão públicas.

“Pode no sentido de que é um agregador. É um agregador das preocupações de algumas organizações locais (não na mesma forma que o grupo comunitário) (...) Se o município de Lisboa quiser fazer uma corrida de bicicletas, há que contactar a associação dos ciclistas de Lisboa. E portanto para mim é a mesma lógica. É por isso que acho que as organizações sobre o CLIP deveriam estar por exemplo a dar consultadoria ao BIPZIP. (...) É uma representatividade sectorial.”
Empresa/ex-técnico

“Parte da missão do CLIP, claramente que, o CLIP é a sociedade civil, é representativo da sociedade civil, e eu acho que a sociedade civil terá que ter cada vez mais uma voz ativa, é fundamental nós termos uma sociedade civil fortalecida, esclarecida, e com capacidade de intervir, de representar, de identificar soluções, mas também fazer parte delas.”
Programa K'cidade – Conselho Consultivo

“Esse é um dos grandes objetivos do Clip: conseguir apoiar as associações pequeninas do território sendo um representante com pelo menos algum poder que estas associações não têm e ser quem representa e luta pelos direitos e melhoria das associações locais.”
Representante Ass. Responsabilidade Socia Empresarial - Técnico

Outros consideram que, a ideia do CLIP poder representar determinado grupo ou tema na esfera pública, deverá ser uma decisão bastante cautelosa, por um lado, porque legalmente não está mandatado para ser representante de ninguém, mesmo que socialmente possa vir a estar e, por outro lado, porque esse movimento poderá esvaziar a representação e voz de algumas associações, perdendo-se pequenas identidades no movimento de se posicionar enquanto ator que transmite o todo “numa só voz”.

“Ou seja, do ponto de vista da dimensão social, da dimensão da representação do sentido da população, quer dizer, das organizações, eu creio que o CLIP tem em si mesmo o potencial e a, digamos que, a vocação de ser uma estrutura, uma supraestrutura das outras, e que as possa representar em processos de divulgação das necessidades daquela comunidade (...) Do ponto de vista jurídico não tem legitimidade. (...) Porque o CLIP, em si próprio, não tem uma estrutura (...) que tenha o mandato das outras organizações para as poder representar. Portanto há aqui uma dimensão diferente: tem a legitimidade moral (...) mas não tem legitimidade jurídica (...) Pode ser um órgão consultivo.”
Representante Ass. Responsabilidade Socia Empresarial – Conselho Consultivo

“Eu acho que pode ser perigoso, acho que pode perverter aquilo que é, de facto, a riqueza da governação integrada. A partir do momento em que nós criamos uma figura jurídica que absorve as outras, matamos a necessidade da responsabilidade coletiva”
Representante Ass. Responsabilidade Socia Empresarial - Conselho Consultivo

“Não foi esse o objetivo. Esse é o risco, muitas vezes, quando começamos a evoluir num patamar de ter muitas entidades envolvidas, de se reforçar uma organização; essa organização fica obviamente reforçada, e, de repente, o que choca é isto (...) Quando muitas vezes se faz federações, as associações que integram a federação de repente começam a sentir-se que são completamente ultrapassadas no seu papel. (...)”
Dirigente Associativo nº2

Apesar das diferentes visões, a participação na experiência permite reconhecer que a dimensão da democracia participativa está presente no discurso CLIP, apenas como lógica interna e, mais uma vez, focada no funcionamento da organização, no sentido em que, colocar diferentes vozes, de diferentes setores, num processo de tomada de decisão coletivo e participado é já um movimento democrático experiencial e inovador a nível organizacional. Para além disso, por incluir os três sectores tem também uma componente de influência indireta, uma vez que a experiência vivida de democracia participativa é passada e divulgada nas “sedes” das diferentes estruturas representadas.

Através do estudo é assim possível clarificar o conceito de democracia participativa, enquanto instrumento de promoção do Desenvolvimento Local que pode ter diferentes facetas e formas de operacionalização. Pode expressar-se 1) a nível interno, como é o caso, tendo em conta que a forma de funcionamento organizacional e de tomada de decisão CLIP assenta em lógicas de democracia participativa; 2) a nível externo, implicando já a ideia de participação no espaço público, enquanto ator que marca presença e faz *lobby* sobre determinado assunto (aspeto que ainda não se verifica totalmente no CLIP, mas é sentido como uma possibilidade); 3) e, ainda, efetivamente como instrumento de operacionalização de processos de parceria que levam a formas de governança, no sentido da criação de caminhos de tomada de decisão coletiva, sobre determinado território.²

Acredita-se assim que a dimensão política do Desenvolvimento Local, a democracia participativa, não é ainda um aspeto claro neste estudo de caso que é ainda tão recente, enquanto experiência democrática. De facto, o conceito, de acordo com o descrito no quadro teórico, poderá no futuro ser relevante para a ação do CLIP, desde que a dimensão de democracia participativa se operacionalize não numa lógica de representação, mas enquanto instrumento agregador de vozes, privilegiando a independência e identidade destas, para que distintas perspetivas encontrem e construam um espaço mais ativo nos processos de decisão pública.

Considera-se assim possível afirmar que o CLIP é uma experiência de ação conjunta na construção de processos para o Desenvolvimento Local, ainda em crescimento e maturação, mas que apresenta as bases e os primeiros resultados de um projeto recente com um carácter inovador.

Em primeiro lugar, porque, numa dimensão de funcionamento interno, integra em si uma dinâmica de parceria que inclui e acolhe experiências de participação efetiva, contribuindo para a construção de conhecimento empírico para o Desenvolvimento Local, enquanto conceito rico em diferentes abordagens, olhares e modelos de operacionalização.

Por outro lado, é já uma experiência que capacita, através de uma lógica de ação coletiva e participada, os atores nela envolvida e, por isso, contribui já diretamente para processos de Desenvolvimento Local, proporcionando uma melhor ação ou intervenção dos diferentes agentes, não só pela vivência da experiência em si, mas também pelos serviços ou facilitação de acesso a recursos concretos que oferece, fortalecendo desde já a ação daqueles que trabalham em prol do desenvolvimento, posicionando-se como um ator de relevo nestas esferas.

“Quanto mais as instituições estão envolvidas no Clip, mais tiram partido disso (...) E são aquelas que estão mais presentes (...) que estão a sair mais fortalecidas.”
Técnico Associação

“Eu sou uma simples cozinheira e nunca na vida estaria frente-a-frente e numa relação tão boa com a [Pres. Da Direção do GRACE] como a que temos (...) As pessoas que eu posso encontrar no Clip podem ser uma mais-valia para a minha associação como também para mim”
Dirigente Associativo nº1

Por fim, a um nível mais externo o CLIP apresenta-se ainda como uma dinâmica de ação conjunta em

² Este aspeto será abordado no ponto 6.2 e articulado de forma mais profunda com o estudo de caso

processos de Desenvolvimento Local uma vez que, enquanto laboratório de experimentação de novos modelos pode já partilhar experiências e conhecimento que, mesmo não tendo ainda todos os resultados que se desejam, nem uma preponderância externa relevante, contribui já para a criação de conhecimento sobre o funcionamento de parcerias, processos de participação entre diferentes atores e a dimensão política do Desenvolvimento Local, proporcionando um olhar refrescado sobre o conceito no contexto dos desafios que atualmente enfrenta.

No próximo ponto irá retomar-se a reflexão sobre o conceito de Governança Partilhada articulando a experiência CLIP com o conceito proposto na análise teórica.

6.2 – Construção do conceito de Governança Partilhada à luz da experiência CLIP

Aquando do enquadramento teórico, foram analisadas e apresentadas diferentes abordagens e experiências que caracterizam o conceito de Governança em contextos de Desenvolvimento Local.

Apesar das suas diferenças foi possível reconhecer como pontos comuns a todos os conceitos de Governança em contextos de Desenvolvimento Local, as seguintes características: 1) a valorização do território e da comunidade; 2) a participação de atores de todos os sectores; 3) o poder para a tomada de decisão, enquanto instrumento de gestão coletiva sobre determinado território; 4) e a existência de um ator animador, estando esse papel destinado ao sector público.

Por se ter constatado que, na fase de pesquisa bibliográfica, a produção científica encontrada sobre esta temática não representava o contexto real da experiência estudada, optou-se por apresentar uma proposta para o conceito de Governança Partilhada, acreditando-se que a sistematização de uma abordagem que nasce na prática poderá contribuir com novas reflexões e fatores de enriquecimento para o estudo de processos de Governança em contextos de Desenvolvimento Local.

Desta forma, foram apresentadas como características centrais do conceito de Governança Partilhada o facto de: 1) ser de base comunitária; 2) o papel de mediador e animador recair na sociedade civil. 3) a tomada de decisão ser participada em todas as fases; 4) incluir uma relação horizontal e poder igualmente distribuído entre os atores 5) partir de uma lógica de Desenvolvimento com Estratégias de Base Comunitária, com potencial para ser complementar e estratégica para a delineação de políticas de Desenvolvimento Regional Endógeno.

Olhando para as entrevistas realizadas e para a participação em diferentes momentos da dinâmica CLIP, é clara a apropriação do conceito de Governança Partilhada como sinónimo dos aspetos inovadores do processo e das dinâmicas de parceria e participação que ultrapassam o que já é comumente vivenciado noutros contextos, mas tal não significa que o conceito seja percecionado da mesma forma por todos os atores e, como tal, se o que é percecionado reflete a sugestão de sistematização traçada no enquadramento teórico.

Enquanto experiência de Governança em contextos de Desenvolvimento Local, analisando as características comuns a todos os conceitos, verifica-se que nem todas estão francamente expressas e percecionadas no estudo de caso. Por um lado, é visível que existe o envolvimento dos três

sectores da sociedade (público, privado e sociedade civil), que o poder de decisão está igualmente distribuído por esses sectores e que existe uma valorização do território, neste caso, a Alta de Lisboa, enquanto fator essencial para o nascimento deste tipo de dinâmicas. Mas, não é visível que exista, claramente, uma lógica de gestão coletiva sobre um território, nem está presente a ideia de que o Estado é o ator animador da experiência, descartando desde logo a caracterização do CLIP como uma experiência de Governança em contextos de Desenvolvimento Local dita tradicional. Aliás, quando questionado sobre quem assume o papel de animação no processo CLIP, o sector público respondeu “O sector público não é com certeza!”.

Desta forma, será importante analisar, à luz da experiência, as diferentes características apresentadas como sendo dimensões do conceito de Governança Partilhada, para que se analise, por um lado se o conceito foi bem estruturado teoricamente e, por outro lado, se estamos perante efetivamente uma experiência de Governança Partilhada.

Começando pela dimensão ser de base comunitária verifica-se, através da análise feita no ponto anterior, que a perceção dos atores confirma que, apesar de ter havido um elemento supra-territorial que apoiou a génese do processo, este é considerado como de base comunitária, uma vez que o seu desenvolvimento e evolução foi totalmente participado e moldado pelos diferentes intervenientes comunitários.

Relativamente à animação recair sobre um ator da sociedade civil, as perceções não são tão consensuais. Enquanto parte defende que, por precisamente ser uma experiência de base comunitária, a animação do processo deverá recair na sociedade civil:

*“Sim, seria descaracterizado se assim não fosse. [sociedade civil]”
Empresa/ex-Técnico*

*“se aquilo pretende fortalecer de alguma forma a sociedade civil e contribuir para a sociedade civil, deve ser a sociedade civil que deve estar ali na liderança do processo.”
Dirigente Associativo nº2*

*“objetivo ideal, penso eu, que seria a animação do CLIP ser feita pelas organizações de base local.”
Programa K'cidade – Conselho Consultivo*

...outros consideram que, mantendo a lógica partilhada que pauta a dinâmica de parceria e participação, esta deveria ser também assumida de forma partilhada, podendo existir um modelo rotativo ou um recurso humano com esse papel, pago também de forma partilhada.

*“nem que seja decidido entre as entidades ser uma coisa rotativa anual ou semestral...(...) E não é só para gerir o mail, não, tem que ser a mãe da casa, a Mãe da casa.”
Sector Público*

*“Agora, se disseres “e se este papel ficar com 3?”, aí acho que já faz mais sentido ser uma coisa partilhada. Ou seja, dentro da partilha global, ainda existir uma animação partilhada.”
Técnico Associação*

*“Isto é a minha opinião muito pessoal; eu acho que o CLIP deveria ter um coordenador, pago por toda a gente, para fazer o trabalho do CLIP e ser a cara do CLIP (...) E que representa todos.”
Sócio Individual*

Ambas as perceções assumem e reconhecem a importância da animação refletir o processo CLIP e,

como tal, estar preferencialmente associada à sociedade civil ou a dinâmicas de ação partilhada entre setores.

No que diz respeito à decisão ser participada em todas as fases, a participação na dinâmica do CLIP reflete que a intenção e a estrutura interna de funcionamento promovem a possibilidade de todos participarem em todas as fases de um processo de tomada de decisão, desde o seu pensamento e planeamento mais estratégico, até à sua operacionalização e avaliação. Contudo, por se tratar de uma associação, decisões que possam responsabilizar legalmente os membros dos órgãos sociais, apesar de participadas por todos, devem ter um mínimo de quatro elementos da direção formal para que possam ser efetivadas.

“(...) regra geral quem participa nas reuniões tem legitimidade para decidir sobre a maior parte dos temas e tenta encontrar-se um consenso”
Empresa/ex-técnico

A dimensão da relação horizontal entre os diferentes agentes e sectores é outro dos pontos em que a opinião é consensual, uma vez que se considera que a experiência promove efetivamente uma relação equitativa entre os diferentes setores e atores envolvidos, mas que isso não significa que todos estão associados à dinâmica da mesma forma, mas que, na realidade, todos participam numa relação de igual para igual, onde cada um traz o melhor que tem para o processo de decisão e recebe também o melhor que essa conjugação horizontal constrói.

“É aquela que já existe. (...) Porque consegue sentar à mesma mesa todos e consegue pôr todos a discutir sobre o mesmo”
Dirigente Associativo nº1

“É isso que nós temos procurado sempre, é que a partilha da decisão seja equitativa.”
Dirigente Associativo nº2

“É, no fundo, pôr ao serviço do CLIP os conteúdos, as competências e as responsabilidades de cada sector.”
Representante Ass. Responsabilidade Social Empresarial – Conselho Consultivo

“É os três setores conseguirem sentar à mesma mesa, conseguirem pôr os seus diferentes pontos de vista, serem muito claros na expectativa que têm, do que é que querem com aquele processo. Mas conseguirem estar ao mesmo nível das discussões, ou seja, os argumentos de uma empresa não têm mais valor do que uma sociedade civil.”
Programa K'cidade - Técnico

“É a tomada de decisão, é a partilha, é o podermos levar as ideias e os projetos e a forma de estar do sector público mas que as empresas e as entidades de base local o vejam como forma de crescimento e reflexão e vice-versa.”
Sector Público

Por fim, a ideia de que deverá partir de uma lógica de Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base, mas que deverá ser complementar para a delineação de políticas de Desenvolvimento Regional Endógeno foi também já abordada no ponto anterior sendo que é visível o potencial da experiência enquanto promotora de conhecimento útil à elaboração futura de políticas de desenvolvimento, e enquanto possível modelo de replicação noutros contextos que enfrentem desafios de desenvolvimento semelhantes. Nas entrevistas é ainda referido o potencial da estrutura organizativa do CLIP, nomeadamente o conceito do Conselho Consultivo, como podendo ser o órgão que adquire um papel de aferição de oportunidades nessa esfera mais político-social:

“Por exemplo como dizia há pouco, se vão reformar o CLDS, deviam falar com o CLIP. Porque sabem que o CLIP também é resultado do trabalho disso. (...) depois acho que o CLIP já está a fazer um processo para isso: o conselho consultivo tem gente que se mexe nessas esferas e que têm o conhecimento para ser o embaixador do CLIP (...) E portanto aí essas pessoas é que têm de fazer o trabalho “olha, querem falar disto? Está aqui esta organização que faz isto e isto”...”
Empresa/ex-técnico

Após a análise das diferentes dimensões é possível perceber que existe uma equivalência quase total entre o conceito proposto de Governança Partilhada e aquilo que é percebido pelos diferentes atores que vivem a experiência quotidianamente.

No entanto, quando questionados sobre o que é efetivamente a Governança Partilhada os aspetos mais valorizados e que estão associados ao conceito proposto são 1) o envolvimento dos três sectores numa relação horizontal 2) o poder de tomada de decisão existir em todas as fases e com o mesmo peso por parte de todos os atores.

Não existe assim qualquer referência ao papel do animador, percebendo-se uma lógica de autogestão do processo, nem à dimensão mais política do conceito, enquanto potencial de influência de políticas de Desenvolvimento Local. Fruto da participação no processo, acredita-se que esta omissão resulte porque o CLIP é ainda uma experiência em fase de maturação e em pleno crescimento ou, por outro lado, por haver uma perceção do conceito de Governança Partilhada como apenas um conceito que transparece o modo de funcionamento interno da organização, que é o que atualmente é vivenciado, e não como um potencial instrumento democrático.

“Governança partilhada é quando tu procuras que a decisão seja tomada em conjunto com outros atores e que eles sintam que é uma decisão que de alguma forma é também deles, e também tem o contributo deles.”
Dirigente Associativo nº2

“É um sonho tornado realidade, que é a possibilidade de não ser um grupo restrito, e às vezes uma pessoa só, a tomar decisões sobre a estrutura, o caminho, a missão, os objetivos e a forma como as organizações são conduzidas; e, pelo contrário, ser um processo que nasce de uma reflexão, de uma cooperação, e acima de tudo, de uma partilha de responsabilidades.”
Representante Ass. Responsabilidade Social Empresarial – Conselho Consultivo

“A governança partilhada tem de ter em consideração as opiniões de vários atores de igual forma: todos têm uma opinião a dar e a opinião de todos é considerada de igual forma; já a governança não tem este processo aqui de partilha. É só tomar decisões.”
Sector Público

Assim, apesar da análise do estudo de caso espelhar que o conceito de Governança Partilhada apresentado não se verifica integralmente na prática, principalmente porque não existe consenso relativamente ao ator animador e ao papel de influência na construção de políticas públicas. Observa-se também que os restantes conceitos de Governança apresentados não retratam fielmente o que o contexto vive, principalmente no que diz respeito à dimensão de gestão coletiva de um território, tornando-se importante perceber então, o que está na base do não reconhecimento total do conceito e o que é, afinal, à data, o conceito de Governança Partilhada, tão falado no CLIP e vivenciado por este.

Desta forma, Governança Partilhada não se verifica em pleno, não só porque nem todas as características estão expressamente visíveis, mas sobretudo pelo facto da dimensão mais externa do conceito – ser um instrumento de gestão territorial entre os três sectores – não se verificar. Este aspeto está relacionado com dois fatores, que condicionam o seu sucesso e se interligam: 1) a apropriação do conceito de Governança Partilhada enquanto princípio de gestão organizacional interna; 2) a incapacidade de visualizar potencialidades externas do conceito, pela possível competição e/ou duplicação de papéis com o GCAL

De facto, a ideia de gestão coletiva entre os três sectores existe e é praticada na lógica de funcionamento interno da organização, vista quase como princípio de gestão organizacional, mais próximo do conceito clássico de Governança. E, efetivamente, tal como é visível nas apresentações que são feitas pelo CLIP, a dimensão de Governança Partilhada é descrita como um dos aspetos mais inovadores da experiência, mas sempre numa lógica interna, enquanto promotor de uma lógica de funcionamento, que implica a gestão coletiva entre os três sectores e, ancora em si, princípios de parceria, participação e partilha de recursos, na procura e construção de mais e melhores respostas de fortalecimento daqueles que trabalham para o Desenvolvimento Local. (Anexo G)

Por outro lado, apesar das características serem propícias para o desenvolvimento de uma experiência efetiva de Governança Partilhada, visto que agrega em si já parte das características identificadas e existe uma apropriação do conceito por parte dos atores, a verdade é que a potencial ideia de uma lógica externa de Governança Partilhada, focada na gestão coletiva de um território, não é tão claramente pressentida. Este facto poderá estar condicionado precisamente pela relação entre CLIP e GCAL que, para alguns atores, não é completamente clara. Considera-se que, por exemplo, a dimensão externa e mais política do Desenvolvimento Local, deverá estar a cargo do GCAL, não podendo o CLIP enveredar por processos semelhantes, para que não se sobreponha, mesmo se se tratar de formas distintas ou complementares de gestão do território. Na realidade, o GCAL não integra atores dos três sectores, nem tem práticas de funcionamento interno que promovam processos de Governança Partilhada, sendo o CLIP, nesse sentido, uma experiência com características mais próximas e interessantes para processos de Governança Local.

Apesar disso, o GCAL cumpre um papel importante no território e tem um estatuto e reconhecimento institucional já maturado, enquanto rede informal de parceiros que advoga sobre questões concretas e temáticas do território, não podendo, nem querendo, os atores do CLIP entrar em competição com esse papel, sendo muitas vezes, por isso, renegada a potencial ideia de dimensão externa e política da Governança Partilhada, não se considerando, para já, a hipótese da existência de formas complementares de ação coletiva sobre o território, que poderão incluir dinâmicas de Governança Partilhada como o CLIP e dinâmicas de trabalho em rede e parceria como o GCAL.

“Para mim o grupo comunitário é, efetivamente, para onde se leva as discussões e as situações comunitárias (...)”

Sector Público

“Porque o grupo comunitário acho que devia focar-se mais no advocacy e lobby sobre o território”

Dirigente Associativo nº1

Desta forma, apesar do conceito de Governança Partilhada, defendido no enquadramento teórico não ser vivido em pleno na prática, por um lado porque há ainda fatores em evolução e experimentação, que carecem de mais tempo para uma definição mais aprofundada e, por outro lado, porque o próprio contexto condiciona o desenrolar potencial do estudo de caso, a verdade é que, defendendo uma lógica de investigação que bebe e se complementa na prática e na teoria, importa considerar a existência do conceito de Governança Partilhada, pois este, apesar de alguns pontos não serem coincidentes, foi já completamente apropriado pelos atores, existindo enquanto conceito de base

empírica, refletindo processos de gestão organizacional interna, incluindo a tomada de decisão coletiva e horizontal entre os três sectores. Isto, pelo menos, à luz da experiência CLIP.

“[O que é Governança Partilhada?] Para mim governança deve ser sempre partilhada, por isso é que não consigo responder a essa pergunta.”
Empresa/ex-Técnico

“[O que é Governança?] Vem de governança partilhada.”
Técnico Associação

Partindo da experiência do CLIP, no próximo ponto serão analisadas quais as mais-valias e maiores desafios associados a um processo de Governança Partilhada.

6.3 – Principais dificuldades e potencialidades de processos de Governança Partilhada

Após clarificação do conceito de Governança Partilhada e, no seguimento dos objetivos propostos na presente tese, será agora possível apresentar quais as maiores potencialidades e dificuldades deste tipo de processos, uma vez mais, articulando as perspetivas expressas pelos diferentes intervenientes.

Começando pelos aspetos mais positivos, ou seja, as potencialidades identificadas em relação ao processo de Governança Partilhada, são referidas quatro grandes características, todas elas focadas nos processos de funcionamento interno da organização, que promovem processos horizontais, de relação e gestão coletiva, entre atores muito distintos, são elas:

- 1) o envolvimento/contributo dos três sectores, enquanto dinâmica que enriquece qualquer processo de construção coletiva;

“(…) é a própria forma como o CLIP se iniciou e a própria forma como o CLIP se definiu em termos de estrutura”
Programa K'cidade – Conselho Consultivo

- 2) a relação horizontal entre os três sectores, ou seja, o facto do processo de negociação e tomada de decisão serem horizontais e partilhados;

“(…) processo de participação e esta tentativa de horizontalidade da decisão”
Empresa/Ex-técnico

- 3) a partilha de saberes e conhecimento que se verifica, que tanto facilita o acesso a recursos, como fortalece os participantes e permite a construção de respostas inovadoras, no sentido em que nascem de uma verdadeira sinergia de saberes; e, por fim,

“Forças, são as forças que já referimos várias vezes. É esta questão da partilha, é o crescer em conjunto, é o percebermos que com menos fazemos muito mais, é começar a incutir este espírito em nós que, que ou nunca existiu ou que estava muito apagado.”
Sector Público

“(…) é a partilha de saberes e dos conhecimentos, as pessoas que vamos encontrando no nosso caminho, as próprias instituições, as portas que se abrem”
Dirigente Associativo nº1

- 4) a ideia da co-responsabilização, em que todos partilham compromissos tanto na fase de tomada de decisão, como na operacionalização.

“(…) quando nós compartilhamos o poder de decisão, nós meio que nos responsabilizamos todos.”
Dirigente Associativo nº3

Por outro lado, os aspetos negativos referidos prendem-se com as questões de operacionalização do modelo, mais uma vez, enfatizando o modo interno como é percecionado o conceito de Governança

Partilhada, nomeadamente:

- 1) a morosidade dos processos de decisão, que por serem totalmente participados e baseados numa lógica de consenso demoram de facto mais tempo;

“(...) demora mais tempo e portanto também há impasses de decisão (...) isso vai sendo afinado e portanto há aqui uma dificuldade de execução e muitas vezes de um vazio do executor”
Empresa/ex-técnico

- 2) o desgaste da participação, porque todos estão presentes nos diferentes momentos e decidem sobre todos os assuntos, mas na realidade à interesses de participação distintos e temáticas mais agregadoras e “interessantes” que outras, situação que se pode tornar um facto de desgaste;

“Acho que muita gente ficou farta de vir às reuniões porque tens 20Kg de laranjas e tiras 2 gotas apenas.”
Representante Ass. Responsabilidade Socia Empresarial - Técnico

- 3) assenta em motivações e portanto torna-se um modelo frágil, se um desmobiliza os outros fragilizam-se, o que o torna no factor de risco visto que o modelo está assente nas forças e participação de todos e não apenas no envolvimento de alguns;

“(...) basta um ter menos força ou menos vontade para que este modelo vacile. Isto é uma verdadeira rede, não é uma rede fictícia em que há uma malha que quebra e continua a rede, aqui é um bocadinho diferente. Se uma das forças vacila, coxeia, pode pôr em risco o próprio modelo e a sua existência.”
Sector Público

- 4) a ideia de co-responsabilização também pode ser desresponsabilizadora, por um lado a decisão é de todos, mas depois há uma tendência para a operacionalização não ser de ninguém e as responsabilidades serem esvaziadas, uma vez que ninguém se sente completamente responsável pela sua execução.

“Sem um senso de responsabilidade coletivo é muito difícil também (...) Se todos podem tomar decisões, todos podem ter opinião, então eu posso jogar e sair”
Dirigente Associativo nº3

Deste modo, é possível afirmar, de acordo com a experiência estudada que, as potencialidades de processos de Governança Partilhada estão associadas ao modelo e processo enquanto catalisador de mais-valias e retornos positivos, porque promove uma relação de parceria efetiva entre atores com características muito diversas, minorando, com seu formato, desigualdades (por exemplo de poder), rentabilizando a diferença na construção de sinergias e respostas que pretendem efetivamente responder aos desafios que os atores do Desenvolvimento Local enfrentam.

Já os aspetos negativos deste tipo de processos estão diretamente ligados à dimensão da operacionalização do modelo, que apesar de recente e, por isso, ainda em fase de experimentação, é já percecionado na sua dimensão de dualidade entre ser uma mais-valia e apresentar dificuldades de execução.

“É o grande desafio e ao mesmo tempo o grande trunfo que temos.”
Dirigente Associativo nº3

Para articular potencialidades e dificuldades são já apresentadas recomendações que não desvirtuando o modelo, pretendem agilizá-lo, encontrando dinâmicas mais executivas, para que não haja tanto cansaço ou desmotivação, mas mantendo sempre o foco na partilha, participação e numa decisão coletiva, para que os objetivos se atinjam mais rapidamente, as oportunidades não se percam e a ideia possa evoluir e vingar como ideia, mas também como real modelo que possa inspirar outros.

Deste modo, também no que diz respeito aos desafios e potencialidades transparece a ideia de Governança Partilhada enquanto característica interna do processo de funcionamento da organização, apesar de que todos os obstáculos e virtualidades identificados serem certamente transponíveis e sentidos também, em contextos semelhantes, que incluam a dimensão externa da Governança Partilhada, uma vez que são já considerados e apropriados, nas perspetivas apresentadas, os restantes elementos-chave que constroem conceito de Governança Partilhada.

Com a análise do estudo de caso foi possível caracterizar uma experiência de Governança Partilhada num contexto de Desenvolvimento Local, contribuindo-se para a definição e reflexão sobre o conceito, realçando-se o potencial deste tipo de experiências enquanto laboratórios vivos na delineação de novas formas de relação, ação democrática e trabalho conjunto para processo evolutivo de construção de respostas geradoras de desenvolvimento

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

Chegada a fase final de construção da presente tese, é agora possível tecer algumas conclusões, reflexões críticas e, inclusive, recomendações acerca do processo de investigação definido e dos resultados atingidos.

Iniciando a reflexão sobre o processo de investigação definido acredita-se que este teve aspetos positivos e negativos, que influenciaram a tese que agora se apresenta, intimamente associados ao facto de existir uma forte proximidade com o estudo de caso enquanto participante e acompanhante do processo, tanto a nível profissional como pessoal.

Por um lado, e numa primeira análise, este aspeto pode claramente tornar questionáveis as reflexões e conclusões apresentadas, considerando-se que existe sempre uma componente de parcialidade na visão do investigador, fruto do forte envolvimento e participação no estudo de caso, dificultando o olhar mais científico e imparcial que se pretende neste tipo de estudos.

Por outro lado, considera-se que o facto de se estar completamente envolvido no processo trouxe mais aspetos positivos do que negativos, que enriqueceram grandemente o trabalho desenvolvido. Em primeiro lugar, permitiu a presença e análise de todos os momentos da vida da organização, presenciando o modelo de Governança Partilhada e as suas mais-valias e desafios *in loco*. Em segundo lugar, foi claramente sentido que, por existir uma relação de confiança entre o investigador e os entrevistados, houve um enorme “à vontade” para partilhar visões e perspetivas e, paralelamente, uma possibilidade de as aprofundar efetivamente, visto que o entrevistador estava por dentro da realidade, gíria, inter-relações etc.. e, por isso, a conversa pôde “ir mais fundo”, enriquecendo assim a fase de recolha de informação. Por fim, o facto de se experienciar o processo, ao mesmo tempo que se desenvolve um processo de reflexão mais científico, foi o operacionalizar da lógica de investigação-ação, usufruindo na prática das aprendizagens de um olhar de “*investigactor*”, uma vez que, tanto os caminhos do estudo foram sendo delineados com o apoio do que a experiência ia “contando”, como também o processo de construção do CLIP foi enriquecido, principalmente, com o que se foi partilhando ao nível do quadro teórico definido.

De qualquer das formas, apesar de se considerar maioritariamente positiva a escolha efetuada para processo de investigação, esta foi consciente dos seus constrangimentos e, portanto, tentou minorar-se o risco de parcialidade, através dos seguintes cuidados metodológicos:

1. ser fiel ao quadro teórico definido;
2. construção de um quadro analítico rigoroso;
3. utilização de instrumentos de recolha de informação que resultaram diretamente e estritamente desse quadro analítico;
4. aferição detalhada, com o orientador, de todos os passos e resultados da análise.

Estes cuidados, refletiram-se, por exemplo, através da escolha da amostra, que tentou incluir atores diversificados mostrando uma perspetiva do CLIP ampla e o mais parecida possível com a sua diversidade real, evitando-se opiniões pessoais, cingindo a análise apenas ao que a teoria apresentou e à voz das pessoas entrevistadas.

Relativamente ao conteúdo e temática da tese e, agora sim, permitindo a inclusão de uma opinião pessoal e reflexão crítica acredita-se efetivamente que se está perante um contexto social e político propício e aberto à experimentação de processos de Governança em contextos de Desenvolvimento Local e que, mesmo podendo existir diferentes nomenclaturas para apelidar este tipo de experiências e sendo considerado ou não, futuramente, o conceito de Governança Partilhada, alguns princípios serão certamente fulcrais na redefinição dos modelos de intervenção e ação em contextos de Desenvolvimento Local, nomeadamente,

- 1) a procura de modelos híbridos que englobem os três setores numa construção horizontal e coletiva de respostas;
- 2) a rentabilização da “dimensão política” do Desenvolvimento Local, encontrando caminhos para a integração efetiva de mecanismos de democracia participativa, em experiências de Governança Local;
- 3) a valorização e reconhecimento da importância da existência de agentes “animadores” nestes tipos de processos, que tenham como missão e know-how a promoção do Desenvolvimento Local e que, independentemente do sector que representam, se possam efetivamente dedicar e focar na promoção de metodologias de capacitação e fortalecimento da sociedade para processos de parceria, de participação e de governança partilhada, que permitam o florescimento e replicação, contextualizada, de experiências como o CLIP;
- 4) e, por fim, a definição de modelos que promovam uma concreta e palpável articulação entre lógicas de Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base e lógicas de Desenvolvimento Regional Endógeno.

Desta forma, tendo em conta as perguntas de partida e os objetivos de investigação definidos, conclui-se que, mesmo podendo o conceito de Governança Partilhada não estar ainda completamente definido, sendo o presente estudo apenas um contributo nesse sentido, foi já possível identificar alguns riscos e potencialidades associados a estas dinâmicas. Por um lado, verificou-se que os riscos estão diretamente ligados à operacionalização e morosidade dos processos de tomada de decisão coletiva, podendo cair no esvaziamento ou desresponsabilização, uma vez que, pertencendo a decisão ao coletivo, pode correr-se o risco da operacionalização não ser apropriada por ninguém, pensando-se que pertence a todos. Por outro lado, as potencialidades evidenciadas estão associadas aos resultados trazidos pelo processo, mesmo que este apresente desafios na sua execução, nomeadamente, o facto da tomada de decisão coletiva permitir a rentabilização e mobilização de recursos endógenos e exógenos e a construção coletiva de respostas, contribuindo para um efetivo olhar integrado sobre o território, reforçando novamente a importância de se delinear caminhos tripartidos na construção futura de respostas para o desenvolvimento.

Ou seja, acredita-se que experiências como o CLIP, apesar de ainda recentes e em plena fase de crescimento e evolução, terão no futuro condições para contribuir para a construção de instrumentos, modelos e princípios de ação que promovam pontes entre escalas micro-meso-macro, que englobam a articulação entre atores distintos e que, efetivamente, potenciam formas de participação e

construção de políticas públicas, aproximando cada vez mais o local e o global, com olhar multidimensional e multissectorial, essencial no contexto complexo de rápidas mudanças em que vivemos.

Espera-se ainda que a construção do conceito de Governança Partilhada continue a ser explorado e redefinido, permitindo a sua clarificação pois, apesar de existir uma adequação entre o quadro teórico definido e o caso empírico apresentado, nem todos os pontos foram coincidentes, podendo, à data, descrever-se Governança Partilhada como um processo de gestão e tomada de decisão coletiva entre os três sectores, participada em todas as fases e potenciadora de uma relação horizontal, que tem, na sua génese, uma lógica de base comunitária, implica a existência de um ator animador, preferencialmente da sociedade civil, e deverá promover complementaridades entre lógicas de Desenvolvimento assente em Estratégias Comunitárias de Base e de Desenvolvimento Regional Endógeno. Mas, certamente, o estudo futuro do conceito poderá clarificar principalmente a dimensão política de gestão de um território de forma tripartida e a dimensão do papel do animador, contribuindo para a definição mais concreta do que é, na teoria e na prática, um processo de Governança Partilhada em contextos de Desenvolvimento Local.

Nesse sentido, a academia deverá também continuar ligada e atenta a este tipo de processos promovendo, nomeadamente, estudos mais completos e aprofundados sobre a sistematização deste tipo de modelos, contribuindo para a construção e redefinição do conceito de Governança Partilhada.

Aliás, considera-se interessante a sugestão de algumas possíveis temáticas de investigação para o futuro, que poderão enriquecer e clarificar o presente estudo:

- 1) Sistematizar a metodologia CLIP, identificando cronologicamente os diferentes passos, aprendizagens e decisões tomadas, as diferentes fases de construção do modelo, percebendo-se opções e/ou desafios ultrapassados, para que possa ser útil noutros contextos;
- 2) Analisar de forma comparativa experiências de Governança semelhantes que vão começando a surgir na cidade de Lisboa (e.g. Bairros), com o intuito de perceber diferentes modelos de funcionamento, pontos comuns ou distintos, contribuindo tanto com aprendizagens para a construção do conceito de Governança Partilhada, como também com recomendações concretas para a prática e evolução destas experiências;
- 3) Aprofundar a dimensão da animação/liderança deste tipo de processos: que perfil, que tipo de animação/liderança, quem poderá assumir esse papel;
- 4) Analisar os contextos territoriais facilitadores para este tipo de dinâmicas e articulá-los com a proposta anterior, para que, mais uma vez, se crie conhecimento que permita eventuais replicações, obviamente contextualizadas, de experiências de Governança Partilhada;
- 5) Analisar, sistematizar e comparar diferentes experiências e/ou teorias de agilização de processos de tomada de decisão participados (e.g. sociocracia) de forma a tentar definir estratégias práticas que tentem colmatar os riscos identificados neste estudo.

Por fim, como recomendações, sugere-se que se mantenha o acompanhamento e investimento neste tipo de experiências, uma vez que os três sectores poderão encontrar dimensões de inovação e

interesse em processos que promovam lógicas de ação tripartidas encontrando novas formas de ação político-social.

Considera-se, por exemplo, que o sector público poderá encontrar nestas experiências formas alternativas de gestão dos territórios a nível local, investindo em lógicas de complementaridade entre atores, possibilitando a construção de respostas mais eficazes e eficientes, através de processos de co-responsabilização e co-construção, proporcionando dinâmicas de democracia participativa, tornando-as efetivas, posicionando-se, de facto, como um ator ao serviço dos cidadãos e dos territórios. Aliás, enquanto ator que tem, como missão última, o desenvolvimento de determinada comunidade/território, importa ainda acompanhar de modo próximo estes processos, de forma a perceber quais as características que estão na sua génese e possibilitam a sua proliferação, para que possa capacitar-se enquanto ator dinamizador de processos ou, inclusivamente, possa apresentar-se um enquadramento político-legal que facilite este tipo de processos.

Para o sector empresarial lucrativo manter-se atento e envolvido nestas experiências é, certamente, uma oportunidade para encontrar formas de se posicionar enquanto um ator socialmente responsável, posicionando a empresa como cidadã que, tal como outro qualquer cidadão, contribui para a sociedade em diferentes dimensões, para além do seu objetivo central, ser empresa. Existe assim a potencialidade de, na prática, se perceber através destas experiências como é que o sector privado poderá ser um agente ativo e envolvido de forma continuada num processo de Desenvolvimento Local, apoiando a construção do conceito de responsabilidade social empresarial/corporativa como algo orgânico, que é parte integrante do ADN da empresa e do papel que esta deseja ter na sociedade, não somente como uma componente quase independente, externa e pontual, em relação às restantes que compõem a empresa.

A sociedade civil, pode encontrar também, nestas experiências, aspetos de extremo interesse para a sua ação e reposicionamento, face aos desafios que o contexto atual apresenta. Nomeadamente, porque lógicas tripartidas incitam a que, cada vez mais, se coloquem de parte formas de trabalho baseadas na competição, investindo-se sim em lógicas de cooperação, que permitam uma maior sustentabilidade das organizações, promovendo a partilha de recursos e responsabilidades, na construção de respostas mais eficazes e eficientes. Potencia também que a sociedade civil, enquanto ator central no desenvolvimento dos territórios, se reposicione, não apenas como ator de *delivery services* ou ator menor na cadeia de valor, mas enquanto parceiro estratégico do desenvolvimento, com missão primordial do promover e, portanto, com capacidade de ligar os restantes setores e potenciar relações tripartidas.

No fundo, o interesse em continuar a acompanhar e sistematizar este tipo de experiências passa pela descoberta de como, cada agente, poderá utilizar as suas melhores competências e características, sem perder a sua identidade e o foco nos seus objetivos primordiais, em prol do bem-comum – o Desenvolvimento.

Por fim, recomenda-se ainda que o CLIP, enquanto estudo de caso analisado, não perca as características de reflexão-ação que o tem pautado, permitindo lógicas de experimentação contínua,

promovendo a sua evolução e maturação, enquanto experiência de Governança Partilhada em contextos de Desenvolvimento Local.

Espera-se assim que o presente estudo tenha trazido algumas reflexões úteis sobre processos de Governança Partilhada em contextos de Desenvolvimento Local e que possa contribuir e apoiar o trabalho de outros estudantes ou profissionais da área.

BIBLIOGRAFIA

AMARO, Rogério Roque (2009), *Desenvolvimento Local*, em António David Cattani, Jean-Louis Laville, Luiz Inácio Gaiger, Pedro Hespanha, *Dicionário da Outra Economia*, Coimbra: Edições Almedina

AMARO, Rogério Roque (2003), *Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria*, *Cadernos de Estudos Africanos* nº4 Jun/Jul p.35-69, Lisboa: ISCTE

AMARO, Rogério Roque (2001), *Opções Estratégicas e Atores de Desenvolvimento em Confronto no Caso de Foz Côa*, in *O caso de Foz Côa: um laboratório de análise sociopolítica*, com coord. Maria Eduarda Gonçalves, Lisboa: Edições 70

ANIMAR (2003), *Guia das Organizações e das Iniciativas de Desenvolvimento Local*, IDRHa e IEFP;

ANSELL, Chris; GASH, Allison (2008), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, University of California, Berkley

ARNSTEIN, Sherry R. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, *JAIP*, vol. 35, No. 4, pp. 216-224

COSTA, Ana Gil da (2010), *Diagnóstico – K’Cidade – Programa de Desenvolvimento Comunitário Urbano*, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa – Faculdade de Ciências Humanas

COSTA, Telma de Vasconcelos da Graça (2009), *Parcerias como estratégia de desenvolvimento local: relatório da construção de um grupo de trabalho no domínio da nutrição, em Caué*. Lisboa: ISCTE – Departamento de Sociologia;

FERREIRA, Bárbara Marques (2011), *Desenvolvimento, Cidadania e Participação: Performações Locais*, Lisboa: ISEG

FEIJÓ, Jandira & FRANCO, Augusto (2007) (orgs.) *Olhares sobre a Experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. Porto Alegre: CMDC/ediPUCRS

FERRÃO, João (2012), *Responsabilidade Social Territorial e Localismo Ético*, *Revista de Economia Solidária*, nº5, pp. 18-39, ACEESA

FRANCO, Augusto de (1998), *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – Dez Consensos, Proposta nº78*, Setembro/Novembro

FRANCO, Augusto de (2010), *Democracia – Um programa autodidático de aprendizagem*, São Paulo: Escola de Redes

GONÇALVES, Alcino (2005) *O conceito de governança*, Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito – CONPEDI, Anais, 16 p. Manaus

GOUVEIA, Pedro Miguel Luz (2009), *Municípios, economia solidária e desenvolvimento local: caminho possível para um outro desenvolvimento*, Departamento de Economia, Lisboa:ISCTE

GRANADO, Cristina (2010), *Democracia e Participação ao Nível Local: o Poder Político e o Orçamento Participativo – O caso de Belo Horizonte e Palmela*, Lisboa: ISCTE

GUERRA, Isabel (2006), *Participação e Ação Coletiva – Interesses, Conflitos e Consensos*, Estoril: Príncípia Editora

JOUE. Marjorie (2009), *The Barca Report: A Spring Clean for Europe's Cohesion Policy*, Notre Europe, Thinking a United Europe

HENRIQUES, José Manuel (2006), *Global restructuring and local anti-poverty action: learning from european experimental programmes*, Lisboa: ISCTE

HENRIQUES, José Manuel (1990), *Municípios e Desenvolvimento: caminhos possíveis*, Lisboa: Escher

LELOUP F., MOYART L., et PECQUEUR B. (2005), *La gouvernance territoriale comme une nouveau mode de coordination territorial?*, Géographie Économie Societé, Vol. 7, p. 321-332

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. (2006), *Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade*, RAP 40(3):479-99, Maio/Junho, Rio de Janeiro

MENDES, Tiago Carrilho Ribeiro (2006), *Parcerias para a promoção local de emprego*, Lisboa: ISCTE

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van (1995), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva

OLIVEIRA, Ana (2004), *Técnicas em Rede: um desafio*, Revista *Intervenção Social* nº 30, pp. 213 – 223

ORNELAS, José H., MONIZ, Maria João Vargas (2007), *Parcerias Comunitárias e Intervenção Preventiva. Análise Psicológica*, 1 (XXV): 153-158

ROCCO, Roberto (2003), *Governância: de instrumento da democracia à implementação de um conceito. Pós. Revista do Programa Pós-Grad Arquit Urban.* FAUUSP, no.14, Dezembro

RODRIGUES, Sara Merlini de Matos Xarez (2008), *Do domínio simbólico ao domínio das dinâmicas: redes de parceria local na Alta de Lisboa (Programa K'cidade)*, Lisboa: ISCTE

RODRIGUES, Walter (2005), *Planeamento e Governança Territorial – Uma Reflexão Sociológica a partir do Terreno. Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 10, Junho, pp. 25-34

SACHS, Ignacy (2004), *Inclusive development strategy in an era of globalization*, Working Paper nº35, Geneva: Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization, International Labour Office

SANTOS, Boaventura de Sousa (2002), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

SEIXAS, João (2007), *Redes de Governança e de Capital Social. Cidades, Comunidades e Territórios*, nº14, Junho, pp. 43-60

DOCUMENTOS E RELATÓRIOS

CEDRU/K'cidade, (2009), *Diagnóstico da Alta de Lisboa*

CLIP (2013), *Relatório de Atividades 2013*

Programa K'cidade (2013), *Relatório de Atividades 2013*

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo A: Escada da Participação

Anexo B: Grelha Analítica

Anexo C: Guião de Entrevista Participantes CLIP

Anexo D: Guião de Entrevista Participantes CLIP – Conselho Consultivo

Anexo E: Grelhas de Observação

Anexo F: Estatutos CLIP

Anexo G: Apresentação CLIP

Anexo H: Regulamento Interno CLIP

Anexo I: Matriz de Análise de Entrevistas