

Reflexões e Recomendações

Políticas Públicas Territoriais Participadas



cidadania e território
www.comunidadesparticipativas.org



cidadania e território

www.comunidadesparticipativas.org

Políticas Públicas Territoriais Participadas

Reflexões e Recomendações

Outubro de 2015



ACERT

Rua Dr. Ricardo Mota
3460-613 Tondela
Tel: 232 814 400
migueltorres@acert.pt
www.acert.pt



RUMO

Baía do Tejo, Pq. Empresarial do Barreiro,
Rua 19, nº13, 2831-904 Barreiro
Caixa Postal 5063
Tel: 212 064 920 | geral@rumo.org.pt | comu-
nicacao@rumo.org.pt
www.rumo.org.pt



ROTA do
GUADIANA
ASSOCIAÇÃO DE
DESENVOLVIMENTO
INTEGRADO

Rota do Guadiana

Rua da Capelinha, 7
7830 – 340 SERPA
Tel: 284 540 500 | 284 540 220
rota@rotaguadiana.org
www.rotaguadiana.org



Terras Dentro

Rua do Rossio de Pinheiro
7090-049 Alcáçovas
Tel: 266 948 070
atd@terrasdentro.pt
www.terrasdentro.pt

O ÍNDICE

- 1 Enquadramento do Documento
- 2 Diagnóstico do Desenvolvimento Local Sustentado (políticas, práticas e instrumentos)
- 3 Dos Desafios à Comunidade Nacional para um País de Coesão
 - 3.1. Desafios & Recomendações às ONGs / ODLTs
4. Recomendações para Políticas Públicas Fomentadoras do Desenvolvimento Local & Territorial de Coesão
 - 4.1. Das Políticas Nacionais & Coesão Territorial
 - 4.2. Das Políticas Territoriais Participadas
 - 4.3. Das Específicas Intervenções de Base Territorial
 - 4.4. Programa para a Inovação & Cooperação no Desenvolvimento Local / Territorial
5. Súpula das Recomendações – Fichas técnicas
 - 5.1 Aos Decisores Políticos
 - 5.1.1 Aos Autarcas
 - 5.2. À Sociedade Civil / ODLTs



1

Enquadramento

O projeto “Cidadania & Território: Desenvolvimento Local Sustentado” resulta de uma parceria entre a RUMO (Barreiro), a ROTA DO GUADIANA (Serpa), a TERRAS DENTRO (Alcáçovas) e a ACERT (Tondela). Enquadra-se no Programa Cidadania Ativa, um instrumento de apoio às ONG, financiado pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (EEA Grants) e gerido pela Fundação Calouste Gulbenkian. O projeto está integrado no domínio de atuação A do programa: Participação das ONG na conceção e aplicação de políticas públicas, a nível nacional, regional e local e engloba enquanto áreas-chave a boa governação e a transparência.

O projeto testou uma metodologia de intervenção baseada precisamente no diálogo entre ONG’s e entidades públicas e privadas em processos de conceção e aplicação de políticas públicas, em particular ao nível local. Este processo baseou-se nos seguintes elementos de **diagnóstico**:

- = Insuficiente audição dos territórios;
- = Insuficiente inovação a partir de conhecimento acumulado;
- = Falta de continuidade e coerência dos instrumentos de política, pela ausência de um enquadramento estratégico;

Insuficiente diálogo e concertação entre atores centrais/regionais/locais.

O Professor João Ferrão¹, no contexto das 1as Conferências de Aljustrel (Abril de 2014), reforçou estes pressupostos: “Os processos de aprendizagem devem ser alimentados a partir de conhecimentos e capacidades localmente existentes. Ignorar o que existe, ou o que existiu e entretanto se perdeu, e procurar construir o futuro a partir de um vácuo de memória é um erro persistente, com custos sociais, económicos e financeiros elevados. Pelo contrário, ativar permanentemente a nossa memória, os nossos conhecimentos e as nossas capacidades é a forma mais segura de construir processos robustos de inovação societal e de mudança duradoura.”

O processo de identificação, sistematização e disseminação de práticas significativas foi implementado a nível nacional, de uma forma colaborativa, dando sequência a um dos objetivos do projeto (*Criar, implementar e animar uma plataforma interinstitucional de discussão e reflexão do desenvolvimento territorial sustentável*), estabelecendo um conjunto alargado de contactos, no sentido de estabelecer uma estratégia para a identificação e disseminação de práticas significativas. Havendo simultaneamente o objetivo de *“Animar ciclos de debate/reflexão que contribuam para o diálogo e cooperação entre ONG, setor lucrativo e autoridades públicas, no quadro dos processos de execução de políticas públicas”*, houve desde

1 João Ferrão, Professor, Investigador coordenador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

o início a preocupação em envolver nesta plataforma, ONG's, entidades públicas, sector empresarial, movimentos emergentes da sociedade civil.

Em cerca de 10 meses de pesquisa conjunta, foi possível identificar 125 práticas significativas de um país por vezes ignorado, mas, no entanto, mobilizado e mobilizador. Estas iniciativas, protagonizadas por diversas organizações e com escalas de intervenção diferenciadas, permitem reconstituir o percurso já realizado nesta matéria e identificar o que podem constituir recomendações para a conceção de políticas públicas de desenvolvimento territorial sustentado, na qual a cooperação institucional entre atores públicos e não públicos desempenha um papel crucial.

A informação recolhida encontra-se sistematizada em documento, apresentado publicamente no seminário intermédio do projeto, no dia 17 de Dezembro de 2014 nas instalações do CES Lisboa. A partir daí, foi amplamente divulgado, quer *online*, quer presencialmente, em diversos momentos de disseminação.

O presente documento resulta, por um lado, dos ensinamentos aprendidos com a identificação das 125 práticas significativas, no que respeita a princípios de intervenção, modelos de governança, sustentabilidade e estratégias e, por outro, dos ensinamentos retirados dos **processos experimentais**, já que estes implicaram ações de capacitação e vários momentos coletivos de ação/reflexão.

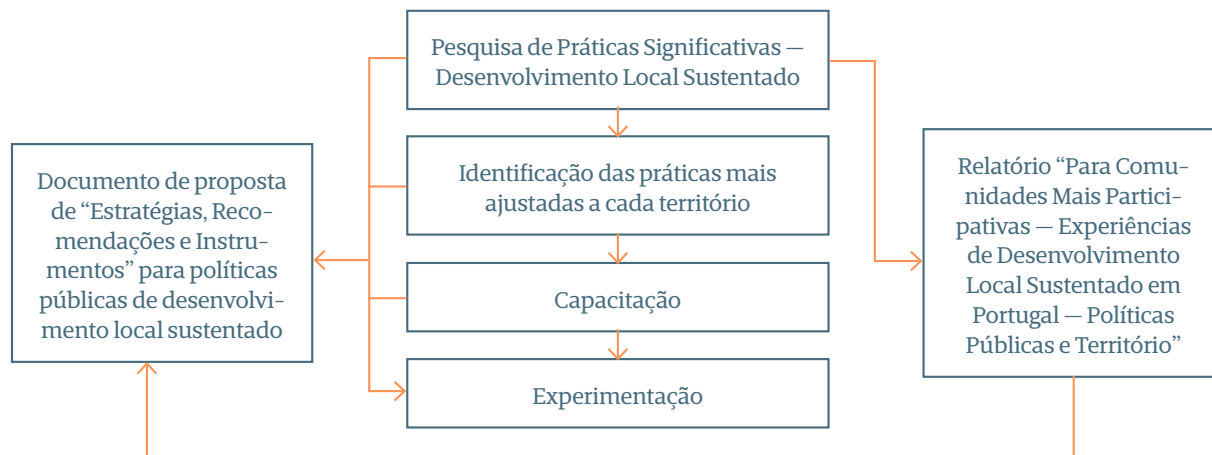


Figura 1 – Metodologia do Projeto

Em Tondela, o processo experimental foi enquadrado no âmbito do Conselho Local de Ação Social, onde o município optou por replicar a metodologia do projeto no sentido de conferir um maior dinamismo ao próprio CLAST². Paralelamente, incorporou-se o modelo do Q3³, no sentido de qualificar a intervenção das entidades locais.

Em Serpa e Alcáçovas, tendo em conta a relevância dada localmente a temáticas como emprego, empregabilidade e fixação da população, implementou-se um processo de incorporação da metodologia da Rede de Empregabilidade Barreiro I Moita. A Terras Dentro aprofundou ainda aspetos associados à implementação da metodologia SPIRAL, que associou ao processo de construção da própria rede.

No Barreiro, o processo foi integrado na Estratégia Local de Desenvolvimento para a DLBC⁴ da Cidade do Barreiro, tendo ficado estipulado o estabelecimento de um circuito curto (nos Mercados Municipais) e, a constituição de Assembleias Comunitárias nos territórios a abranger na futura DLBC (representantes das comunidades a intervirem, com poder de decisão relativamente aos processos a implementar).

É, pois, no quadro da globalidade das ações e reflexões desenvolvidas no decurso do projeto, que este documento foi construído e que se constitui como uma proposta de resposta aos desafios assumidos pela parceria face ao Programa Cidadania Ativa. Contudo, tendo em conta a cooperação entre organizações e instituições que trabalham com objetivos semelhantes, estudámos e relevámos contributos de especialistas e de outros projetos, particularmente os desenvolvidos no âmbito do Programa Cidadania Ativa.

Referir, ainda, que as recomendações não são de carácter conjuntural, nem focados no atual ciclo de programação comunitária, antes apontam para políticas públicas alicerçadas em estratégias e operacionalizações do Estado Português. Contudo, estas recomendações poderão ter tradução no QREN 2020.

2 *Conselho Local de Ação Social de Tondela*

3 *Qualificar o 3º Setor*

4 *DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária*

2

Diagnóstico do desenvolvimento local sustentado em Portugal

(políticas e princípios de intervenção)

No relatório “Para Comunidades Mais Participativas: Experiências de Desenvolvimento Local Sustentado – Políticas Públicas e Território”, identificamos um conjunto de programas, práticas e instrumentos que fomentam o **desenvolvimento local sustentado** (económico, social, cultural e ambiental), e que incorporam os seguintes princípios de intervenção:

- ≡ **DIÁLOGO E COOPERAÇÃO**, assentes na boa governação e transparência;
- ≡ **REDES INTEGRADAS**, baseadas no trabalho em parceria, planeado, racionalizado, a partir da articulação das entidades públicas e privadas a atuar num mesmo território – intervenções integradas de base territorial – e/ou na mesma área temática de intervenção.
- ≡ **MODELOS DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA**, em que subscrevemos o entendimento da Comissão Europeia, no qual, governança se refere às regras, processos e comportamentos através dos quais os interesses são articulados, os recursos são geridos e o poder é exercido na sociedade. Implicam processos de tomada de decisão coletivos a partir de redes que ligam, entre outros, sociedade civil e Estado (cogestão e codecisão público/privado). Com este novo modelo de governação, passa-se da ideia de um “Estado regulador” a um “Estado Facilitador”, em que este assume a posição de ator detentor de algum controlo relativo à aplicação das eventuais políticas públicas.

- ≡ **PARTICIPAÇÃO**, dinâmicas de estímulo a uma cultura de participação, cooperação e decisão colaborativa, que garantam a influência efetiva dos cidadãos na organização de uma comunidade/sociedade. Grupos considerados menos favorecidos (social ou economicamente), têm assim a possibilidade de participar nos processos de tomada de decisão e nas ações definidas nos processos de desenvolvimento local. Neste contexto, é assim um princípio fundamental para o funcionamento de um Estado Democrático.

- ≡ **INTERVENÇÕES INTEGRADAS DE BASE LOCAL** (com impacte na melhoria das condições de vida das populações, baseadas na potenciação de recursos endógenos): *Estratégias de promoção do desenvolvimento local baseadas em metodologias participativas que mobilizem recursos da sociedade civil, em parceria com o Estado e setor empresarial para, de forma conjunta, refletir de intervir sobre o território. A potenciação dos recursos endógenos (naturais, culturais, humanos, etc.) é um dos elementos fundamentais destas intervenções.*

Neste capítulo não poderíamos deixar de fazer referência ao recente “*Estudo de Diagnóstico das Organizações Não-Governamentais em Portugal*”, produzido pela Universidade Católica Portuguesa sob a coordenação da Professora Raquel Campos Franco, o qual, visou aprofundar o conhecimento da realidade das ONG no nosso País, tanto a nível do seu peso

na realidade socioeconómica portuguesa, das suas áreas de atividade, formas de organização e de gestão e capacidades de financiamento, como dos principais pontos fortes e pontos fracos que as caracterizam. O documento, no qual, nos revemos e que subscrevemos, inclui um conjunto de recomendações, muitas delas semelhantes ou complementares às recomendações constantes neste documento. Neste âmbito é de realçar a recomendação nº 3 - **Ajustamento das políticas públicas, com a definição de estratégias integradas para cada uma das áreas (ex: cooperação, sem abrigo, deficiência):**

Diferentes ONG de diferentes áreas de atuação referem nos estudos de caso que as políticas públicas tendem a parecer um conjunto de medidas avulso com uma agenda política que nem sempre se alinha com as necessidades no terreno. É essencial a definição de políticas públicas e quadros legislativos integrados, adequados e desenvolvidos com a participação ativa de quem atua no terreno. Adicionalmente, é fundamental promover a articulação

entre os sistemas de polícia, de justiça criminal, de saúde, de segurança social e de educação, pois um funcionamento adequado, célere e eficaz destes sistemas é fundamental ao bom trabalho das organizações. É, também, importante que a agenda de projetos apoiados por financiamento público seja coerente, estável e vá de encontro às necessidades do terreno. Deve ser evitada uma agenda que privilegie projetos de grande dimensão que nem sempre contribuem para a real capacitação dos beneficiários e comunidades e que deixam de fora as ONG de pequena dimensão. (pág.214)

Finalmente, não podemos deixar de fazer referência à muito esclarecida tese do Prof. João Ferrão⁵, apresentada publicamente, acerca da tipificação das políticas públicas e que ajuda em muito a contextualizar e informar o presente documento. A designação '*políticas territoriais*' cobre situações muito distintas. É, por isso, necessário esclarecer que tipos de políticas se encontram sob esse chapéu. Em termos simples, podemos identificar cinco situações distintas.

⁵ *Comunicação apresentada ao seminário intermédio do projeto, realizado a 17 de Dezembro de 2014, CES, Lisboa.*

- 1. AS POLÍTICAS TERRITORIAIS IMPLÍCITAS**, isto é, aquelas que não prosseguem objetivos territoriais mas que contribuem de forma decisiva para estruturar o território, quer de forma direta, quer indiretamente, a partir dos efeitos que desencadeiam. A política de transportes ou a política agrícola comum (no pilar relativo à agricultura) são, talvez, os dois exemplos mais conhecidos deste tipo de políticas. É, aliás, impossível compreender as grandes alterações do uso, ocupação e organização do território português das últimas décadas sem levar em consideração os impactos deste tipo de políticas. Paradoxalmente, esses impactos são muitas vezes mais fortes do que os das políticas que têm os territórios como objeto explícito de intervenção.
- 2. AS POLÍTICAS SETORIAIS TERRITORIALIZADAS**. É verdade que num país com grande tradição centralista como Portugal, onde imperam lógicas de decisão setoriais e verticais por comando e controlo, há pouco espaço para que as entidades de nível regional ou sub-regional ajustem orientações genéricas de âmbito nacional às especificidades dos territórios sobre os quais têm algum tipo de jurisdição. Mas também é certo que tem havido programas ou iniciativas que têm tentado essa aproximação em domínios tão distintos como o emprego e formação ou a saúde.
- 3. AS POLÍTICAS TERRITORIAIS EXPLÍCITAS DEDICADAS**, isto é, especificamente desenhadas para determinados tipos de territórios (áreas rurais, cidades, orla costeira, etc.) ou de escalas geográficas (local, regional). São, em geral, políticas de desenvolvimento adjetivadas, ou seja, que visam o desenvolvimento de territórios específicos: desenvolvimento rural, desenvolvimento urbano, desenvolvimento local, desenvolvimento regional, etc.
- 4. AS POLÍTICAS INTEGRADAS DE BASE TERRITORIAL**, que correspondem, na verdade, não a um tipo de política mas antes a intervenções coordenadas de diferentes políticas pensadas de forma coerente para uma determinada área-problema / área-oportunidade.
- 5. AS POLÍTICAS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**, cujo papel fundador é a regulação do uso, ocupação e transformação do solo mas que nas últimas duas décadas têm vindo a ganhar uma componente complementar mais estratégica, podendo, no limite, ter como objetivo enquadrar e condicionar todas as anteriores, como sucede, por exemplo, com o Programa Nacional das Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT).

Ao falarmos genericamente de políticas territoriais estamos, portanto, a subsumir a existência destes vários tipos de políticas e as possíveis tensões ou sinergias que podem existir entre elas. Por outro lado, a própria evolução dessas políticas vai alterando o modo como se relacionam entre si. Nos últimos anos, o conceito de políticas de desenvolvimento territorial tende a incluir só os três ou quatro últimos tipos considerados, esquecendo e não interagindo com as outras aqui identificadas.

Sobre a eficácia e eficiência das políticas públicas, os debates têm centrado o foco nos instrumentos, apelando a melhores práticas, legislação mais adequada, instrumentos mais avançados ou instituições mais capacitadas. Mas esta visão, que é decisiva, não pode ocultar uma questão mais profunda: a das *finalidades* das próprias políticas. E esta questão, por sua vez, não pode deixar de suscitar debates sobre visões

alternativas, futuros desejados. Já não estamos, portanto, perante uma perspectiva basicamente reativa e gestionária em função do que existe, mas antes num registo *transformador*, que coloca no centro da sua formulação intencionalidades e futuros.

É por isso que o conceito de *inovação societal* é tão importante. As políticas públicas devem estimular a mudança e a transformação em função de determinados valores, desejos e finalidades, que têm de ser explicitados, justificados e debatidos. Este aspeto é particularmente importante no atual contexto de crise e transição, onde a inovação societal surge como uma condição para, recorrendo às palavras de Andy Stirling, “passar de uma economia do conhecimento, baseada na ideia de progresso, para uma democracia da inovação, ancorada numa perspectiva de transformação.”



3

Dos Desafios à
Comunidade Nacional
para um País de Coesão

Não obstante as proclamações pela coesão territorial dos diversos poderes ao longo de décadas, nunca a lógica de pensar o país como um todo, gerou perspectivas e modelos de desenvolvimento que potenciasssem a riqueza da diversidade do nosso território para um real desenvolvimento sustentável de Portugal, no quadro da União Europeia e Comunidade Internacional.

Este é o grande desafio que a Comunidade Nacional, dos poderes políticos à sociedade civil organizada, têm, uma vez por todas, que assumir e integrar nas políticas públicas, fomentando e incrementando o progresso económico e social e valorizando as enormes potencialidades da diversidade do pequeno mas rico todo nacional.

Este enorme desafio, deverá ser consubstanciado nas seguintes linhas de orientação:

- = Potenciar o desenvolvimento nacional, no quadro europeu e internacional, explorando a diversidade das potencialidades do muito diversificado território, numa lógica de cooperação e complementaridades. Tal exigirá um *Plano de Desenvolvimento de longo prazo* que enquadre os diversos *contributos das partes para o todo*, o qual necessitando de largos compromissos sociais e políticos, leva-nos a considerar o papel indispensável do Conselho Económico e Social (CES)⁶

- = Tornar claro e efetivo que qualquer estratégia de êxito para o País *exige uma mobilização* social, económica e territorial, o que terá que passar pela larga e eficaz participação da sociedade civil organizada, nomeadamente a de base territorial;
- = Melhorar e *democratizar as Instituições Regionais e Territoriais* para um papel determinante na gestão das políticas públicas territoriais ou territorializadas, sendo que a aposta nas *CIMs - Comunidades Intermunicipais -*, integrando a participação efetiva das organizações territoriais, deve constituir um insubstituível contributo para o objetivo enunciado;
- = Promover uma *relação contratual entre o Estado e as Organizações* realizadoras de bens públicos, nomeadamente das fomentadoras de processos de desenvolvimento local-territorial, em que o Estado assumindo e cumprindo as suas obrigações, contratualize as Organizações, sempre que sejam evidentes as mais valias dessas operações, o que exige uma permanente monitorização e avaliação na base de metas e índices objetivos.
- = A capacidade de responder a estes desafios, exige que a comunidade nacional *aposte e desafie o sistema educacional em curso*, repleto de padronizações e fixações quantitativas, em direção a “uma

mente das zonas onde intervêm, deverão ser consideradas enquanto representantes do Desenvolvimento Local e Territorial.

6 Quanto ao CES, consideramos que no quadro duma revisão da sua composição, as ODLTs, independente-

escola”, nos seus diversos patamares e ciclos, inserida nas comunidades e com elas interagindo, em que a iniciativa, a capacidade de auto-organização e integração nos processos locais e de proximidade sejam elementos centrais na educação que a todos convoca para uma sociedade inteligentemente participativa e solidária. Nesta direção, a

valorização das artes & ofícios na pedagogia das escolas, constituirá um contributo exemplar. Desafio e desígnio fundamentais para ir construindo “*outra escola*”, na base de que “de pequenino se torce o pepino” e de que só uma educação com metodologias participativas pode gerar comunidades participativas.

3.1 Desafios & Recomendações às ONGs / ODLTs

Perante estes desafios à Comunidade Nacional, o papel e contributos das ONGs e, particularmente, das Organizações de Desenvolvimento Local / Territorial (ODLTs), deverão ser relevantes para a sua real e eficaz resposta.

Neste quadro, diremos que é necessário identificar os desafios e elaborar as recomendações para o seio das ODLTs em que nos inserimos.

Quanto a desafios, estes passarão pelo fomento do triângulo **participação-cooperação-inovação**. O contributo das ODLTs para uma efetiva mobilização da cidadania para a coesão territorial, sem a qual todos os desafios se esfumam, deve ser incrementado e constituir um seu desígnio.

Partindo deste triângulo, apresentamos as nossas **recomendações**:

- = Prosseguir e incrementar uma real cooperação entre as diversas *redes e federações* que associam e articulam ODLTs, de forma a gerar cooperações transversais entre diversas intervenções territoriais e conquistar uma convergente “*voz do DLT*” junto de poderes e parceiros;
- = Aprofundar / reinventar as *finalidades*, identidades, metodologias e direções das ODLTs, de forma a reforçar as capacidades e especificidades destas organizações centradas nas necessidades / desafios das comunidades locais e na cooperação para o desenvolvimento territorial;
- = Assumir a *Comunicação & Relações Públicas* como

uma componente estratégica na prossecução dos objetivos e intervenções das ODLTs, o que exigirá integrar estas matérias nas intervenções no terreno, ganhando reais capacidades de “marketing social & institucional”;

- = Elaborar e consensualizar uma “*Carta Aberta à Cidadania*”, em que as ODLTs consigam explicitar de forma clara e prática as suas mais-valias relativamente ao trabalho desenvolvido e aos resultados que vêm realizando no campo do emprego, da qualificação, da iniciativa empresarial, da coesão social e no fomento da cooperação entre agentes locais e territoriais;
- = Reforçar a *formação / educação / capacitação* permanente de dirigentes e colaboradores das ODLTs, dando particular relevância às componentes e matérias necessárias a agentes de desenvolvimento local / territorial, apostado em modelos ajustados de formação-ação;
- = Aprofundar a “*densidade relacional*” entre dirigentes e colaboradores intra e inter ODLTs, abandonando posturas localistas e/ou concorrenciais, de forma a na proximidade e de baixo para cima se forjarem cooperações eficazes;
- = Reorientar, reforçar e melhorar as formas de participação *efetiva das pessoas e comunidades* locais nos processos de desenvolvimento local, dando-lhe real capacidade de influenciar os caminhos a percorrer.



4

Recomendações
para Políticas Públicas
Fomentadoras do
Desenvolvimento Local &
Territorial de Coesão

Estas recomendações em matérias tão complexas, devem ser entendidas como um contributo para que os poderes políticos tomem as melhores opções para que, finalmente, tenhamos políticas públicas que sejam geradoras de uma coesão sócio territorial no quadro de uma capacidade nacional para responder positivamente aos desafios do desenvolvimento gerador de emprego e qualidade de vida para a globalidade dos portugueses, numa União Europeia que retorne aos princípios iniciais de paz e coesão do todo europeu.

Relevamos que, quando definimos como alvo a coesão territorial no todo nacional, tal deve incorporar a coesão intra-territorial, pois cada território é construído por locais diversos, todos com direito à igualdade de oportunidades.

Assim, devem estas recomendações ser entendidas como contributos construtivos para que as autorida-

des políticas e públicas com poderes para tal, tomem as posições que, no quadro das crises em curso, sejam as mais adequadas e possíveis para o ambicionado desenvolvimento nacional para todos, vivam onde quer que seja, constituindo-se a *coesão territorial como um vetor estratégico* de potenciação das oportunidades e desafios da comunidade nacional. Citando João Ferrão “ As políticas públicas devem estimular a mudança e a transformação em função de determinados valores, desejos e finalidades, que têm de ser explicitados, justificados e debatidos. “

Antes de passarmos à descrição dos nossos contributos, referir que, num esforço de síntese e condensação das nossas recomendações, no *capítulo 5*, apresentamos fichas técnicas onde identificamos as nossas recomendações principais.

4.1 Das Políticas Nacionais & Coesão Territorial

Partindo do pressuposto que as políticas públicas nacionais de carácter *sectorial e temático* têm consequências e efeitos diversos no conjunto do diferenciado território nacional, consideramos que a *questão territorial deve sempre ser equacionada e valorizada* aquando dos seus desenhos, operacionalizações e formas de governação e monitorização.

Tal é verdade para as políticas e instrumentos de política industrial, agrícola ou turística, bem como, no que respeita às políticas de transportes, educação & ciência, de solidariedade social ou da saúde. Todas elas devem ter em conta que os problemas, desafios e potencialidades têm diferentes equações na diversidade do território nacional.

Assim, **a nossa primeira recomendação** é que na *Orgânica Governamental haja Ministério que coordene e influencie* toda a política territorial e, nessa lógica, tenha como missão refletir e posicionar-se quanto aos efeitos e contornos que as políticas nacionais devem relevar no que respeita aos contributos e especificidades das muito diversas realidades do território nacional, propondo em conformidade os complementos e retificações necessárias aos projetos provenientes dos Ministérios setoriais e temáticos. Esta *missão* deverá desdobrar-se em *duas componentes*:

1. Realização de uma “**filtragem territorial**” que permita identificar em cada projeto de Diploma ou Programa as adaptações para diversas realidades territoriais, particularmente as mais vul-

neráveis e complexas, no quadro de uma real igualdade de oportunidades;

2. Identificação das Políticas Nacionais que necessitam de serem desdobradas em **versões regionais / territoriais**, ficando estas da responsabilidade das autoridades regionais em concertação com as organizações territoriais e locais.

Seja de que forma operativa for, será imprescindível que o ministério identificado, nas suas diversas estruturas, organismos e comissões, fomentem em permanência uma cultura de *compromisso inter-ministerial* e de cooperação em prol da coesão territorial.

Nesta matéria da governação, em que já salientámos a necessidade de integração nas atividades e políticas ministeriais, queremos relevar os muito importantes contributos do “*Fórum para a Governação Integrada*” (*GovInt*), com que estabelecemos relações de cooperação, particularmente no que aos “Territórios Vulneráveis” diz respeito, pois no essencial há uma clara identificação com as análises e perspetivas aí concluídas. Recomendamos, assim, que os poderes públicos e sociedade civil organizada, levem em devida conta esses contributos, construídos por uma larga participação cívica.

4.2 Das Políticas Territoriais Participadas

Vamos agora identificar as recomendações quanto a princípios, metodologias, instrumentos e intervenções para que a indispensável participação cívica para a sustentabilidade de processos de desenvolvimento, seja incorporado na políticas públicas territoriais.

Comunidades Participativas

A participação foi e é uma das palavras-chave do projeto. No contexto das ações promovidas, foi-nos possível aprofundar o seu significado e implicações, identificar (e divulgar) um conjunto alargado de iniciativas de desenvolvimento local sustentado que assumem efetivamente este princípio de intervenção e, incorporar esta estratégia na definição e implementação dos quatro processos experimentais realizados.

No processo de pesquisa conjunta, solicitámos ao Professor João Ferrão (ICS), no contexto do seminário intermédio do projeto, uma comunicação que enquadrasse e desse pistas para a temática das “Políticas territoriais eficazes e participadas” (ver ponto 2.2). Nesta temática, a nossa recomendação incorpora precisamente esta análise:

Independentemente do distanciamento que não raro existe entre retórica e prática, a questão da participação pública sugere-me, neste contexto, três comentários.

Em primeiro lugar, a ideia de que a participação pública não se deve confinar a momentos predefi-

nidos e circunscritos (por exemplo, período de participação pública no âmbito da elaboração de planos de ordenamento do território). Pelo contrário, e ainda que assumindo intensidades e modalidades distintas, a participação pública deve ocorrer ao longo de todo o ciclo de políticas, isto é, nas fases de formulação, execução, monitorização e avaliação. A existência de dispositivos institucionais que favoreçam este tipo de participação é, por isso, essencial.

Em segundo lugar, convém sublinhar que a participação só ganha verdadeira relevância quando se associa à possibilidade ou capacidade de decidir. A participação pontual e reativa pode ser importante como forma de resistência: evitar determinadas intervenções ou soluções, por exemplo. Mas na ótica transformadora anteriormente salientada, a participação deve ser um fator de mudança, de concretização de finalidades, de construção de futuros desejados. Os processos colaborativos de natureza deliberativa são, assim, essenciais. Neste âmbito, o debate sobre formas de governança territorial ganha uma importância indiscutível.

Em terceiro e último lugar, importa referir que, mesmo em contextos não diretamente deliberativos, ou seja, em que a participação não passa pelo envolvimento direto em processos de decisão, é fundamental ter a capacidade de influenciar decisões de terceiros. Na verdade, quem influencia decisões, ainda que não possa decidir, torna-se numa espécie de coautor inorgânico dessas decisões. Este aspeto é relevante para políticas locais, regionais e nacionais, mas também

comunitárias. As redes translocais e transnacionais, envolvendo, por exemplo, cidadãos, organizações e municípios, devem contribuir para uma nova relação entre processos de decisão e políticas descendentes (top-down) e ascendentes (bottom-up), concorrendo, por essa via, para uma melhor adequação entre necessidades, estratégias de adaptação e transformação e características socioculturais, económicas e político-institucionais territorialmente diversificadas.

De forma complementar a estes 3 comentários, no sentido de apoiar a implementação efetiva desta recomendação, consideramos relevante a criação da figura de um “**provedor do cidadão / das comunidades**”, que monitorize e salvaguarde a concretização da participação acima enunciada.

Diálogo e Cooperação

Uma outra vertente de participação está associada ao **diálogo e cooperação** entre ONG’s, entidades públicas e entidades privadas, na conceção e implementação de processos de desenvolvimento local sustentado (área temática do Programa Cidadania Ativa em que o projeto se enquadra).

Nesta temática, para lá da identificação de um conjunto de **modelos de governança** que assumem e possibilitam esta participação, sobre os quais várias práticas significativas identificadas dão exemplos práticos, assumimos este princípio para todos os processos de desenvolvimento. Dos ensinamentos destas experiências, retiramos a seguinte recomendação pragmática na atualidade:

Que se aposte no sentido de reforçar os papéis e contributos das *Redes Sociais*, alicerçada na análise prévia dentro destas estruturas concelhias, da qualidade e eficácia das operações que são candidatas no âmbito dos instrumentos de desenvolvimento. Esta recomendação encontra também fundamento em conclusões do relatório de avaliação do Programa Rede Social, que derivam da constatação da existência da necessidade de incrementar a articulação deste Programa com outros instrumentos de âmbito territorial. Significa que o conjunto dos agentes e atores com grande proximidade e capacidade de responsabilização, concentrem as suas atenções em intervenções pró ativas, apostando em projetos integrados de desenvolvimento local.

4.3 Das específicas Intervenções de Base Territorial

Partindo das muito relevantes Intervenções Territoriais realizadas com claras mais valias no desenvolvimento territorial, de que relevamos as Iniciativas Comunitárias Leader e Equal, e tendo em conta as aprendizagens permitidas pelas análises das práticas significativas identificados pelo projeto, consideramos que intervenções em áreas territoriais com particulares complexidades e desafios são imprescindíveis no quadro das políticas de coesão.

Apresentamos, assim, os nossos contributos para o seu desenho programático, nas matérias mais relevantes.

Enquadramento

Estas Intervenções de carácter complementar de reforço da globalidade das políticas públicas nacionais e regionais, para serem desenhadas com rigor e propriedade perante os específicos desafios de Áreas de Intervenção, necessitam de políticas estáveis e com filtragens territoriais, conforme referido em 4.1.. A clara *identificação das especificidades* territoriais de cada Área de Intervenção é imprescindível para fundamentar a necessidade das Iniciativas, o que exige um participado e *empenhado diagnóstico* e consequentes estratégias de promoção e desenvolvimento territorial.

Das Tipologias das Intervenções

Recomendando-se uma grande *abertura e flexibilidade* na construção e avaliação dos Planos de Ação, consideramos, contudo, que devem ser definidas *balizas* e pressupostos em que os Planos devem assentar.

Fruto da análise de centenas de intervenções ao abrigo de diversos instrumentos de política apresentam-se de seguida contributos para tais *pressupostos*:

1. A já referida complementaridade, recomenda que os Planos de Ação tenham em clara consideração a *capacitação de usufruto das políticas*, medidas, programas e incentivos de escala nacional e regional;
2. Quanto à *escala territorial* de cada Intervenção, defendendo-se uma *diversidade de escalas* e dimensões, consideramos que a clara demonstração das *especificidades da Área de Intervenção* deve ser o principal fator de construção e avaliação da justeza da Intervenção de Base Territorial;
3. Quanto à necessária *metodologia* de conceção e construção das Áreas e respetivos Planos, considera-se imprescindível uma eficaz *participação das Organizações e Instituições*

locais e regionais, relevando o contributo decisivo que as Comunidades InterMunicipais - CIMS - devem desempenhar;

4. Quanto concretamente à *tipologia* das Inicativas, Projetos e Medidas dos Planos de Ação, defendendo-se abertura e *criatividade* na sua construção, consideramos que ações de *promoção* integrada, *animação* local-territorial e *qualificação* institucional e organizacional deverão ser imprescindíveis.

Das Candidaturas e Promotoras / Gestoras

Neste domínio iremos apresentar as características e regras principais a que todas as Candidaturas devem obedecer, assim como, das específicas metodologias de organização e gestão das Intervenções. A saber:

1. Poderão candidatar-se Organizações de Desenvolvimento Local / Territorial (ODLTs) que integrem e gerem cooperação com as organizações e instituições locais/territoriais e apresentem curriculum de equipa técnica experimentada e qualificada em processos de desenvolvimento local;
2. Estas Intervenções Territoriais, necessariamente de prazo longo, deverão definir estratégias *evolutivas* e *metas* a concretizar no que se refere aos principais índices de desenvolvimento;

3. As ODLTs selecionadas, deverão ter uma *autonomia de gestão, decisão* e condução orçamental que permita a cada tempo melhor adequar as ações às metas programadas, mas debaixo de todas as regras exigidas à utilização de dinheiros públicos;
4. As Intervenções deverão garantir, na forma adequada a cada território, uma direção, organização e gestão em que a participação e *envolvimento das comunidades locais* sejam uma constante e com metodologias identificadas que fundamentem a sua eficácia;

Da Coordenação e Gestão do Programa das IBT's⁷

Recorrendo à identificação e análise de programas realizados nas últimas décadas, de que destacamos as Iniciativas Comunitárias LEADER, EQUAL e PIPPLEA⁸, passamos a identificar o *enquadramento institucional* e as regras e normas que consideramos fundamentais para o êxito do programa. A saber:

1. Este Programa das IBTs deverá ser da responsabilidade, promoção e gestão de *Organismo* na dependência do *Ministério* identificado como aglutinador das políticas territoriais, mas garantindo a participação adequada dos organismos estatais de temáticas relevantes para o desenvolvimento territorial e das Instituições Regionais em funções;
2. A *coordenação*, monitorização e avaliação do Programa deverá caber a “*Comissão Nacional*” que integre a totalidade das organizações e instituições envolvidas no Programa. Para uma eficaz e conseqüente concretização da sua missão, será imprescindível a identificação rigorosa das metodologias que assegurem a relevância do seu papel;
3. Em cada *Região* (NUT II), deverão funcionar “*Comissões*” que desempenhem funções idênticas no quadro regional, com o principal objetivo de fomentar a cooperação e integração das diversas IBTs. Deverão estas comissões contar com as capacidades das CIMs, tal como já identificadas.

⁷ *Intervenções de Base Territorial*

⁸ *Programa de Iniciativa Piloto de Promoção Local do Emprego no Alentejo*

4.4 Programa para a Inovação & Cooperação no Desenvolvimento Local / Territorial

Esta recomendação de carácter programático, constitui a única que se dirige ao atual QREN 2014-20.

Contudo, a fórmula programática que de seguida se descreve, deve ser apenas entendida como um exercício que melhor contribua para a sua apreensão pelas autoridades do referido QREN. O essencial é que, de forma prática e constante, os princípios e práticas da Cooperação & Inovação no seio das organizações, instituições e agentes de desenvolvimento local / territorial possam ser incentivados, reforçados, ampliados e apoiados de forma consistente em todo o período de execução do QREN 2014-20.

Passamos, assim, ao nosso exercício programático.

Fundamentação

Reforçado pelas práticas significativas recolhidas e analisadas, chegámos à conclusão que o maior défice dos processos de desenvolvimento local é ausência da cooperação constante entre si, particularmente no que respeita às inovações projetadas ou apoiadas por cada processo. Esta ausência no que respeita a cooperações/inovações é quase total entre processos do “rural e urbano”.

Estes défices demonstram menosprezo da importância da cooperação para que as intervenções territoriais e regionais ganhem eficácia e escala, bem como, do negativo da ausência de fomento da inovação em metodologias, tecnologias ou programas, na base de

intercâmbios regulares e pragmáticos.

Considera-se, assim, que há promover medidas e incentivos que fomentem estas orientações e práticas, pois só com cooperação, também na inovação, estes significativos processos poderão ganhar espaço e escala, realizando um vasto contributo “bottom-up” para o desenvolvimento do país.

Lógica do Programa

Propomos um programa formatado na base de concursos públicos anuais, abertos a organizações do DLT que se candidatem a realizar intervenções pioneiras baseados em parcerias / cooperações de escalas e níveis diferenciados. De certa forma, consideramos que, entre outros, o Modelo do “Cidadania Ativa” pode ser uma boa referência.

Sendo um programa dirigido à totalidade do território nacional, deverá ser da responsabilidade e suportado por Estrutura do QREN com funções de gestão de Programas Territoriais, podendo contar com cooperação de Estrutura idêntica na temática da Inovação.

Características das Candidaturas

As ODLTs poderão candidatar-se em parceria com um mínimo de 3 outras organizações ou por consórcios ou outras formas de associação-sociedade, para realizarem Intervenções inovadoras que gerem práticas, metodologias, tecnologias ou programas piloto que

gerem no conjunto dos territórios associados melhores respostas e direções aos seus problemas/desafios, com a duração máxima de 3 anos.

Mas, além destas candidaturas abertas, deverá haver candidaturas da responsabilidade da “Comissão Nacional de Gestão”, quanto a Intervenções regulares que fomentem uma informação, interação e cooperação no todo nacional, em direção ao reforço das Inovações e à plena, adequada e eficiente realização e monitorização do Programa.

Nestas candidaturas deverão ser possibilitadas parcerias que envolvam e gerem cooperação com organizações similares de países à escala internacional, particularmente no quadro da União Europeia e da CPLP.

Enquadramento e Gestão do Programa

Este programa será da responsabilidade de organismo dependente do Ministério com responsabilidade na coordenação das políticas territoriais, o qual deverá convocar o conjunto de organizações / redes do DLT e investigadores reconhecidos para a criação duma “Comissão Nacional de Gestão” que delibere as matérias centrais do Programa e realize uma monitorização permanente, a qual poderá originar recomendações ao organismo gestor.



5

Súmula das
Recomendações
/ Fichas técnicas

5.1 Aos Decisores Políticos

Recomendação 1

Que haja um real *reconhecimento político* da especificidade e relevância das políticas e processos de *desenvolvimento* e *coesão territorial*, ganhando espaço permanente nas agendas políticas e mediáticas;

Reconhecimento que, no domínio da *orgânica governamental*, implicará que as questões do desenvolvimento e coesão territorial tenham uma responsabilidade governamental que interligue, *coordene* e *integre* todas as matérias que ao Território dizem respeito, o que implicará que as ODLTs tenham um *único interlocutor* político ao nível nacional.

Recomendação 2

Que o Conselho Económico Social – CES – reforce a componente do desenvolvimento e coesão territorial, o que passará pela criação de *Comissão do Desenvolvimento e Coesão Territorial*, na base da reestruturação da atual Comissão de Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território;

Regulamentar de forma a que as ODLTs tenham lugar como membros do CES, independentemente das específicas características dos seus territórios.

Recomendação 3

Que se proceda à *territorialização, desconcentração e descentralização* das Políticas Nacionais Sectoriais & Temáticas, adequando-as às diversidades territoriais, nomeadamente via *filtros* prévios aquando da conceção de legislações / políticas.

Neste quadro, reforçar e melhorar a participação de atores regionais e sub-regionais, permitindo capacidade de influência e decisão, incrementando seletivamente modelos de *governança territorial*, multinível e multiescala.

Recomendação 4

Que sejam criados os dispositivos com vista à *democratização* dos processos de *decisão pública* relativos a políticas, programas e iniciativas de desenvolvimento territorial, com participação pública em todas as fases do ciclo de políticas;

Criação do *Provedor* do desenvolvimento e coesão territorial e valorização do papel das ODLTs.;

Na conceção e formulação de políticas sectoriais, integrar como elegível a função *Animação Territorial*, de forma a garantir a capacitação dos atores locais / territoriais no todo nacional.

Recomendação 5

Que sejam criados estímulos e apoios ao *interconhecimento, aprendizagens cruzadas* e cooperações entre iniciativas e processos de base territorial, envolvendo os programas e instrumentos de suporte, de âmbito nacional, nomeadamente entre processos em meio rural e espaços urbanos;

Que na mesma lógica, seja desenhado *sistema de estímulos* para atividades similares no plano europeu e internacional.

5.1.1. Aos Autarcas

Tendo em conta a especificidade, com proximidade às comunidades locais, dos Autarcas enquanto decisores políticos, apresentam-se recomendações com vista ao decisivo contributo das Autarquias Locais, no desenho e operacionalização participada de políticas públicas para os territórios.

Recomendação 1

Que os Autarcas apostem no *fomento da cidadania ativa*, enquanto princípio e metodologia indispensável ao desenvolvimento sustentado das suas Comunidades Locais, para o qual será necessário a criação de instrumentos e metodologias adequadas.

Que tal objetivo seja perseguido, *agilizando as plataformas locais*, como as Redes Sociais, e nelas as ODLTs contribuam para uma intervenção integrada e integradora;

Recomendação 2

Que o fomento da *cooperação entre Autarquias*, em todas as escalas e níveis, seja reforçado e melhor operacionalizado, incrementando o princípio da real subsidiariedade;

Neste particular, apostar nas Comunidades Inter-Municipais – *CIMs* –, com o envolvimento ativo e decisivo das ONGs. /ODLTs, enquanto garante de convergências nas estratégias e intervenções de desenvolvimento das respetivas sub-regiões, assegurando um seu permanente acompanhamento e monitorização;

Recomendação 3

Que os Autarcas, com a sociedade civil organizada em torno dos seus territórios, se empenhem na *Democratização das Instituições Regionais e Subregionais*;

Neste quadro, fomentar formas de *Governança Partilhada* de geometrias diversas, sempre debaixo de *consensos* das instituições, autarquias e organizações, visando complementaridades e escalas adequadas. Também aqui, a firmação dos contributos das ODLTs deverá ser relevante.

5.2. Às ONGs / ODLTs

Recomendação 1

Prosseguir e incrementar uma real *cooperação entre as diversas redes e federações* que associam e articulam ODLTs., de forma a gerar cooperações transversais entre diversas intervenções territoriais e conquistar uma convergente “*voz do DLT*” junto de poderes e parceiros;

Recomendação 2

Aprofundar / reinventar as *finalidades*, identidades, metodologias e e direções das ODLTs, de forma a reforçar as capacidades e especificidades destas organizações, enquanto *instrumentos* centrados nas necessidade e desafios das *comunidades locais*, na cooperação para o desenvolvimento territorial;

Recomendação 3

Assumir a *Comunicação & Relações Públicas* como uma componente *estratégica* na prossecução dos objetivos e intervenções das ODLTs, o que exigirá integrar estas matérias nas intervenções no terreno, ganhando reais capacidades de “marketing social & institucional”;

Recomendação 4

Elaborar e consensualizar uma “*Carta Aberta à Cidania*”, em que as ODLTs consigam explicitar de forma clara e prática as suas mais-valias relativamente ao trabalho desenvolvido e resultados nos domínios do emprego, iniciativa empresarial, coesão social e na conjugação de diversos agentes;

Recomendação 5

Reforçar a *formação /educação / capacitação* permanente de dirigentes e colaboradores das ODLTs, dando particular relevância às componentes e matérias necessárias a *agentes* de desenvolvimento local / territorial, apostado em modelos ajustados de formação-ação;

Recomendação 6

Aprofundar a “*densidade relacional*” entre dirigentes e colaboradores intra e inter ODLTs, abandonando posturas localistas e/ou concorrenciais, de forma a na proximidade e de baixo para cima se forjarem cooperações eficazes;

Recomendação 7

Reorientar, reforçar e melhorar as *formas de participação* efetiva das pessoas e comunidades locais nos processos de desenvolvimento local, dando-lhe real capacidade de influenciar os caminhos a percorrer.

Ficha técnica

Editor: Associação Cultural e Recreativa de Tondela

Projecto Cidadania e Território

Coordenação: ACERT, Rota do Guadiana, Rumo, José Carlos Albino e Terras Dentro

Impressão: Sá Pinto Encadernadores

Paginação: ACERT, Zétavares

2.000 ex.

ISBN: 978-972-97143-6-8

Depósito legal: (xxxxxxx)

1ª. edição: Fevereiro 2016

www.comunidadesparticipativas.org

www.comunidadesparticipativas.org



Financiamento

