



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A Problemática dos Territórios de Baixa Densidade:
Quatro Estudos de Caso

Bruno Mendes da Mota

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador:
Professor Doutor Raul Lopes, Professor Associado,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2019



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A Problemática dos Territórios de Baixa Densidade: Quatro Estudos de Caso

Bruno Mendes da Mota

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Professor Doutor Raul Lopes, Professor Associado,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2019

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer ao professor Raul Lopes pela sua constante e próxima orientação, contribuindo significativamente para a qualidade deste trabalho.

Agradeço a colaboração de todos os atores e agentes locais e institucionais, caso contrário este trabalho não seria possível.

Agradeço à Universidade de Lisboa pelo apoio e incentivo.

Por último, mas não menos importante, agradeço à minha família e a todos os meus amigos que contribuíram direta ou indiretamente para este trabalho.

RESUMO

O t3pico deste trabalho consiste na an3lise das pol3ticas de desenvolvimento rural em territ3rios de baixa densidade e o seu contributo para o desenvolvimento socioecon3mico, bem como o papel da governan3a territorial na facilita3o da implementa3o destas pol3ticas. A partir da revis3o da literatura, assume-se que o desenvolvimento rural com base em abordagens de pol3ticas multissetoriais, com foco nos recursos end3genos e nos atores locais pode alavancar e potenciar as especificidades dos territ3rios de baixa densidade. No entanto, esta perspetiva de valoriza3o do potencial de desenvolvimento end3geno, n3o deve excluir a aplica3o de est3mulos ex3genos, ou a a3o concertada entre a3o es de desenvolvimento com base na comunidade local e na interven3o estatal. A governan3a territorial apresenta-se como um instrumento capaz em integrar e moldar diferentes grupos sociais, organiza3o es e diferentes interesses territoriais, de forma a express3-los a atores externos e a desenvolver estrat3gias em rela3o ao mercado, ao Estado, a outras cidades e regi3o es e a diferentes n3veis governamentais.

Foram analisadas quatro pol3ticas de desenvolvimento rural diferentes de quatro territ3rios de baixa densidade, nomeadamente em Idanha-a-Nova, Penamacor, Almeida e o Fund3o, e a governan3a territorial que encerram, tendo-se verificado car3ncias, principalmente ao n3vel do planeamento estrat3gico das pol3ticas e da concerta3o entre os atores e agentes locais. Os territ3rios que evidenciam maior fragilidade s3o os territ3rios com menor densidade populacional, relacional e institucional, comparativamente. De uma forma transversal, este trabalho parece sugerir a necessidade de desenvolver mecanismos e uma melhor apropria3o dos princ3pios subjacentes 3 governan3a territorial.

Palavras-chave: Territ3rios de Baixa Densidade, Desenvolvimento Rural e Governan3a Territorial

ABSTRACT

The present work concerns the impact of rural development policies on the socioeconomic development of low density territories, and the role of territorial governance in facilitating these policies' implementation. It draws on the leverage effect of rural development on the specific features of low density territories, following a multi-sectorial policies' approach centered on endogenous resources and local actors. Nevertheless, the valorization of the endogenous development should not preclude the exogenous dimension, or the coordination between local actions of the community and State intervention. Literature shows how territorial governance can be effective in integrating and shaping different social groups, organizations and territorial interests, being able to express these to external actors. It is also expected to play an important role on the development of strategies related to the market, the State, distinct cities and regions and towards different government levels.

In order to address such questions, the empirical part of this work relies on the analysis of four policies of rural development regarding four territories of low density in Portugal, namely Idanha-a-Nova, Penamacor, Almeida and Fundão, together with the analysis of their territorial governance strategies. The main vulnerabilities were found on the least densely populated territories, and more relationally and institutionally fragile ones, especially at the strategic planning of policies and the coordination between local actors and stakeholders. In general, findings suggest the need to develop appropriate governance mechanisms and a better appropriation of the underlying principles of territorial governance.

Keywords: Low Density Territories, Rural Development and Territorial Governance

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - DO DESENVOLVIMENTO AOS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE	3
1.1. A Evolução Teórica Do Conceito de “Desenvolvimento”	3
1.2. Dimensão Espacial, Território e Escala.....	9
1.3. Desenvolvimento Local	14
1.4. Desenvolvimento Rural	20
1.5. Territórios de Baixa Densidade	24
CAPÍTULO 2 - AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E A GOVERNANÇA	30
2.1. A iniciativa LEADER.....	30
2.2. Desenvolvimento Rural em Portugal.....	37
2.3. Governança: um conceito polissémico e ambíguo	44
2.3.1. Governança Territorial	47
2.3.2. Diferentes Níveis de Governança em Portugal	49
CAPÍTULO 3 - INTRODUÇÃO AOS ESTUDOS DE CASO: 4 TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE ..	54
3.1. Enquadramento dos Municípios	54
3.1.1. Dimensão sociodemográfica.....	55
3.1.2. Dimensão político-administrativa	57
3.1.3. Dimensão económica	60
3.1.4. Análise SWOT aos municípios.....	61
3.1.5. Dinâmicas locais	62
CAPÍTULO 4 - ESTUDO EMPÍRICO	63
4.1. Objetivos e Perguntas de Investigação	63
4.2. Abordagem Metodológica	64
4.3. Entrevistas: Agentes e Atores Locais de cada Município	65
4.3.1. As políticas e redes de governança local no município de Idanha-a-Nova.....	67
4.3.1.1. Políticas de desenvolvimento rural	67
4.3.1.2. Governança territorial	69
4.3.2. As políticas e redes de governança local no município de Penamacor.....	70
4.3.2.1. Políticas de desenvolvimento rural	71
4.3.2.2. Governança territorial	73

4.3.3. As políticas e redes de governança local no município de Almeida.....	74
4.3.3.1. Políticas de desenvolvimento rural.....	74
4.3.3.2. Governança territorial.....	77
4.3.4. As políticas e redes de governança local no município do Fundão.....	78
4.3.4.1. Políticas de desenvolvimento rural.....	79
4.3.4.2. Governança territorial.....	80
4.4. Entrevistas: Entidades Responsáveis por Políticas de Desenvolvimento Rural.....	82
4.4.1. Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela.....	83
4.4.2. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro.....	84
4.5. Questionário: Perspetiva da Comunidade Local.....	86
4.5.1. Identificação e Avaliação dos Principais Problemas do Município.....	89
4.5.2. Políticas de Desenvolvimento Local.....	90
4.5.2.1. Políticas de Desenvolvimento Local Implementadas nos Últimos 10 anos.....	90
4.5.2.2. Medidas de Desenvolvimento Local a Implementar no Município.....	91
4.5.2.3. Perceção sobre o Impacto de Políticas de Desenvolvimento Local.....	93
4.5.3. Governança Territorial.....	94
4.5.4. Perceção sobre o Desenvolvimento e Perspetiva sobre o Futuro do Município.....	94
4.6. Discussão dos dados.....	95
4.5.4. Políticas de Desenvolvimento Rural.....	95
4.5.4. Governança Territorial.....	102
CONCLUSÃO.....	107
BIBLIOGRAFIA.....	110
FONTES.....	119
ANEXO A.....	II
ANEXO B.....	III
ANEXO C.....	IV
ANEXO D.....	V
ANEXO E.....	VI
ANEXO F.....	VIII
ANEXO G.....	X
ANEXO H.....	XV
ANEXO I.....	XXI
ANEXO J.....	XXIV

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1. Principais diferenças entre o Paradigma Funcionalista e o Paradigma Territorialista .	7
Quadro 1.2. Escalas, processos socioeconómicos e agentes institucionais.....	13
Quadro 1.3. Diferentes paradigmas de Desenvolvimento Rural	23
Quadro 2.1. Evolução cronológica das políticas de Desenvolvimento Rural, em 4 fases	33
Quadro 3.1. Números da dimensão sociodemográfica por município, em 2017	56
Quadro 3.2. Nível de escolaridade em % da população residente com mais de 15 anos, por município, em 2011	57
Quadro 3.3. Caraterização do número de trabalhadores e das finanças autárquicas, por município, em 2017	58
Quadro 3.4. Número de serviços públicos, por município, em 2017	59
Quadro 3.5. Caraterização da dimensão económica dos municípios, em 2017	60
Quadro 4.1. Distribuição da amostra total por município	87
Quadro 4.2. Dados sociodemográficos por município: idade, sexo, nacionalidade e naturalidade.....	88
Quadro 4.3. Dados sociodemográficos por município: nível de escolaridade e profissão.....	88
Quadro 4.4. Distribuição de médias - na amostra total e por município - dos problemas do município mais e menos realçados, entre os 13 problemas apresentados.	90

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1. Princípios metodológicos de intervenção do Desenvolvimento Local	19
Figura 1.2. Círculo vicioso da baixa densidade territorial	26
Figura 1.3. Mapa dos municípios e freguesias pertencentes a territórios de baixa densidade.....	28
Figura 2.1. Períodos de programação de políticas de coesão em Portugal	44
Figura 2.2. Governança multinível em Portugal.....	53
Figura 3.1. Mapa da Região Centro de Portugal Continental com os municípios em análise.....	55
Figura 4.1. Gráfico representativo da distribuição de médias relativas à identificação de políticas de desenvolvimento local implementadas nos últimos 10 anos, por cada município	91
Figura 4.2. Gráfico representativo da distribuição de médias relativas à identificação de medidas de desenvolvimento local a serem aplicadas em cada município	92
Figura 4.3. Gráfico representativo da distribuição de médias relativas à perceção do impacto de políticas de desenvolvimento local, por cada município	93
Figura 4.4. Gráfico representativo da distribuição de médias relativas à perceção do contributo de diferentes atores para o desenvolvimento local, por cada município	94
Figura 4.5. Gráfico representativo da distribuição de médias relativas à perceção sobre o desenvolvimento e futuro de cada município.....	95

Lista de Acrónimos

AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

AM – Áreas Metropolitanas

CCDR - Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional

CE – Comissão Europeia

CEE – Comissão Económica Europeia

CIC - Comissão Interministerial de Coordenação

CIM - Comunidades Intermunicipais

CRP – Constituição da República Portuguesa

DLBC - Desenvolvimento Local de Base Comunitária

EDEC - Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário

EUA – Estados Unidos da América

FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAGA -Fundo Europeu Agrícola de Garantia

FEAMP - Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEEI - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

FEOGA - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FSE - Fundo Social Europeu

GAL – Grupo de Ação Local

IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

LEADER - Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural

OCDE - Organização para o Comércio e Desenvolvimento Económico

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OTAN – Organizações do Tratado do Atlântico Norte

PAC – Política da Agricultura Comum

PDR - Políticas de Desenvolvimento Rural

PNCT - Programa Nacional para a Coesão Territorial

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PO - Programa Operacional

PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural

PROVERE - Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos

PVI - Programa de Valorização do Interior

QCA - Quadro Comunitário de Apoio

QREN - Quadro de Referência Estratégica Nacional

SEVI - Secretária de Estado da Valorização do Interior

SI2E - Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego

UBI – Universidade da Beira Interior

UE – União Europeia

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

INTRODUÇÃO

Nesta dissertação procurou-se analisar políticas de desenvolvimento rural em territórios de baixa densidade e o seu contributo para o desenvolvimento socioeconómico, bem como o papel da governança territorial na facilitação da implementação destas políticas. Os pressupostos teóricos subjacentes a estas análises derivam de uma abordagem política de base territorial, que contempla a dimensão espacial de desenvolvimento com elementos económicos, físicos, políticos, demográficos, sociais e culturais. O território, enquanto espaço construído e em constante movimento, estimulado através de políticas de desenvolvimento rural, pode contribuir para fortalecer o capital territorial, minimizando ou até contrariando a baixa densidade populacional, relacional e institucional de alguns territórios. Esta perspetiva de valorização do potencial de desenvolvimento endógeno não deve excluir a aplicação de estímulos exógenos ou menosprezar a sociedade global em que se encontra inserida. Ao invés, deve resultar de um processo de governança territorial que inclua a participação e o *empowerment* da comunidade local, de agentes e atores locais e extra-locais, visando estratégias diferenciadoras com base na forte componente identitária local. A complementaridade e a concertação entre estratégias que partam da comunidade local com as linhas orientadoras ao nível nacional torna-se um aspeto fulcral, tanto mais quando os territórios de baixa densidade apresentam uma multiplicidade de problemas estruturais.

A par com processos de organização e participação coordenada de agentes e atores, a governança envolve diferentes níveis de poder de decisão, quer no plano nacional, como no plano supranacional. Particularmente, a partir da década de 90 assiste-se ao surgimento de um quadro de políticas multissetoriais que promovem as conexões locais e extra-locais, encarando o meio rural como um espaço de pluri-atividade, de abordagem multissetorial e de integração da atividade económica e residencial com o equilíbrio ambiental. Em 1991 surge a iniciativa comunitária LEADER - Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural, que visava envolver os atores locais na construção do futuro dos seus territórios. Quase trinta anos depois desta iniciativa, apesar de algumas reestruturações, continua a ser importante para o desenvolvimento rural. Em Portugal o paradigma de desenvolvimento rural é convergente com as políticas de coesão da União Europeia. Derivado da negociação da programação plurianual de políticas de desenvolvimento rural com a União Europeia, surgem programas de incentivo aos territórios de baixa densidade, como o Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos e o Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego.

Neste sentido, esta dissertação pretende contribuir para a análise dos territórios de baixa densidade em Portugal, das políticas de desenvolvimento rural adotadas e a rede de governança que encerram. Para este fim, foram selecionadas quatro políticas de desenvolvimento rural diferentes, nomeadamente o *Desenvolvimento tecnológico e de inovação*, o *Turismo rural e natural*, a *Integração de migrantes e imigrantes* e a *Melhoria da agricultura biológica*, dos municípios do Fundão, Almeida, Penamacor e de Idanha-a-Nova, respetivamente. Importa frisar que todos estes municípios integram a região Centro e que, apesar da proximidade física, relacional e institucional entre estes, estas políticas apresentam um caráter diferenciador.

A metodologia utilizada consistiu na análise documental instrumental, permitindo selecionar quatro estudos de seleção de casos. A partir da seleção dos objetos de estudo, foram definidas três grupos diferentes de participantes, mas complementares, necessários para a caracterização das políticas de desenvolvimento rural e das redes de governança nos diferentes municípios. Em primeiro lugar, selecionou-se um conjunto de atores chave na rede de governança em matéria de desenvolvimento local, nomeadamente as câmaras municipais, empresas locais, meios de comunicação social e grupos de ação local, tendo sido aplicado um guião de entrevista semiestruturada. Numa segunda fase, foi aplicado um guião de entrevista semiestruturada a agentes responsáveis por políticas de desenvolvimento rural, nomeadamente a Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional da região Centro e a Comunidade Intermunicipal das Beiras e da Serra da Estrela. Na terceira fase, procedeu-se a uma recolha de dados junto da comunidade local de cada município, através da elaboração e aplicação de um questionário de auto-relato.

Concomitantemente, esta dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos, o primeiro e segundo capítulo dedicado a uma revisão de literatura relevante, enquanto o terceiro e quarto apresentam a caracterização dos quatro estudos de caso e a análise e discussão do estudo empírico. Especificamente, o primeiro capítulo foca-se na evolução do conceito de “desenvolvimento”, partindo de um paradigma funcionalista, para um paradigma territorialista, culminando na problemática dos territórios de baixa densidade. O segundo capítulo releva a iniciativa LEADER, as políticas de desenvolvimento rural em Portugal e a governança territorial. O terceiro capítulo introduz os objetos de estudo, através da caracterização das dimensões sociodemográficas, político-administrativas e económicas. O quarto e último capítulo debruça-se na análise da política de desenvolvimento rural e da governança territorial dos quatro estudos de caso e na discussão dos principais resultados obtidos.

CAPÍTULO 1

DO DESENVOLVIMENTO AOS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE

As comunidades podem assumir o controlo do seu destino quando e se reunirem os recursos e as informações necessárias para construir o seu próprio futuro. Este não é um processo político fechado, mas aberto que coloca os cidadãos locais em posição de planear e administrar o seu próprio destino económico (Blakely, 1994:60).

Neste capítulo pretende-se apresentar a evolução do conceito de “desenvolvimento”, partindo de um paradigma funcionalista, assente numa visão centralizada da economia, para um paradigma territorialista, em que o desenvolvimento é perspectivado a partir das especificidades territoriais existentes. A abordagem do desenvolvimento local, concretamente o desenvolvimento local em meio rural, assente no paradigma territorialista e no desenvolvimento endógeno é o ponto de partida para a análise da problemática dos Territórios de Baixa Densidade em termos de promoção do desenvolvimento.

1.1. A Evolução Teórica do Conceito de “Desenvolvimento”

O conceito de “desenvolvimento” tem vindo a acompanhar a evolução da sociedade, de forma a dar resposta aos problemas que vão surgindo em países, regiões ou territórios, através da economia e do constructo social. Aconteceu no passado, por exemplo, com David Hume (1711-1776) e Adam Smith (1723-1790) e a economia clássica do fim do século XVIII, durante a revolução industrial. O mesmo sucedeu-se com Schumpeter (1883-1950), com a introdução da tecnologia como motor do desenvolvimento económico, ou mais recentemente durante a década de 80, com a irrupção das tecnologias de informação e comunicação e a globalização¹ (Vázquez-Barquero, 2010:2).

A noção de “desenvolvimento” só adquire validade científica e reconhecimento político-institucional após a Segunda Guerra Mundial, devido a eventos internos nos países ainda colonizados e à mudança da realidade política internacional (Bernstein, 1971:142) De forma a dar

¹ A globalização é um processo multidimensional caracterizado pelo aumento da economia internacional e o aceleração dos ajustes produtivos, tal como o intercâmbio cultural, político e institucional, criando um novo sistema territorial e uma nova economia global (Vázquez-Barquero, 2010:1).

resposta às desigualdades regionais e dos países emergentes ou “subdesenvolvidos”, a noção de “desenvolvimento” centrou-se em teorias e conceções integradas na Ciência Regional, defendendo que o investimento deveria ser concentrado em polos previamente selecionados e interdependentes, de modo a favorecer os efeitos de dispersão no espaço de unidades dominantes (empresa ou grupo de empresas, aglomerações populacionais, entre outras, Lopes, 2001:295). Para além de transparecer como uma resposta às desigualdades regionais e dos países emergentes, a noção de “desenvolvimento” serviria ainda outros propósitos, nomeadamente políticos, tais como: i) ser uma referência à reconstrução europeia; ii) ser uma base de sustentação dos processos de acumulação da competição entre os Estados Unidos da América (EUA) e a antiga União Soviética; iii) a urgência em criar uma nova era de prosperidade e paz; e iv) o desenvolvimento de lógicas intervencionistas (do Estado) na economia e na sociedade, tanto em países capitalistas, como em países de regimes socialistas (Amaro, 2017:80). Ao longo das três décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, é dada primazia a um conceito de “desenvolvimento” sustentado na Teoria do Crescimento Económico e num sonho de abundância sem limites, associada a onze mitos – economicismo, produtivismo, consumismo, industrialismo, tecnologismo, quantitativismo, antropocentrismo (individualista ou coletivista), racionalismo, urbanicismo, etnocentrismo e uniformismo (Amaro, 2003:46).

De acordo com Braga (1993:11), uma definição de “desenvolvimento” assente no paradigma funcionalista² tem como pressuposto que o desenvolvimento é desencadeado ou induzido através dos setores mais dinâmicos da sociedade e em zonas centrais mais desenvolvidas e que se alastram para as zonas periféricas através de um efeito de difusão. Este paradigma encara o espaço como um mero suporte, onde se localizam as atividades e no qual apenas atuam as forças económicas. O Estado assume assim um papel central na coordenação das funções dos territórios e na implementação das iniciativas de desenvolvimento, com um fluxo marcadamente descendente, da administração central para as comunidades. O fator capital é sobrevalorizado face ao fator humano, sendo este um paradigma que minoriza a importância das especificidades sociais, culturais, e relacionais de um espaço para o processo de crescimento económico (Braga, 1993:11).

² O paradigma funcionalista também pode ser designado por “desenvolvimento *top-down*” (Carvalho 2016:88) e encontra-se associado ao “desenvolvimento polarizado”, também designado de *functional integration* (Cabugueira, 2000:108) e com o desenvolvimento exógeno (Pedroso, 1998:52).

Será nas décadas de 60 e 70 que diversos fatores vão contribuir para a reformulação do conceito de “desenvolvimento” (Clarke, 1991:119; Amaro, 2003:17; Vázquez Barquero, 2010:55): i) a frustração e revolta de países “subdesenvolvidos” face à insuficiência dos resultados do desenvolvimento e ao incumprimento dos compromissos assumidos pelos países “desenvolvidos”; ii) os vários movimentos cívicos e sociais contra os modelos predominantes da sociedade levam a aparecimento de um “mal-estar social nos países desenvolvidos”; iii) a emergência de consciência ambiental, com especial realce para a Conferência de Estocolmo em 1972; iv) o fim do crescimento económico “fordista” e da regulação económica *keynesiana* e o aumento da precarização das condições do trabalho; v) as mudanças ocorridas ao nível das estruturas industriais e tecnológicas; e vi) a crise ideológica e financeira do Estado-providência, representaram as primeiras contrariedades ao modelo “fordista” de desenvolvimento, colocando em causa as premissas em que se baseava. Todos estes fatores contribuem, sobretudo durante as décadas de 80 e 90, para o surgimento de seis novos conceitos de “desenvolvimento alternativo”, que veem a sua validação científica e reconhecimento político-institucional consagrado, nomeadamente: i) desenvolvimento sustentável; ii) desenvolvimento local; iii) desenvolvimento participativo; iv) desenvolvimento humano; v) desenvolvimento social; e vi) desenvolvimento integrado. As inovações introduzidas com estes conceitos são (Amaro, 2017:90):

- Uma perspetiva multidimensional e interdisciplinar, em oposição a uma visão economicista, profundamente disciplinar, setorial e segmentada;
- Valorizam mais a realização das capacidades, em vez da mera resposta às necessidades;
- Estabelecem dinâmicas participativas e de *empowerment*, associando o conceito de desenvolvimento à participação cívica e à promoção da democracia;
- Estabelecem uma relação com natureza, enfatizando o princípio da sustentabilidade, através da mudança de uma ótica de dominação para uma ótica de interdependência sistémica;
- Sugerem novos níveis de ação territorial, para além do tradicional Estado-nação, ao nível local e supramunicipal;
- Convocam os diferentes atores da sociedade para as ações de desenvolvimento, assente em lógicas de co-responsabilização e de parcerias;

- Demandam o princípio da diversidade, aplicado ao desenvolvimento, no que diz respeito aos seus caminhos, modelos e conteúdos, em oposição à centralização da visão convencional do desenvolvimento.

Aqui o conceito de “desenvolvimento” surge associado aos recursos endógenos dos territórios e assente numa abordagem local, ao invés de uma análise setorial com medidas avulsas. Nesta perspetiva, o desenvolvimento não está concentrado, mas difuso num território (Vázquez-Barquero, 2010:28-29). Outras dimensões passam então a ser valorizadas na noção de “desenvolvimento”, assistindo-se a uma clara tendência em distanciar este conceito do seu caráter economicista e produtivista. Surge, assim, uma nova forma de definir o que significa “desenvolvimento”, marcada pelo paradigma territorialista, assumindo que as especificidades dos territórios, as dimensões sociais, económicas, culturais, ambientais e institucionais realmente interessam para melhorar a qualidade de vida local (ver Quadro 1.1.). Esta perspetiva salienta a importância da comunidade nas iniciativas locais de desenvolvimento, caracterizando-se por um fluxo ascendente (*bottom-up*) e privilegiando uma cultura de participação e de cidadania ativa (Simões, 1996; citado por Ferrisson, 2000:61). Com uma postura integrada e diferenciada, este paradigma assenta na ideia de descentralização, mobilização dos recursos endógenos, participação da comunidade em iniciativas de desenvolvimento, a criação de redes de dinâmica de desenvolvimento e a cooperação horizontal entre órgãos públicos e privados (Braga, 1993:13). Este paradigma tem gerado a designação de ‘desenvolvimento territorial’, ocasionalmente substituindo as expressões convencionais de desenvolvimento regional, desenvolvimento local, desenvolvimento urbano e desenvolvimento rural. Citando Ferrão (2015:333),

Mais do que uma questão semântica, esta alteração traduz uma nova visão dos processos de desenvolvimento de base territorial, não rigidamente compartimentados por escalas ou níveis administrativos (transnacional, nacional, regional, local) ou por categorias de espaço (urbano, rural).

Os municípios passam também a ser agentes importantes na dinamização do território, alargando a participação no desenvolvimento a outros atores.

Quadro 1.1. Principais diferenças entre o Paradigma Funcionalista e o Paradigma Territorialista.

Características	Paradigma Funcionalista	Paradigma Territorialista
Dimensões	Dimensão económica	Dimensão económica, sociocultural e política
Fluxo de iniciativa de desenvolvimento	Do topo para a base	Da base para o topo
Abordagem territorial	Enfoque setorial	Enfoque espacial
Abordagem política	Centralizada e verticalizada, maioritariamente constituída por órgãos públicos	Descentralizada, com cooperação vertical e horizontal entre órgãos públicos e privados
Principais agentes	Administração central	Agentes locais
Foco da política de desenvolvimento	Desenvolvimento de grandes projetos industriais	Desenvolvimento do potencial endógeno de cada território
Instrumentos	Apoio financeiro e subsídios como o principal fator de atração da atividade económica	Existência de condições-chave para o desenvolvimento da atividade económica

Fonte: Autor.

Apesar de se assistir ao distanciamento do conceito de “desenvolvimento” do seu caráter economista e produtivista, durante a década de 80 e 90 as críticas persistem sobre as influências negativas do conceito. Alguns autores³ de uma nova corrente de “desenvolvimento”, denominada de corrente do “pós-desenvolvimento⁴”, consideram que a história do sistema-mundo patriarcal, capitalista, colonial, moderno, tem privilegiado a cultura, o conhecimento e a epistemologia do ocidente. (Grosfoguel, 2008:137). Neste sentido, a criação de novas formas de adjetivação do conceito de desenvolvimento nada mais faz do que mascarar os efeitos perversos de uma ideologia dominante nos últimos séculos. Para estes autores, o conceito de “desenvolvimento” encontra-se

³ São vários os autores que se enquadram nesta corrente, por exemplo, Claude Alvares, Gustavo Esteva, Ivan Illich, Serge Latouche, Arturo Escobar, Majid Rahnema, Wolfgang Sachs, entre muitos outros (Sachs, 1992:289-290).

⁴ De acordo com Amaro (2017:82) a afirmação da expressão pós-desenvolvimento surge com a publicação, em 1992, do livro coletivo, coordenado por Wolfgang Sachs, com o título *The development dictionary “guide to knowledge as power”*. No entanto, foi no Institut d’études sur le développement, em Genebra Eckenstein Foundation, no ano de 1991, que o tema pela primeira vez foi abordado de forma explícita.

baseado na lógica económica da obtenção de lucros, manifestando-se através da exploração de recursos e na incessante acumulação de capital à escala mundial. Além disso, o conceito de capitalismo subjacente a esta perspetiva privilegia as relações económicas às relações sociais, culminando na estruturação da sociedade com base em classes típicas do capitalismo. Trata-se ainda de um conceito baseado em ideais da Revolução Industrial ou na Revolução Francesa, em que o Homem ocidental (sendo a referência sexo masculino usada intencionalmente) substituiu Deus como centro do universo, assente em pilares filosóficos e epistemológicos de sobrevalorização da liberdade e da manipulação da natureza pelo ser humano. Outra característica marcante é a sua pretensão universalista, dominada por um carácter etnocêntrico de origem eurocêntrica, através de uma hierarquia étnico-racial global, sexual, espiritual, epistémica cultural económica, traduzida na desigualdade entre povos, comunidades e sociedades (Grosfoguel, 2008:143).

Por tudo isto, os autores da corrente do “pós-desenvolvimento” utilizam conceitos alternativos ao “desenvolvimento” introduzindo uma Epistemologia do Sul global⁵ (Santos, 2007:22), que valoriza as sociedades tradicionais e a sua diversidade cultural, uma vez que carregam consigo formas valiosas de conhecimento, organização social, interpretação da realidade e de alcançar mudanças. Acima de tudo esta nova corrente realça a necessidade das comunidades locais encontrarem novos paradigmas que representem a sua realidade e que respeitem os seus valores e práticas culturais (Rahnema, 1997:382). A corrente do “pós-desenvolvimento” salienta os sucessos dos movimentos sociais e as suas formas de organização e existência social, para criar alternativas ao “desenvolvimento”, em vez de continuar subjugada a uma condição uniformizadora e desligada das especificidades territoriais, nas suas diferentes vertentes (Rahnema, 1997:400). Como resultado da dificuldade de adaptação e da não-aceitação do conceito de “desenvolvimento”, emergiram conceitos alternativos com base na Epistemologia do Sul, entre os quais destacam-se o conceito de Felicidade Interna Bruta, Bem-Estar, Florescimento Humano e *Buen vivir*. No entanto, mais do que reduzir a uma dicotomia, a um binómio do tipo “desenvolvimento ou pós-desenvolvimento”, ou utilizar conceitos alternativos ao desenvolvimento, ou conceitos de “desenvolvimento alternativo”, interessa aprender e discutir diferentes epistemologias, de acordo com o princípio da diversidade, incluindo os conceitos do Sul. Como defende Amaro (2017:105):

⁵ Por Epistemologia do Sul Global entendem-se o contributo das sociedades, povos e comunidades abaixo da linha meridiana do equador.

Por tudo isto, não me parece muito positivo, interessante e fecundo adotar, sistematicamente, uma epistemologia disjuntiva. Ao invés, parece-me muito mais adequado, ousado e inovador a adoção de uma epistemologia copulativa, que arrisque e desafie o diálogo, o confronto, a interação, a dialética, neste caso, entre conceitos de “desenvolvimento alternativo” e “conceitos alternativos ao desenvolvimento”, mas também entre prática e teoria, entre ação e investigação, entre atores e autores, entre conhecimentos e percepções diferentes e até, aparentemente e à partida, rivais, entre intuições e reflexões, entre Emoção e Razão.

Apesar das diferenças entre os conceitos de desenvolvimento mencionados, nomeadamente o desenvolvimento *mainstream*⁶, o desenvolvimento alternativo e o pós-desenvolvimento, importa reter o afastamento de uma conceção assente numa lógica estruturalista, “fordista” e weberiana, com especial enfoque do fator capital face ao fator humano, para um conceção pós-estruturalista, pós-fordista, com ênfase no capital humano, social e territorial e da tentativa de disrupção de uma epistemologia ocidental dominante. Estes três conceitos continuam vigentes na sociedade atual, variando de acordo com os eixos: i) socioeconómico, ii) político-institucional, iii) cultural, iv) e ecológico (Ferreira e Raposo, 2017:138). A introdução de novas perspetivas teóricas, dimensões normativas e métodos de intervenção torna o conceito de “desenvolvimento” mais heterodoxo do que fora no passado, tendendo a privilegiar as práticas, valores e o simbolismo local, delimitadas por noções como espaço, territórios e de “escala”.

1.2. Dimensão Espacial, Território e Escala

A procura pela definição do conceito de “espaço” e do seu papel no processo de desenvolvimento socioeconómico tem sido objeto de estudo das mais diversas áreas do conhecimento, levando a que Simões Lopes considerasse que “a determinante espacial do desenvolvimento económico é simplesmente tão fundamental como o tempo” (Lopes, 2001:2). O “espaço” define-se em múltiplas dimensões, geográfica, histórica, económica, social, relacional, sendo mais do que a soma de diferentes partes, nas quais diferentes elementos se relacionam e interagem, constituindo um todo organizado, onde a cultura, a política e a cidadania se formam

⁶ De acordo com Ferreira e Raposo (2017:132), “A arrumação das correntes de desenvolvimento sob os rótulos de *mainstream* e alternativos é, embora generalizada em várias instâncias, largamente inadequada face à realidade actual.”

(Amin, 2008:7). Como sistema com elementos económicos, físicos, políticos, demográficos, sociais e culturais (Lopes, 2001:23) que é, o espaço enquanto território ocupado “viabiliza a expressão directa – como quem diz ‘no terreno’ – das relações sob as quais a organização social se baseia.” (Lefebvre, 1991:229).

De acordo com Castells (2000:475), as sociedades estruturam-se a partir de dois tipos de espaços: o espaço geográfico e o espaço de fluxos. O espaço geográfico refere-se às características internas (morfológicas, funcionais ou simbólicas) que geram unidade ou distinção de outros espaços. Estes espaços associam-se entre si, criando uma realidade espacial contígua marcada simultaneamente pela unidade e diversidade. A proximidade física é tão determinante para os espaços geográficos, como para as relações que estabelecem entre si. Relativamente ao espaço de fluxos, importa a interação, em diferentes graus ou escalas de uma região, a nível interno e externo. Mais do que a proximidade física, é decisiva a conectividade em redes de lugares, regiões, países ou espaços supranacionais. Ambos os conceitos contribuem para um melhor entendimento sobre a falsa dicotomia local/global. Com a globalização surgiu uma aversão aos seus efeitos uniformizadores, levando à valorização do “local” imaculado do espaço geográfico. Em contrapartida, a desconsideração da diversidade territorial, gerou discursos centrados nos espaços de fluxos e nas conectividades, antevendo-se o fim dos territórios e da geografia. Realmente seria expectável que, através do aumento da concentração espacial de pessoas e atividades, a desregulação do mercado, a irrupção das Tecnologias de Informação e Comunicação, sobretudo nas décadas de 80 e 90, o mundo caminhasse para uma solução homogeneizada. No entanto, verificou-se que a intensidade do espaço de fluxo reforçou a diferenciação dos espaços geográficos (Ferrão, 2001:10). Hoje em dia as pessoas continuam a viver em lugares⁷, mas a função e o poder da nossa sociedade estão organizados em espaços de fluxos, o que acaba por alterar o significado do espaço geográfico. Como realçam Amin e Thirft (1994:85), “a globalização não representa o fim das distinções e singularidades territoriais, mas sim um conjunto adicional de influências nas identidades económicas locais e capacidades de desenvolvimento”.

⁷ Santos (1996:258) define lugares como “um quotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas e instituições –, cooperação e conflito são a base da vida em comum. Porque cada qual exerce uma ação própria, a vida social se individualiza; e porque a contiguidade é criadora de comunhão, a política ganha territorialidade, com o confronto entre organização e espontaneidade.”

Haesbaert (2004:95-96) apresenta três leituras sobre o conceito de “território” enquanto espaço geográfico, influenciadas por uma dimensão política, econômica e cultural. A primeira refere-se à relação espaço-poder, poder que não é necessariamente exercido pelo Estado; a segunda refere-se ao entendimento do território como um recurso econômico; a terceira encara o território como um produto da apropriação simbólica, que um determinado grupo faz de um espaço. No entanto, Reis (2005:10) entende que o conceito de território é constituído por três dimensões das estruturas e das dinâmicas territoriais: i) proximidade; ii) densidade; e iii) polimorfismo estrutural. Para este autor, a proximidade diz respeito ao contexto e às relações que se criam; às consolidações simbólicas de culturas e de instituições; ao conhecimento e identidade partilhada de forma coletiva. Outra característica nuclear prende-se com a densidade, a qual exprime as interações estruturadas que coordenam a ação de atores sociais, através de contextos institucionais e de governação. Por último, o polimorfismo estrutural refere-se à impossibilidade de representar o mundo através de uma “organicidade sistemática” (Reis, 2005:9), visto que há “espaços estruturais de iniciativa e de autonomia cujo desenvolvimento afirma a sua relevância própria e exerce efeitos de feedback sobre outros espaços” (Reis, 2005:10). Destas três dimensões apresentadas, as duas primeiras concernem à natureza matricial de território, representando a identidade, a co-presença e as relações dinâmicas, enquanto a terceira realça as relações de poder em que os territórios participam e a sua inscrição no mapa estrutural do mundo (Reis, 2005:11).

A importância do território como fração de um espaço construído tem sido revelada ao longo da história humana. Os espaços construídos resultam de diferentes forças e conflitos entre diferentes jurisdições e representações num dado momento da história, num constante movimento contínuo de desconstrução e reconstrução (Covas e Covas, 2015:17). Desta forma, assiste-se a um processo simultâneo de “desterritorialização” e de “reterritorialização” dos espaços construídos, marcados por uma nova atribuição aos recursos endógenos, identidade e historicidade singular. Este processo é conduzido pelas diferentes representações do mesmo território, territorialidades, sejam estas jurídicas, formais ou informais, que fazem com que uma territorialidade dominante se materialize num determinado lugar (Covas e Covas, 2015:17). Atualmente, derivado do aumento da velocidade no processo de mudança, discutir territorialidade é discutir a relação entre o território, lugar de construção das identidades, e a rede, terreno próprio do movimento e fluidez

(Dias, 2018:15-18). A multiterritorialidade⁸ é um dos resultados da conexão entre o espaço geográfico e o espaço de fluxo, que conduz à criação de territórios-rede sobrepostos e descontínuos, face a uma lógica de territórios-zona estático, normalmente de âmbito estatal. De acordo com Covas e Covas (2015:18), “estamos casados com vários lugares (...), vivemos em multiterritorialidade e em territorialização múltipla”. Importa, assim, perceber que o espaço é constituído por inúmeras interações, e que hoje em dia é essencial encarar o território-rede com múltiplas vozes e articulação de políticas heterogêneas e atores.

Concretamente, o espaço geográfico é um fator explanatório nas relações e atividades socioeconómicas, não sendo apenas “onde as coisas acontecem, mas também a razão por que as coisas acontecem” (Coe et al., 2013:32). São as diferentes dimensões espaciais como a distância do território e/ou a escala, as redes e circuitos relacionais, o lugar e contexto que ajudam a interpretar o desenvolvimento local e/ou regional e rural (Pike et al., 2017:35-36). Como um conceito geográfico crucial para o desenvolvimento regional ou local, a definição de escalas refere-se ao nível espacial ou tamanho da área territorial e ao alcance dos processos socioeconómicos e institucionais, em que diferentes atores reclamam soberania, poder e exercício de autoridade. O alcance da escala vai desde o nível global até ao nível local da comunidade, do local de trabalho e do indivíduo (ver Quadro 1.2.).

Concetualizar a escala e a sua relação com o desenvolvimento local e/ou regional implica equacionar diferentes variáveis. Em primeiro lugar, as relações entre as escalas geográficas não são puramente hierárquicas. Os processos socioeconómicos num nível de espaço geográfico superior não condicionam ou determinam os níveis inferiores, de forma linear ou de uma lógica *top-down*. As relações e processos podem operar em ambas as direções – *top down* ou *bottom up* – e certas escalas são fundamentais em circunstâncias especiais e num dado período de tempo. Em segundo, as escalas geográficas estão interrelacionadas. A interconexão existe devido ao processo socioeconómico entre os atores que atuam e trabalham em diferentes escalas ao mesmo tempo. Como já foi referido, a interconexão entre os diferentes espaços, não está delimitada pelos espaços físicos geográficos, que realça as abordagens multi-escalas e multi-atores entre a abordagem territorial ou relacional (Pike et al., 2017:38). Em terceiro lugar, as escalas são construídas política

⁸ De acordo com Covas e Covas (2015:19), existem dez pressupostos teórico-metodológicos do conceito de “multiterritorialidade”, entre os quais se destacam a multi-escala enquanto uma propriedade dos sistemas complexos e uma criteriosa governança multinível.

e socialmente pelos interesses dos atores, estão constantemente a evoluir económica, social, política, ecológica e culturalmente, ao invés de serem entidades fixas.

Quadro 1.2. Escalas, processos socioeconómicos e agentes institucionais

Escala/Nível	Processo Socioeconómico	Agentes Institucionais
Global	Liberalização do regime comercial	Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC); Nações Unidas (UN)
Macrorregional	Expansão da rede de tecnologia da informação e comunicação	União Europeia, Estados membros, órgãos reguladores, provedores do setor privado
Nacional	Inflação do preço de habitação	Banco Central, sociedade de construtores, mutuários
Regional	Trabalho licenciado, retenção de mercado	Universidades, Agências de Desenvolvimento Regional, empregadores, entidades formadoras
Local	Utilização da moeda local	Sistemas de negociação de câmbio local
Comunidade	Extensão da literacia e numeracia nos adultos	Instituições de educação de adultos, lares e seio familiar
Individual	Qualificação educacional	Escolas, professores, governo

Fonte: Adaptado de Pike et al. 2017:34.

Um dos exemplos mais notórios da construção de escalas territoriais diz respeito à nomenclatura introduzida pelo EUROSTAT⁹, em 1970, que visava a harmonização dos dados estatísticos das regiões, definindo o conceito de unidade territoriais (NUTS – Nomenclatura da Unidade Territorial para fins Estatísticos¹⁰), através do Regulamento (CE) n.º 1059/2003. No entanto, para além da harmonização dos dados estatísticos, este regulamento abre porta à

⁹ O Gabinete de Estatísticas da União Europeia é a organização estatística da Comissão Europeia.

¹⁰ De acordo com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, os níveis I, II, III da Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins estatísticos (NUTS) são fixados da seguinte forma: i) Nível I – constituído por três unidades, correspondentes ao território e ao continente e de cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; ii) Nível II – constituído por sete unidades, das quais cinco no continente; Nível III – constituída por 25 unidades, divididas em Entidades Intermunicipais.

construção de uma estrutura de governabilidade nas várias escalas territoriais, definindo as instituições intervenientes, os fundamentos de legitimidade e as respetivas competências e responsabilidades, em consonância com os princípios de subsidiariedade e coesão da União Europeia (UE; Decreto-Lei n.º 68/2008).

1.3. Desenvolvimento Local

De uma forma geral, localidades e regiões têm sido definidas como espaços territoriais delimitados formando áreas administrativas e políticas e identidades culturais com histórias particulares (CEMAT, 2007:26-27). No entanto, para estes conceitos é possível encontrar a definição de entidades reais e objetivas que podem ser facilmente identificadas; e por outro lado, apenas uma ideia, ou modelo que facilita a análise do objeto de estudo. Importa clarificar estes conceitos de forma a descortinar as principais características de ambos, associados ao desenvolvimento endógeno¹¹.

Para Lopes (2001:29-31), é necessário distinguir o conceito de “região” do conceito de “espaço”. A primeira recai em fatores restritivos de dimensão, a razões de contiguidade, enquanto a segunda refere-se a um conjunto de dados económicos localizados, podendo ser dispersos na sua localização, visto que o que dá unidade a um espaço são as suas características e natureza das relações de interdependência. Desta forma, o efeito de contiguidade surge como característica objetiva do conceito de região, apenas permanecem em causa, comparativamente com o conceito de “espaço”, questões relacionadas com as dimensões/escalas. Assim, a constituição de áreas geográficas denominadas de regiões apresenta na sua essência a utilização de três critérios: i) homogeneidade; ii) polarização; e iii) político, planeamento ou programação. Os dois primeiros critérios dizem respeito à definição de regiões formais, que apresentam uma relativa uniformidade face a um determinado atributo físico, económico, social e/ou político. O terceiro contempla as regiões funcionais, nomeadamente áreas geográficas dotadas de coesão funcional desenvolvida através das relações de interdependência (Cabugueira, 2000:105).

¹¹ De acordo com CEMAT (2007:8), o desenvolvimento endógeno “(...) é uma forma específica de desenvolvimento económico, que depende da mobilização dos recursos internos de cada território.” Acrescenta ainda ser o oposto do desenvolvimento exógeno, que se baseia em investimento realizados por empresas externas, de outro Estado ou região.

Por outro lado, o conceito de “local” está intrinsecamente ligado às práticas sociais, à construção de identidades e de vínculos, sedimentadas aos níveis de unidades territoriais restritos integrando ainda as relações de poder presentes nas relações externas dos sistemas locais. Para Ruivo (2000:138-139), o conceito de “local” comporta três elementos integradores:

- O local enquanto lugar em que se associa a ocorrência de acontecimentos, onde emergem relações sociais institucionais e informais. Este espaço está em permanente construção, com enfoque na sua identidade e interdependência com outras localidades;
- O local visto como uma determinada posição num mapa de elementos que interagem, caracterizando-se como uma ordem micro de grandeza que não pode ser compreendida sem a referência a uma ordem maior;
- Por último, a sua relação de negociação com outros locais, derivado da perceção ou sentido do local - identidade local, traduzindo-se na capacidade de transformar os processos de descentralização económica em processos de descentralização geridos localmente, em que os locais passam a representar um lugar de negociação com outros locais, articulando-os com as suas condições socioeconómicas.

No final da década de 70, derivado do incumprimento dos compromissos da noção de desenvolvimento tradicional, que se consubstanciou na mudança da política de desenvolvimento regional, assiste-se à mobilização dos recursos endógenos, à utilização de recursos locais e externos, à definição de um processo ascendente e à transferência do poder central para o poder regional e/ou local. Todas estas características partilham como elemento comum a noção de espaço, que, de acordo com a perspectiva territorialista, deve ser o ponto de partida da problemática que se pretende operacionalizar em termos de promoção do desenvolvimento (Cabugueira, 2000:120). Com esta mudança, a região deixa de ser apenas uma delimitação tecnicamente justificada do território nacional, mas uma unidade que integra sentimentos de pertença. A região surge como uma extensão espacial das articulações sociais numa escala superior às unidades territoriais.

Com o impulsionamento de um conjunto diferente de novas espacialidades: a transnacionalidade, a supranacionalidade e a infranacionalidade (Amaro, 1991:168-169), emergem novas dinâmicas territoriais. A transnacionalidade vem reforçar a lógica de mercado mundial, contribuindo para o aumento de circulação de bens e serviços entre os diferentes países, para a diminuição de fronteiras e o aparecimento de entidades transnacionais. A supranacionalidade

centra-se na extensão das bases territoriais económicas, sociais, culturais, ideológicas, políticas e institucionais de um Estado-nação¹². A infranacionalidade, por sua vez, diz respeito à incapacidade do Estado-providência em prover as necessidades coletivas de forma célere, económica e eficaz, o que motivou o surgimento de novos atores locais, como as pequenas e médias empresas ou associações locais. Ao retirarem vantagens da mudança de um governo direto para um governo indireto ou por aproximação (Seidman e Gilmour, 1986:128; Majone, 1997:147), estas empresas e associações veem as particularidades locais constituírem vantagens competitivas. A partir destas mudanças, começam a ser valorizadas diferentes iniciativas locais de desenvolvimento, com ênfase nos recursos endógenos e na comunidade local, e na adoção de processos de tomada de decisão mais democráticos, descentralizados e participativos. Dito de outra forma, as alterações que ocorreram devido à intensificação da globalização, da mudança ao nível da estrutura do espaço económico e unidades de produção, evidenciaram a importância das relações humanas no dinamismo dos fluxos económicos.

Foi através da promoção do desenvolvimento endógeno, conduzida na década de 80 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e de Valter Sthör e David Taylor ao proporem um desenvolvimento *bottom-up*, que surge o desenvolvimento territorial, em que os protagonistas são as comunidades locais. Induzido pelas práticas no terreno do desenvolvimento comunitário¹³ e, posteriormente, pelo paradigma territorialista, o desenvolvimento local é reconhecido institucionalmente durante a década de 90, pela Organização para o Comércio e Desenvolvimento Económico (OCDE), através das “Iniciativas Locais de Emprego”, influenciando a criação de políticas e programas na União Europeia, bem como a adoção pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT, Amaro, 2009:108). Em termos conceituais o conceito de desenvolvimento local, pode ser definido, de acordo com Vázquez-Barquero (2002:57), como:

¹² A adesão de Portugal à União Europeia, em 1986, é um exemplo do alargamento dos Estados-nação a novas espacialidades, neste caso concreto ao nível supranacional.

¹³ De acordo com Silva (1964:498), diz respeito a “uma técnica pela qual os habitantes de um país ou região unem os seus esforços aos poderes públicos com o fim de melhorarem a situação económica, social e cultural das suas coletividades, de associarem essas coletividades à vida da nação e de lhes permitir que contribuam sem reserva para o progresso do País”.

O processo de crescimento e mudança estrutural que ocorre em razão da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, bem como pelo aproveitamento das economias externas e pela introdução de inovações, determinando a elevação do bem-estar da população de uma cidade ou região. Este conceito está baseado na ideia de que localidades e territórios dispõem de recursos económicos, humanos, institucionais e culturais, bem como de economias de escala não aproveitadas, que formam o seu potencial de desenvolvimento.

Esta abordagem reforça a simbiose entre a tradição e a modernidade de forma a agregar valor à produção, combinando os recursos locais, endógenos, com recursos externos, exógenos. No entanto, Greffe (1989, 1990, citado por OCDE 2001:22,) aborda o conceito de desenvolvimento local como um “conceito abrangente que deve ser visto como um processo através do qual um certo número de instituições e/ou pessoas locais se mobilizam numa dada localidade para criar, reforçar e estabilizar atividades usando da melhor forma possível os recursos do território”. Na abordagem deste autor, verifica-se a ênfase dada ao novo processo em que as instituições governamentais e associações locais, instituições do setor privado e/ou pessoas locais, juntam forças e criam parcerias de forma a potenciar os recursos endógenos do território. Para além disso, a OCDE (2001:22) acrescenta ao desenvolvimento local a conceção de ser:

um processo *bottom-up* dos atores locais para melhorar os rendimentos, as oportunidades de emprego e a qualidade de vida nas suas localidades, em resposta ao fracasso dos mercados e das políticas governamentais nacionais para fornecer o que é necessário, particularmente em áreas subdesenvolvidas e áreas em processo de ajuste estrutural. As políticas de desenvolvimento local também podem contribuir para o objetivo de fortalecer a participação local e a democracia.

Ora, nesta abordagem da OCDE verifica-se o papel ativo das comunidades locais na construção na qualidade de vida da mesma, em resposta a políticas implementadas ao nível nacional, desligadas das particularidades do território e dos recursos endógenos, tal como o reforço da importância do desenvolvimento justo e democrático, a partir da base e das capacidades locais. Em suma, o desenvolvimento local pode ter várias abordagens, tendo em conta as particularidades de cada local e a perspectiva do autor, mas Amaro (2009:111) considera que existem dez princípios básicos que norteiam as abordagens do conceito: 1) um processo de mudança que visa a melhoria

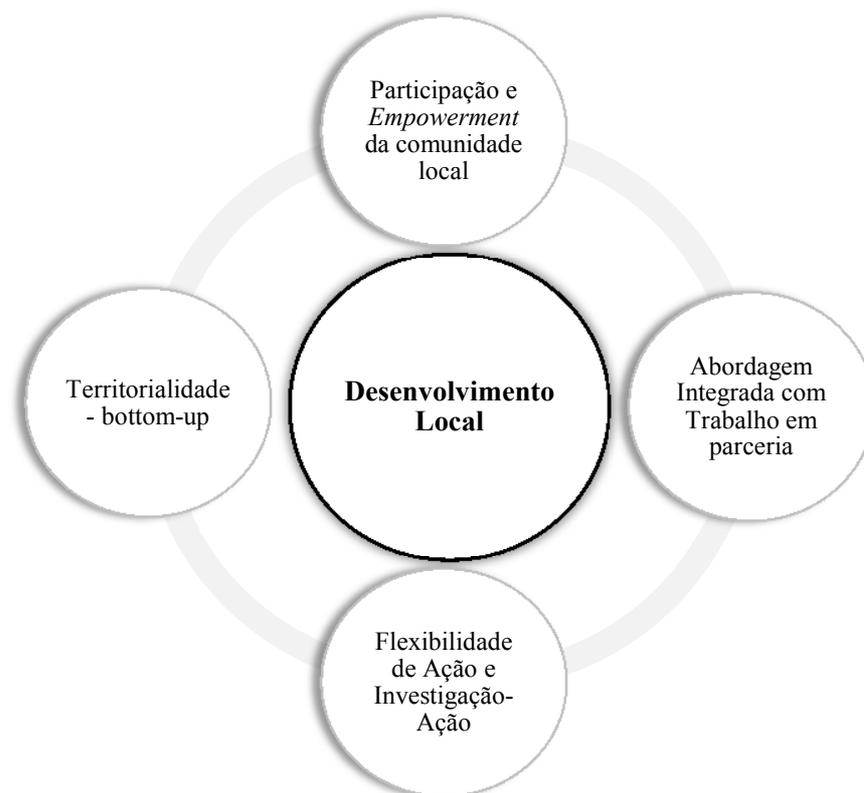
das condições de vida; 2) constituída por uma comunidade local capaz de mobilizar ações coletivas e autónomas; 3) pretende satisfazer as necessidades da comunidade local; 4) constituído a partir de recursos endógenos; 5) envolve uma dinâmica participativa, democrática e de *empowerment* da comunidade; 6) tem o apoio de recursos exógenos para desenvolver os endógenos; 7) assume uma abordagem integrada na solução dos problemas; 8) envolve diferentes atores locais através de parcerias; 9) tem o objetivo de abranger toda a comunidade; e 10) de acordo com a diversidade de caminhos, ritmos e resultados. Fragoso (2005a:65) acrescenta mais um princípio básico, nomeadamente a produção de conhecimento tradicional local, que deve ser conciliado com o conhecimento científico, potenciando a inovação a partir de referências sociais e culturais locais.

Com o desenvolvimento local, a forma de olhar e de atuar no território e no nível local ganhou um novo significado, principalmente num contexto global. Como Arocena (2002:17) afirma, o sucesso dos processos de desenvolvimento local fundamenta-se na forte componente identitária local que potencia os recursos locais, mas não deve menosprezar a sociedade global em que está inserido. O global não é uma simples adição de realidades locais, mas uma dimensão específica com características próprias do constructo social. Desta forma, o local não é mais realidade do que o global, mas dois polos distintos de “um processo complexo e contraditório, exercendo forças de integração e desagregação dentro do intenso jogo competitivo mundial” (Buarque, 1999:11). A globalização tem um efeito contraditório sobre a organização do espaço. Por um lado, prova a uniformização dos mercados e produtos, por outro, valoriza a diversidade e especificação dos mercados e produtos locais. Hoje, partir da globalização, não se trata mais de produzir localmente para resolver as necessidades locais, mas de produzir localmente para abastecer o mercado mundial, embora esta produção "local" esteja agregada a diferentes escalas geográficas. Para conseguir-se produzir localmente e promover o desenvolvimento local, é necessário pensar para além do local, é necessário “agir localmente e pensar globalmente” (Limonad, 2006:367).

O desenvolvimento local apresenta um novo modelo de intervenção diferente do modelo de desenvolvimento tradicional, resultando em princípios estratégicos com foco na territorialidade, em lógicas de *empowerment* e participação, na constituição de parcerias e na flexibilidade entre teoria e ação (ver Figura 1.1.). No que diz respeito à territorialidade o desenvolvimento local deve ser exercido através de uma lógica de *bottom-up*, enfatizando os recursos endógenos e a comunidade local, ao contrário de uma visão centralista – *top-down*, desprovida das especificidades do território. Por sua vez, a tónica deve ser colocada na participação organizada das pessoas,

controlando todas as fases do processo dialético e que promova a transformação social (Fragoso, 2005a:64). Este processo dever-se-á basear não só no aumento da consciencialização social e no acompanhamento do processo-ação, mas também na apropriação individual e coletiva do poder social – *empowerment* (Guerra, 2000:91). Para além de ser um requisito para a democracia participativa, é um fator determinante para a efetividade dos processos de desenvolvimento. Atualmente, o conceito de participação¹⁴ está difuso na sociedade e encontra vantagens ao nível social, político e económico. Outro ponto-chave reside na constituição de relações/parcerias entre os diferentes atores locais, de forma a dar resposta aos problemas multidimensionais. Através de parcerias podem ser encontradas as respostas aos problemas multidimensionais, que apela à descentralização e à inclusão da sociedade no processo de tomada de decisão.

Figura 1.1. Princípios metodológicos de intervenção do Desenvolvimento Local.



Fonte: Autor

¹⁴ De acordo com Fragoso (2005b:32), o desenvolvimento participativo pode ser visto como um sinónimo do desenvolvimento comunitário e local.

1.4. Desenvolvimento Rural

A definição de espaço rural é mais problemática do que possa parecer à primeira vista. Provavelmente, a primeira ideia que vem à mente é o contraste com as áreas urbanas e a imagem dos espaços abertos, seja em um estado relativamente natural ou cultivado. Esta ideia resulta principalmente da íntima relação que existe entre o espaço rural e a agricultura, sendo que as únicas políticas adotadas durante muito tempo para o mundo rural eram políticas agrícolas. No entanto, hoje em dia, e de acordo com um relatório publicado pela OCDE (2006, citado por Lowe et al. 2019:30), menos de 10% dos trabalhadores das zonas rurais são empregados no setor agrícola, tendo sido demonstrado que as políticas neste setor raramente são eficientes em estimular o desenvolvimento rural (Lowe et al., 2019:30). Neste sentido, o desenvolvimento rural, ou mais precisamente o desenvolvimento em meio rural, deve encarar o meio rural como um espaço de pluri-atividade e de integração da atividade económica e residencial com o equilíbrio ambiental (Lopes, 2000:49).

A gênese do desenvolvimento rural surge nos EUA, no início do século XX, através de um movimento social chamado *Coutry Life Movement* preocupado com a melhoria do padrão de vida nas áreas rurais (Calatrava-Requena, 2016:3). Este movimento deu origem a um relatório, o qual destacava a falta de organização das populações rurais em explorar os seus próprios recursos, em gerar riqueza e melhorar a qualidade de vida da comunidade. Como consequência deste movimento, começaram a aparecer em alguns estados dos EUA alguns programas de desenvolvimento rural (Calatrava-Requena, 2016:3). Posteriormente, com a Grande Depressão de 1929, que culminou no aumento da pobreza em zonas rurais, a procura de “soluções territoriais de integração social” (Almeida et al., 1994:14) tornava-se uma necessidade para muitos defensores de políticas de desenvolvimento regional. O objetivo era reformar o bom e velho mundo rural, atualizando-o e tornando-o mais apto a uma nova sociedade, na qual a autonomia e a identidade local - mais do que as atividades agrícolas - estavam claramente em perigo. Apesar de não estar fundamentalmente em causa a resolução dos problemas agrícolas, esta corrente incidia, sobretudo, na modernização de explorações e equipamentos agrícolas.

Durante o período após Segunda Guerra Mundial até à década de 70, não se verificam “políticas de desenvolvimento regional com referências explícitas ao mundo agrícola ou ao mundo rural” (Almeida et al. 1994:17), apesar das atividades agrícolas serem alvo de políticas setoriais de modernização. Com a emergência de um paradigma funcionalista, profundamente marcado por

uma lógica produtivista e economicista, a visão do desenvolvimento regional enfatizava três protagonistas: o Estado central, as grandes empresas e os grandes centros urbanos (Almeida et al., 1994:16). Seria a partir destes que o processo de desenvolvimento era desencadeado ou induzido, devido à sua centralidade e potencialidade em favorecer a difusão nos espaços periféricos.

Durante as décadas de 70 e 80, assiste-se à emergência de novas teorias, conceitos e paradigmas de desenvolvimento, que vão afetar as ações políticas nas zonas rurais. Em 1972, surgia o conceito de “sustentabilidade” derivado do objetivo de equidade intergeracional, que anos mais tarde levará ao paradigma do Desenvolvimento Sustentável. Por outro lado, a noção de “desenvolvimento” deixava de estar associado apenas a “crescimento económico”, ou seja, políticas com abordagem setorial deixavam de fazer sentido, surgindo o conceito de Desenvolvimento Rural Integrado. De acordo com Calatrava-Requena (2016:10), este conceito pode ser identificado pelas seguintes características:

- Abordagem intersectorial com base territorial;
- Recusa em admitir o papel da agricultura como o único motor possível para o desenvolvimento de territórios rurais;
- Estrutura política descentralizada.
- Crescimento com equidade e atenção às necessidades básicas nos países em vias de desenvolvimento;
- Aumentar a importância das decisões locais;
- Desenvolvimento baseado nos recursos locais, humanos e materiais.

Conscientes de que a política agrícola não poderia resolver os problemas da sociedade na UE, surge em 1991 a Iniciativa Comunitária LEADER¹⁵ - Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural - que visava envolver os atores locais na construção do futuro dos seus territórios. A abordagem LEADER ganhou adeptos para além da UE, inspirando políticas de desenvolvimento rural noutras partes do globo, tais como na América do Norte e no Japão (Fischler, 2001:3). Desta forma, constata-se que o paradigma produtivista, associado à modernização do setor agrícola, passa a coexistir com uma abordagem intersectorial com base

¹⁵ O acrónimo LEADER deriva de palavras francesas, significando “Liaison Entre Actions de Développement de l’Économie Rurale”.

territorial, que reconhece o desenvolvimento rural como um processo multinível que envolve múltiplos atores, é multifacetado e com fortes ligações à prática. Mais especificamente, é reconhecido como um processo de criação e consolidação de novas relações entre a agricultura e a sociedade e de uma nova articulação entre o local e o global. Outra característica nuclear é o desdobramento de novas respostas ao aperto do sobre endividamento no setor agrícola, contribuindo para a reconstrução da base socioeconômica da economia rural. Refira-se ainda a reconstituição de recursos rurais, através da mobilização e combinação de novos recursos com os existentes, que favorecem a constituição de economias robustas. A combinação dos recursos existentes com os novos permite a criação de empresas multifuncionais e novas redes, interligando o rural e o urbano (Van der Ploeg et al., 2003:4).

Na sequência do relatório público pela OCDE, em 2006, assiste-se ao surgimento de políticas territoriais com base em teorias do desenvolvimento neo-endógeno¹⁶, que combina e complementa as abordagens *top-down* e *bottom-up*, com elementos endógenos e exógenos, com participação, e relações internas e externas e instrumentos de governança e de governação (Marsden, 2009:115; Ray, 2006:278). Surge uma nova abordagem multissetorial que promove as conexões locais e extra-locais, desenvolvendo redes que envolvem diferentes agentes e atores em diferentes níveis de governança. Especificamente, o desenvolvimento neo-endógeno não se trata apenas de um modelo prescritivo de como deve ser colocado em prática, mas de uma perspectiva de desenvolvimento de governança rural, reconhecendo a importância da conectividade na produção de conhecimento e de valor acrescentando (Lowe et al. 2019:30-31). Para além disso, com o incremento de uma lógica de desenvolvimento integral de seres humanos em harmonia com os ecossistemas, implicando novas metas políticas, sociais, económicas, éticas, culturais, e ambientais, o desenvolvimento rural tem vindo a aprofundar a sua relação com o Desenvolvimento Humano Sustentável¹⁷, contribuindo para uma diversidade de atividades, tais como, a gestão de paisagens, o agroturismo, a agricultura biológica, entre outras.

¹⁶ O Desenvolvimento neo-endógeno, de acordo com Lima (2008:321-322) diz respeito às questões de território e da participação dos atores-chave nos processos de desenvolvimento local, tal como já acontecia com o desenvolvimento endógeno, mas com a particularidade de incrementar a importância dos atores extra-locais para a dinâmica deste desenvolvimento.

¹⁷ O Desenvolvimento Humano Sustentável procura integrar os objetivos sociais e culturais com os ambientais. Esta conceção nasceu da ligação da ética do universalismo no reconhecimento das necessidades vitais da humanidade (Calatrava-Requena, 2016:13).

O relatório produzido pela OCDE (2018:21) destaca a necessidade de evoluirmos para um novo paradigma rural, que envolva diferentes dimensões do bem-estar das populações, tais como, económica, social e ambiental, apresentando políticas adequadas às especificidades dos espaços rurais, assentes numa governança territorial e numa abordagem de desenvolvimento rural integrada. Outro aspeto realçado prende-se com o papel fundamental da proximidade e a ligação aos grandes centros urbanos¹⁸, culminando em três tipos de áreas rurais: áreas urbano-rurais; áreas intermédias; e áreas predominantemente rurais (ver Quadro 1.3.).

Quadro 1.3. Diferentes paradigmas de Desenvolvimento Rural.

	Paradigma Antigo	Novo Paradigma Rural	Política Rural 3.0 – Implementação do Novo Paradigma Rural
Objetivos	Equiparar	Competitividade	Bem-estar em múltiplas dimensões: i) economia; ii) sociedade; e iii) ambiente
Foco da Política	Apoio a um único setor de recursos	Apoio a múltiplos setores com base na sua competitividade	Economias de baixa densidade, diferenciadas pelo tipo de área rural
Instrumentos / Medidas	Subsídios para empresas	Investimentos em empresas e comunidades qualificadas	Abordagem do Desenvolvimento Rural Integrada – espectro de apoio ao setor público, às empresas e ao terceiro setor
Atores Chave e Stakeholders	Organizações agrícolas e governo nacional	Todos os níveis governamentais e departamentos relevantes, assim como, <i>stakeholders</i> locais	Envolvimento do: i) setor público – governança multinível; ii) setor privado – empresas com fins lucrativos e empresas sociais; e iii) terceiro setor – organizações não governamentais e sociedade civil
Abordagem Política	Aplicação uniforme de política <i>top-down</i>	Política <i>bottom-up</i> , estratégias locais	Abordagem integrada com múltiplos domínios políticos
Definição de Rural	Não urbano	Rural como uma variedade de tipos distintos de lugar	Três tipos de rural: i) dentro de uma área urbana funcional; ii) próximo de uma área urbana funcional; e iii) longe de uma área urbana funcional

Fonte: OCDE (2018:22)

¹⁸ As áreas urbanas e rurais podem estar interligadas através da demografia, do mercado de trabalho, do serviço público e ligações ambientais, atravessando, por vezes, fronteiras administrativas tradicionais.

As áreas rurais remotas vão ao encontro do que na comunidade científica é denominado de territórios de baixa densidade demográfica, relacional e institucional. Tem sido uma problemática relevada pelo surgimento do desenvolvimento rural desde a década de 80, como se verá de seguida.

1.5. Territórios de Baixa Densidade

A partir da Segunda Guerra Mundial, assiste-se ao êxodo rural e ao desinvestimento na atividade agrícola, provocado pela deslocação em massa de habitantes de zonas rurais para a cidade e pela crescente industrialização da agricultura (Carvalho e Oliveira, 2017:131). A introdução da agricultura industrial veio fragmentar o mundo rural em duas realidades distintas, tradicional e moderna. A realidade rural tradicional continuava associada a um mundo arcaico, caracterizado por um processo estrutural de marginalização económica, social e simbólica; enquanto a realidade rural moderna aproximava-se de uma conceção de mundo urbano-industrial, afastando-se de uma conceção fatalista associada ao mundo rural tradicional (Ferrão, 2000:46). Com a introdução destas novas realidades, a relação rural-urbano altera-se, dando origem a uma partição das zonas rurais, consoante a sua proximidade física, funcional e socioeconómica aos grandes centros urbanos (Ferrão, 2000:47). Termos como zonas rurais “centrais”, “periféricas”, “marginais” e “profundas” retratam este novo contexto. Se, por um lado, os grandes centros urbanos e as zonas rurais “centrais” e “periféricas” apresentam complementaridade de relações num quadro amplamente assimétrico, por outro, a relação entre os grandes centros urbanos e as zonas rurais “profundas” apresentam uma clara clivagem nas relações, com forte vazamento de pessoas e recursos.

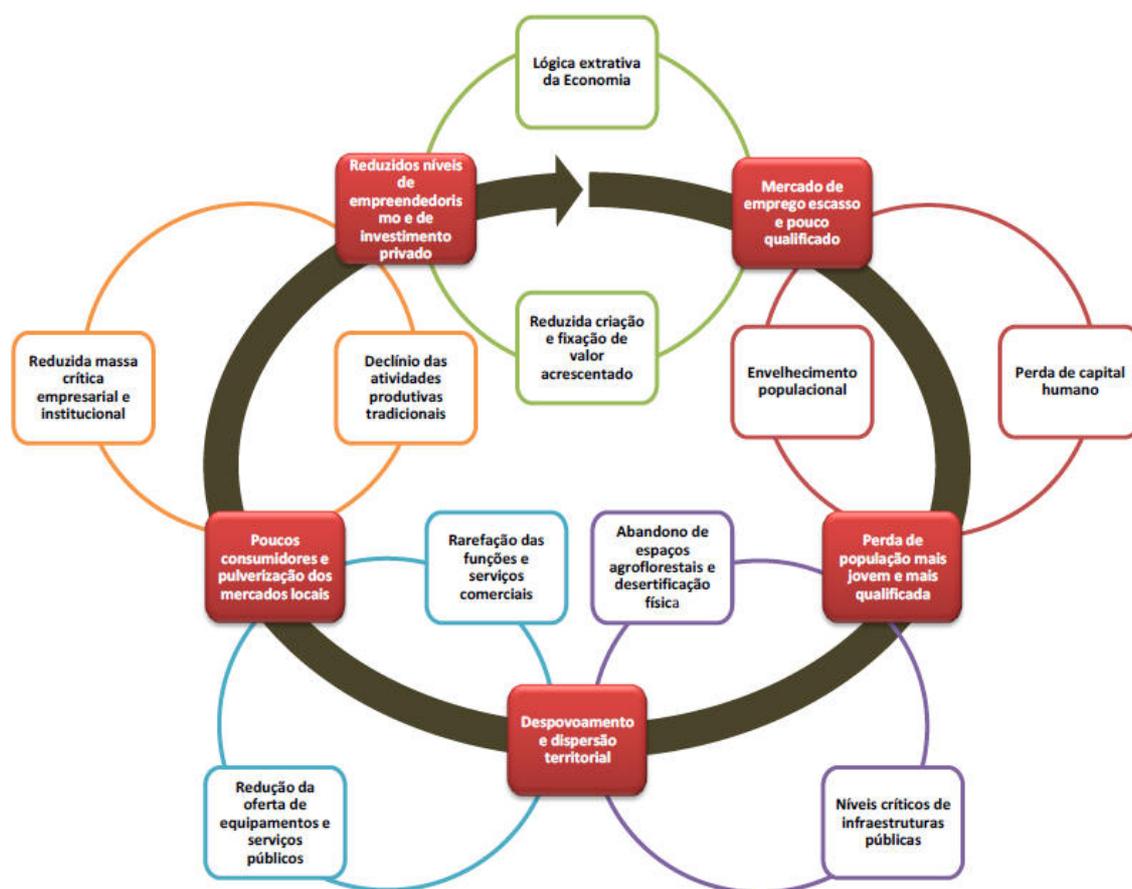
A partir da década de 80, a problemática das zonas rurais “profundas” encontra visibilidade através do conceito de território de baixa densidade, correspondendo a áreas não só de baixa densidade demográfica, mas também de baixa densidade relacional, ou seja, com um nível reduzido de interações quer entre pessoas, quer entre instituições. População envelhecida, fraca concertação social, poucas parcerias entre empresas e o setor público, fraca massa crítica local, instituições públicas com poucas dinâmicas territoriais, são alguns aspetos pelos quais as estratégias de desenvolvimento rural, sustentado ao longo do tempo, apresentam efeitos limitados. Acresce ainda o facto dos territórios de baixa densidade serem zonas duplamente desfavorecidas, primeiro, devido às ligações praticamente inexistentes das redes globais de produção de bens e serviços, e segundo, por estarem sujeitas à concorrência do mercado global, com repercussões ao nível da economia

local, para além de sofrerem as consequências das alterações socioculturais. Moreira (2001:122-123) qualifica desfavorecidas as zonas rurais que apresentam as seguintes características:

- População com baixa qualificação escolar e envelhecimento demográfico;
- A agricultura como principal atividade dominante, com baixos níveis de produtividade e de competitividade ao nível internacional;
- Áreas climaticamente severas, com infraestruturas inadequadas e afastadas de grandes centros de decisão;
- Produção de bens e serviços a uma escala industrial praticamente inexistente.

A representação e interpretação comum da dinâmica dos territórios de baixa densidade passa pelo reconhecimento de um ‘círculo vicioso’ (Ramos, 2014:12) que assenta, sobretudo, em dimensões demográficas, urbanas, institucionais, relacionais, económicas e produtivas. Este ‘círculo vicioso’ é o resultado do fortalecimento mútuo das diferentes dimensões, que culminam na propagação deste fenómeno ao longo do tempo, que tende a ser cumulativo e que dificilmente se quebra espontaneamente. A baixa densidade demográfica, derivada principalmente do envelhecimento populacional, leva ao esvaziamento das zonas rurais; a proximidade e ligação das zonas rurais aos grandes centros urbanos é limitada e pouco frequente, apesar da boa acessibilidade; o número reduzido de entidades dinamizadoras de desenvolvimento rural, tanto privadas como públicas, e com reduzida massa crítica, traduzindo-se num défice de lideranças individuais e institucionais, o que compromete a competitividade destes territórios; os baixos níveis de interação entre pessoas e as instituições geram uma baixa participação nos processos de tomada de decisão e instituições; a falta de cooperação entre diferentes entidades dos setores público e privado resultam num tecido empresarial carenciado; a constituição de tecido empresarial modesto, com pouca capacidade inovadora e de investimento, aliada essencialmente a uma economia dependente de atividades tradicionais; por último, um sistema produtivo e de criação de valor fraco, aliado a uma fraca capacidade de iniciativa e de inovação. A multiplicidade de problemas estruturais condiciona o desenvolvimento dos territórios de baixa densidade, culminando no despovoamento e dispersão territorial, no aumento do défice socioeconómico e sociocultural e no enfraquecimento do capital territorial (ver Figura 1.2.).

Figura 1.2. Círculo vicioso da baixa densidade territorial.



Fonte: Ramos (2014:12)

De acordo com Covas e Covas (2015:34) este ‘círculo vicioso’ não resulta somente da fraca expressão do mercado interno e dos ajustamentos macroeconómicos necessários para tornar Portugal competitivo, mas de opções políticas temporárias, sem um planeamento adequado, que direcionam recursos humanos e financeiros às economias de aglomeração das grandes urbes, ao invés de se concentrar na espacialidade particular dos territórios, culminando na fragmentação do território nacional e na assimetria regional entre o litoral e o interior.

No atual quadro de políticas da UE direcionadas para os espaços rurais e para os territórios de baixa densidade, torna-se indispensável a definição de uma área rural. A elaboração de um Glossário do Desenvolvimento Territorial, em 2006, define uma área rural como “áreas com uma densidade demográfica relativamente baixa e sem cidades de dimensão significativa” (CEMAT, 2007:1). Neste sentido, como realçam Bento et al. (2013:573), a Comissão Europeia (CE) utiliza

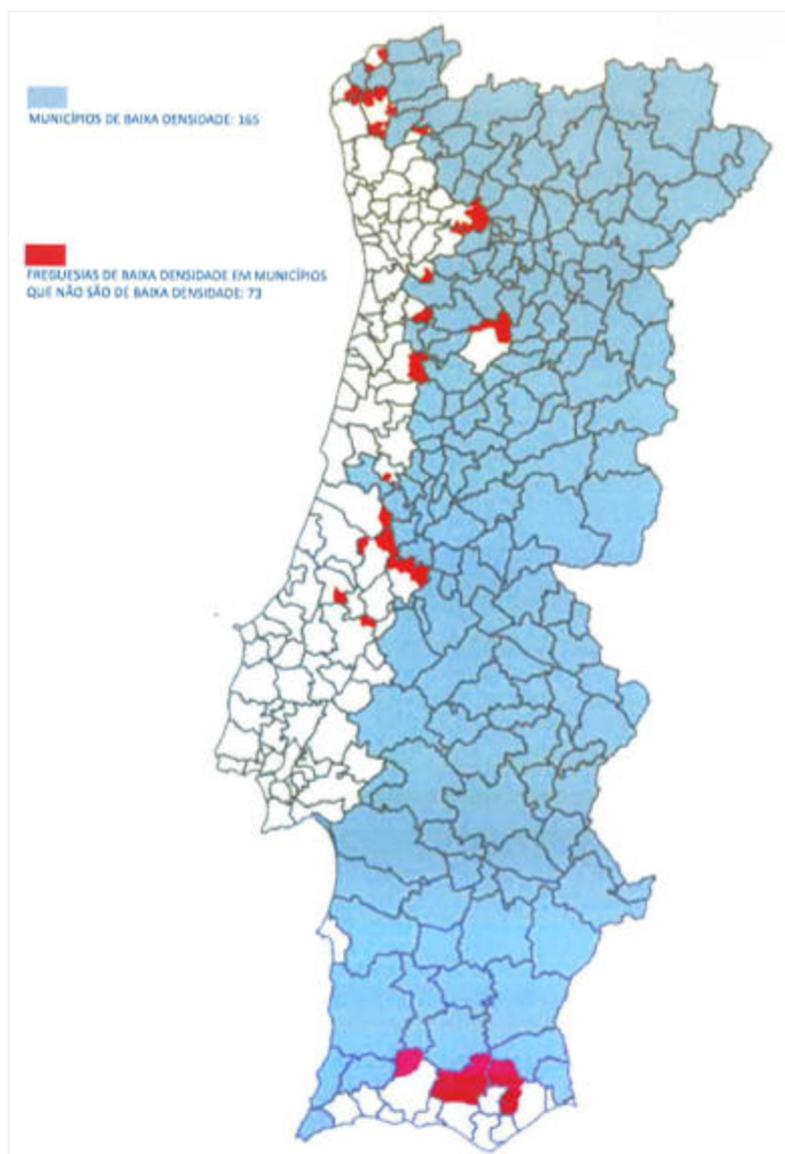
uma metodologia com base numa tipologia desenvolvida pela OCDE, em 1994, na qual classifica uma área rural tendo como base apenas o critério de densidade populacional. Para estes autores (2013: 573), a tipificação destes territórios não se deve reduzir apenas às características físicas e demográficas, mas estar, igualmente, orientada para a diferenciação pelas funções e potencialidades, seguindo uma abordagem integrada entre diferentes fatores¹⁹ e em quatro dimensões orientadoras:

- A dimensão territorial da região/local, com as suas características geomorfológicas e biofísicas, socioeconómicas e políticas;
- A dimensão temporal da periodicidade das dinâmicas e da historicidade da evolução das opções de natureza técnica, económica e comportamental;
- A dimensão de desenvolvimento no que se refere ao desenvolvimento rural como conceito multisectorial e de natureza diversa;
- A dimensão do campo de ação, visto que múltiplos fatores influenciam o âmbito e operacionalização das políticas diferenciadoras.

Em 2015, surge no contexto português uma classificação geográfica oficial dos territórios de baixa densidade, apresentada pela Comissão Interministerial de Coordenação (CIC) do ‘Portugal 2020’ (Deliberação n.º 55/2015), assente numa abordagem multicritério que considerava a densidade populacional, a demografia, o povoamento, as características físicas do território, as características socioeconómicas e acessibilidades como indicadores de territórios de baixa densidade (Deliberação n.º 55/2015). O objetivo da Deliberação da CIC do ‘Portugal 2020’ era identificar os territórios que deveriam ser objeto da aplicação das denominadas medidas de discriminação positiva no âmbito do ‘Portugal 2020’. Assim, a CIC, e sob proposta da Associação Nacional de Municípios, classifica 165 municípios e 73 freguesias como municípios pertencentes a territórios de baixa densidade (ver Figura 1.3.).

¹⁹ Bento et al. (2013:573) referem que os indicadores dos territórios de baixa densidade devem estar relacionados com o “*perfil territorial (condições naturais do território e ocupação do solo), perfil demográfico (dinâmica populacional e estrutura demográfica), perfil de povoamento (distribuição e dimensão dos aglomerados urbanos), perfil socioeconómico (recursos humanos, dependência social do estado e dependência económica da agricultura), e perfil de acessibilidade (acesso a equipamentos e serviços coletivos)*”.

Figura 1.3. Mapa dos municípios e freguesias pertencentes a territórios de baixa densidade.



Fonte: Deliberação n.º 55/2015 da CIC 'Portugal 2020'.

No total de 278 municípios em Portugal Continental, mais de metade são considerados territórios de baixa densidade, existindo claramente uma assimetria regional entre os municípios do interior e das zonas costeiras. Tal disparidade regional resulta da maior competitividade e rendimento das regiões costeiras, face às regiões do interior, as quais apresentam um nível de *PIB per capita* e taxa de emprego mais baixos, juntamente com uma população envelhecida e em declínio. Acresce ainda o facto de Portugal ser um país constituído por uma bipolarização urbana em torno das duas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, em que as regiões de Norte,

Centro e Alentejo apresentam municípios afastados dos centros económicos e de decisão, com frágeis dinâmicas populacionais e socioeconómicas, dificultando que um destes territórios consiga obter um *PIB per capita* próximo das regiões costeiras. No relatório de Iammarino et al. (2017:6), relativo ao desenvolvimento económico das regiões da UE, é possível constatar que o Norte, o Centro e o Alentejo, apresentam um índice de desenvolvimento abaixo da média da UE, enquanto a região metropolitana de Lisboa e o Algarve apresentam um índice médio face às restantes regiões da UE. Estes dados vão ao encontro da classificação geográfica oficial dos territórios de baixa densidade, apresentada pela CIC do ‘Portugal 2020’, sendo não só um problema de assimetria regional em Portugal continental, mas uma das premissas para a falta de competitividade e desenvolvimento em comparação com os outros países da UE. Portugal integra assim o quarto e último clube de regiões que apresentam maiores problemas relacionados com a produtividade, especialização, competência e a força de participação laboral. Na perspetiva dos autores, o combate à assimetria regional deve passar pela criação de políticas sensíveis às especificidades dos territórios, maximizando o desenvolvimento do potencial de cada território e criando oportunidades para a população residente (Iammarino et al., 2017:3). Portugal apresenta um território dotado de riquezas inigualáveis, entre as quais, o património natural, histórico e cultural, as paisagens, as tradições e o conhecimento tácito das populações, tal como elementos patrimoniais (recursos geológicos, hídricos, florestais, ambientais, paisagísticos, culturais, históricos) de grande valor e que se encontram, de forma geral, por explorar. Este conjunto de forças e potencialidades, aliadas a uma abordagem que concilie as forças internas com as forças externas, através de uma governação territorial, pode contribuir para o desenvolvimento dos territórios de baixa densidade, diminuindo o fosso entre o interior e as zonas costeiras e, concomitante, entre as regiões Norte, Centro e Alentejo e as restantes regiões da UE.

CAPÍTULO 2

AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E A GOVERNANÇA

(...) a ‘governança rural’ passou a ser considerada, na Comunidade Europeia, como indissociável dos processos de desenvolvimento rural e, de modo reconhecidamente mais atual, de desenvolvimento territorial e de promoção da coesão, em todas as suas dimensões. (Moreno, 2013:11).

Apesar de algumas iniciativas pontuais e setoriais, principalmente sob a égide de Desenvolvimento Regional, é só com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, que se assiste a uma mudança de paradigma e ao surgimento das políticas de desenvolvimento rural. Neste sentido, a evolução destas políticas no contexto nacional é em boa parte determinada pela UE, sendo a partir deste nível que as prioridades gerais são estabelecidas, tal como os fundos que irão sustentar financeiramente os programas de desenvolvimento. Para além disso, também a governança - neste caso específico a governança territorial, é um conceito que tem tido cada vez maior enfoque, tanto no contexto europeu como nacional, tratando-se de um meio indispensável para a melhoria e coesão territorial a diferentes níveis. Após a introdução do conceito de desenvolvimento rural e da problemática que se pretende abordar, interessa perceber as políticas de desenvolvimento rural no contexto europeu e nacional e a governança territorial.

2.1. A iniciativa LEADER

A iniciativa LEADER é provavelmente o programa mais emblemático sobre o desenvolvimento rural implementado na UE (Barke e Newton 1997:319-320), e tem sido descrita como um laboratório experimental da democracia participativa da população e da nova governança para zonas rurais, através da definição de prioridades para a melhor distribuição dos recursos financeiros (Santos, 2002:457). A origem desta abordagem assenta na reforma dos Fundos Estruturais, e na publicação do relatório da Comissão Europeia, *O Futuro do Mundo Rural*, em 1988²⁰, sendo constituída por oito elementos chave: abordagem *bottom-up*, participação local nos

²⁰ O ano de 1988 assinala o princípio de uma nova fase na construção das políticas de desenvolvimento rural. A reforma dos Fundos Estruturais, influenciada pela adesão de Portugal e Espanha e pelo relatório da CE, *O Futuro do Mundo Rural* (CEC, 1988), o qual realça uma preocupação com o crescente

processos de decisão, Grupos de Ação Local (GAL), cooperação e redes inter-territoriais, ações multissetoriais integradas, abordagem territorial e o uso de recursos endógenos, a promoção da inovação, e, finalmente, a diversificação económica (Cañete et al., 2018:726-727). Dentre os diferentes elementos chave, importa realçar a importância dos GAL para a operacionalização da metodologia LEADER, assente no estabelecimento de ligações locais entre cidadãos, setores e territórios. De acordo com o Observatório Europeu LEADER (1999:27), os GAL definem-se por:

um conjunto de atores públicos e privados, associados numa parceria, que identifica uma estratégia comum e ações inovadoras para o desenvolvimento de uma zona rural. Estes parceiros deverão representar os principais atores da vida económica e social da zona, os diferentes setores e associações preocupados pelo ambiente e pela integração social e cultural.

Com poder de decisão e orçamento próprio, os GAL têm a responsabilidade de gerir a iniciativa e executar uma estratégia comum para a área territorial em que estão inseridos. Cada GAL tem à sua disposição uma equipa multidisciplinar, com as seguintes funções:

- ❖ Capacitação dos agentes locais para desenvolver e executar operações, incluindo as capacidades de gestão de projetos;
- ❖ Definir um procedimento de seleção justo e transparente, com critérios objetivos para a seleção das operações, que evitem conflitos de interesses e garantam que pelo menos 50 % dos votos nos processos de decisão correspondem a parceiros que não sejam autoridades públicas e permitam uma seleção por procedimento escrito;
- ❖ Respeitar a coerência com a estratégia de desenvolvimento local de base comunitária ao selecionar as operações;
- ❖ Preparar e publicar convites à apresentação de propostas ou um procedimento contínuo de apresentação de projetos, incluindo a definição de critérios de seleção;
- ❖ Receber, avaliar os pedidos de apoio, bem como selecionar as operações e fixar o montante do apoio e, se for caso disso, apresentar as propostas ao organismo responsável pela verificação final da elegibilidade antes da aprovação;

desajustamento do setor agrícola europeu às realidades dos mercados, é determinante na adoção de uma programação integrada de medidas.

- ❖ Monitorizar a execução da estratégia de desenvolvimento local de base comunitária e as operações apoiadas e realizar ações específicas de avaliação ligadas a essa estratégia. (Regulamentos da UE n.º 1303/2013 e n.º 1305/2013, artigo 34, n.º 3 e artigo 42º, n.º 1, respetivamente)

A iniciativa LEADER surge numa fase de reestruturação das políticas de desenvolvimento rural ao nível europeu (ver Quadro 2.1.). O carácter mais progressista desta reestruturação reflete a crescente tendência para alterar o paradigma de desenvolvimento e de governança, enfatizando: 1) a diversificação das atividades económicas relacionadas com as zonas rurais; 2) a capacitação das pessoas, empreendedorismo e inovação; 3) a relação entre diferentes níveis e lógicas da governança multinível; 4) a adoção de políticas multissetoriais; e 5) o crescente enfoque no paradigma territorialista das Políticas de Coesão e de desenvolvimento rural (Dax e Kahila, 2011:91).

No primeiro período de programação, entre 1991 e 1993, a convocatória n.º 91/C73/14, publicada no Diário Oficial das Comunidades Europeias, convida os diferentes Estados-Membros a participar no programa LEADER I com a principal finalidade de melhorar o desenvolvimento de zonas rurais, através de iniciativas comunitárias e locais, apresentando os seguintes objetivos: (1) Diversificar a economia dos espaços rurais da UE; (2) Impulsionar a revalorização das produções agrícolas; (3) Promover a criação de alternativas à agricultura; (4) Valorizar e potenciar o património histórico e cultural (5) Potenciar a capacitação profissional; e (6) Incentivar a participação dos agentes económicos e sociais (CCE, 1991a). Partindo de uma abordagem de desenvolvimento integrado com foco nos recursos endógenos, a iniciativa LEADER supera o cariz setorial da Política da Agricultura Comum (PAC), apresentando-se como resposta à necessidade de apoiar o desenvolvimento socioeconómico indispensável para manter o mundo rural ativo. De acordo com os objetivos prioritários definidos pela UE, as regiões elegíveis para esta iniciativa inseriam-se nos Objetivos 1 (adaptação económica das regiões com atrasos de desenvolvimento e 5b²¹ (diversificação económica das zonas rurais frágeis, CCE, 1991b).

²¹ Os Objetivos prioritários da política estrutural da UE são: Objetivo 1) adaptação económica das regiões com atrasos de desenvolvimento; Objetivo 2) reconversão económica das zonas industriais em declínio; Objetivo 3) luta contra o desemprego de longa duração e inserção profissional dos jovens; Objetivo 4) adaptação dos trabalhadores às mutações da indústria; Objetivo 5a) adaptação das estruturas agrícolas e da pesca; Objetivo 5b) diversificação económica das zonas rurais frágeis; Objetivo 6) desenvolvimento das zonas escassamente povoadas. (EC, 1997).

Quadro 2.1. Evolução cronológica das políticas de Desenvolvimento Rural, em 4 fases.

Evolução das Políticas de Desenvolvimento Rural	
<i>Fase 1: Os antecedentes da PDR</i>	
Pré 1988	
1957	PAC
1962	FEOGA
1975	FEDER
1985	Livro Verde de Reflexão sobre o PAC: <i>CAP Perspectives</i>
<i>Fase 2: Integração do desenvolvimento rural na Política de Coesão</i>	
Período 1988-1999	
1988	Documento da Comissão Europeia <i>O Futuro do Mundo Rural</i> Reforma dos fundos estruturais
1992	Reforma da PAC
1991 – 1993	LEADER I
1996	Conferência de Cork
1994 – 1999	LEADER II
<i>Fase 3: Segundo Pilar da PAC</i>	
Período 2000-2006	
1999	Documento da Comissão Europeia <i>Agenda 2000</i> EDEC
2000	2º Pilar da PAC
2003	Reforma da PAC
2005	FEADER
2000 – 2006	LEADER+
<i>Fase 4: Quadros Estratégicos</i>	
Período 2007-2013	
2007	Agenda Territorial
2008	Livro Verde <i>Coesão Territorial</i> <i>Exame de Saúde</i> da PAC
2010	Com <i>A PAC no horizonte 2020</i> Documento da Comissão Europeia <i>Europa 2020</i>
2011	Agenda Territorial 2020
2007 – 2013	OEC em matéria de Coesão OEC de desenvolvimento Rural
<i>Fase 5: Coordenação e Coerência?</i>	
Período 2014-2020	
Abordagem DLBC/Programas Operacionais Plurifundos Abordagem DLBC/Programas de Desenvolvimento Rural (FEADER)	

Fonte: Adaptado de Dax e Kahila (2011:89)

No segundo período de programação, entre 1994 e 1999, o programa LEADER II segue as mesmas linhas orientadoras que o LEADER I, continuando a apoiar zonas rurais com uma população entre 5.000 e 100.000 habitantes. A novidade residia no alargamento do financiamento ao Objetivo 6 - desenvolvimento das zonas escassamente povoadas. No entanto, para que estivessem integrados no Objetivo 5b, os montantes atribuídos a esta iniciativa só poderiam constituir 10% da afetação dos fundos. Esta iniciativa apresentava 4 eixos temáticos: i) a aquisição de competências; ii) os programas de inovação rural; iii) a cooperação transnacional; e iv) a rede europeia de desenvolvimento rural (CCE, 1994). A partir destes eixos temáticos, cada Estado-Membro poderia adaptar o Programa às necessidades do país.

No terceiro período de programação, 2000-2006, a iniciativa LEADER + mantém a sua função de laboratório, de forma a gerar novas abordagens integradas e sustentáveis de desenvolvimento rural, incluindo o Objetivo 1) promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões com atraso de desenvolvimento, o Objetivo 2) apoiar a reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais, e o Objetivo 3) apoiar a adaptação e a modernização das políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego para as regiões não abrangidas pelo Objetivo 1 (CE, 2000). O objetivo do LEADER + é impulsionar os agentes locais a aplicarem as suas próprias estratégias de desenvolvimento rural, seguindo as linhas orientadoras do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário²² (EDEC) e da *Estratégia de Lisboa* para o Crescimento e Emprego. Como segundo pilar da PAC e elemento importante de coesão económica, social e territorial, a política de desenvolvimento rural não se limita a reforçar a competitividade do setor agrícola, mas promove também novas atividades e fontes de emprego (Dax e Kahila, 2011:92-93). Desta forma, o LEADER+ fica ao cargo exclusivo do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), seção Orientação²³, apoiando também todas as

²² O EDEC defendia um desenvolvimento espacial equilibrado e sustentável do território da União Europeia. Pese embora os debates intensos sobre o desenvolvimento espacial da UE, desde as décadas de 60 e 70, foi só com o Conselho de Liège, de 1993, que se procedeu à elaboração do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário. Posteriormente, as sucessivas presidências, assistidas pelo Comité de Desenvolvimento Espacial, elaboraram diversos projetos até à adoção final da EDEC, em Potsdam, em maio de 1999 (CE, 1999).

²³ O FEOGA foi criado com o início da PAC em 1962, tendo como função o financiamento dessa Política Comum. Funcionava em duas seções: a de Garantia (FEOGA-G), que suportava as despesas decorrentes do funcionamento da componente de preços e mercados; e a de Orientação (FEOGA-O), destinada ao

medidas subvencionáveis pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE). Podem ser cofinanciadas todas as despesas relacionadas com as redes, a animação, a informação, a gestão, o acompanhamento e avaliação do programa. Qualquer território rural seria elegível ao abrigo do LEADER+, inversamente ao que se assistia nos LEADER I e II, sobretudo se não tivesse participado nas Iniciativas Comunitárias anteriores. Não obstante, o programa só deveria atuar em territórios de baixa densidade populacional, com uma população situada entre os 10.000 e os 100.000 habitantes (CE, 2000).

O quarto período de programação, 2007-2013, coincidiu com a crise económica e financeira, tornando os fundos da Política de Coesão ainda mais importantes para o crescimento e criação de emprego. Embora mantendo as suas características identitárias, o programa LEADER revela-se como metodologia horizontal ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e não somente como sub-ação, incorporando a política de desenvolvimento rural dos Estados-Membros, sendo ainda parte integrante, em Portugal, o programa de desenvolvimento rural designado por PRODER²⁴ (CCE, 2007). Por conseguinte, 30% do orçamento da política de desenvolvimento rural teria de ser obrigatoriamente aplicado, pelos Estados-membros, em medidas de gestão do território e de combate às alterações climáticas. Somente é mantida a dotação mínima obrigatória de 5%, reservada à abordagem LEADER, que passa a denominar-se Abordagem do Programa LEADER relativamente ao Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC, Regulamento n.º 1698/2005). Esta abordagem, que se estende ao período de programação 2014-2020, visa, ao nível de intervenção territorial, a concertação estratégica e operacional entre parceiros, através da materialização de Estratégias de Desenvolvimento Local²⁵, integradas e multissetoriais, que enquadram um conjunto coerente de operações através do GAL (Monteiro e Horta, 2018:14-15; Monteiro, 2017:12). Os objetivos desta abordagem são definidos em dois tipos, de acordo com os desafios dos territórios-alvo:

financiamento da componente estrutural da PAC. Este fundo foi substituído pelo FEAGA e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), no período de financiamento de 2007-2013 (Parlamento Europeu, consultado em 2019).

²⁴ O PRODER é um instrumento estratégico financeiro de apoio ao desenvolvimento rural em Portugal continental, para o período 2007-2013, aprovado pela Comissão Europeia em 2007 (CCE, 2007).

²⁵ A Estratégia de Desenvolvimento Local é uma componente essencial da abordagem LEADER, que reflete o rumo traçado pelo GAL para um dado território.

- Para as áreas rurais, pesqueiras e costeiras pretendia-se diversificar e dinamizar a economia local, através do empreendedorismo, do emprego sustentável, da qualificação, da articulação territorial dos mercados locais, da ligação urbano-rural e urbano-costeira e da inovação social;
- Para as áreas urbanas desfavorecidas pretendia-se promover a inclusão social através do empreendedorismo social, combate à pobreza e exclusão social (Aviso DLBC, 2015).

No presente período de programação, 2014-2020, a possibilidade de financiamento da medida DLBC, da abordagem LEADER, foi alargada a três outros fundos estruturais, nomeadamente o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), o FEDER e ao FSE, que integram os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)²⁶. A medida DLBC alarga o programa LEADER a zonas não rurais, embora no essencial o LEADER continue a corresponder a uma medida do Programa de Desenvolvimento Rural, financiado pelo FEADER e gerido no contexto organizacional da política agrícola.

Na sequência do Pacto Desenvolvimento Local 2030 (FPADL - Minha Terra, 2019), representado pela Federação Portuguesa das Associações de Desenvolvimento Local – Minha Terra, os GAL consideram-se com *know-how* e capacidades para atuarem autonomamente, implementando soluções que respondem às necessidades específicas da população local. No entanto, a transição da abordagem LEADER para o instrumento de base territorial DLBC, desencadeou alterações que colocam em causa a eficiência e eficácia do instrumento, dificultando uma resposta adequada às necessidades locais. Desta forma, os signatários do Pacto para o Desenvolvimento Local 2030 reivindicam, ao nível da política, o reforço financeiro do instrumento territorial, tal como o reconhecimento da importância dos GAL para a democracia participativa e a participação das comunidades nos destinos dos seus territórios; ao nível operacional requerem uma maior delegação do poder de decisão, flexibilidade e desburocratização do instrumento DLBC. Numa leitura convergente e de maior síntese, Amado (2012: 54) refere a:

²⁶ Durante o período de programação de 2014-2020 assistiu-se a reintegração do FEADER no conjunto de Fundos Estruturais, constituindo um novo quadro legislativo que incluía os diferentes Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). Os FEEI passam a partilhar um único conjunto de regras, de forma a estabelecer uma relação clara com a Estratégia Europa 2020 com o intuito de criar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo na UE, melhorar a coordenação, assegurar uma execução consistente e tornar o acesso aos FEEI tão transparente quanto possível para os potenciais beneficiários (CE, 2015).

evolução do LEADER em Portugal, em vinte anos, em quatro grandes traços: maior complexidade/burocracia; maior rigidez do programa, acarentando menor flexibilidade (menor adequação territorial); maior centralização do programa, levando a menor autonomia dos GAL; menor espaço para criatividade e inovação

Para além do afastamento da iniciativa LEADER sucintamente apresentado por Amaro (2012:54), outros autores, nomeadamente Cañete et al. (2018:729), destacam o facto da participação da comunidade local ser mais formal do que real devido ao controlo *top-down* (principalmente ao nível regional) reduzir o processo de decisão local. No estudo protagonizado por estes autores verificou-se que uma atuação deste cariz, à escala local, incorre no risco das decisões serem controladas por lobistas e elites políticas e económicas, e de ser diminuta a participação dos membros da comunidade, contribuindo para a marginalização de grupos sociais específicos. As áreas em que atuam os lobistas beneficiam de um maior investimento enquanto outras áreas com falta de capital social apresentam sérias dificuldades em obter fundos.

Diversos autores (Alario e Baraja, 2006:277-279; Cejudo e Navarro, 2012:2ª secção, Cañete et al, 2018:730) destacam a distribuição desigual do investimento LEADER nas áreas rurais, beneficiando os municípios com um maior *PIB per capita*. Os grandes investimentos concentraram-se em cidades de maior densidade populacional, relacional e institucional, enquanto os investimentos atribuídos a cidades com menor densidade provaram ser insuficientes para reequilibrar a balança e tiveram pouco impacto na criação de emprego. Poder-se-á até acrescentar que ao invés de corrigir as assimetrias, estas iniciativas contribuem de facto para as acentuar, favorecendo os territórios rurais mais dinâmicos e desenvolvidos, em detrimento das zonas rurais mais desfavorecidas (Cañete et al., 2018:739). Neste sentido, as assimetrias podem derivar do dinamismo dos atores territoriais, sendo que territórios com maior densidade tendem a possuir mais recursos, mas não inviabiliza a concretização de um projeto com ideias válidas e atores com capacidade para as concretizarem em territórios de menor densidade.

2.2. Desenvolvimento Rural em Portugal

Não obstante apresentar algumas iniciativas de desenvolvimento regional direcionadas para as zonas rurais, é só com a adesão de Portugal à CEE, em 1986, consubstanciada na posterior reforma das Políticas de Coesão, em 1988, que Portugal encontra uma fonte de estímulo, tanto em termos financeiros como em termos estratégicos (Carneiro, 2005:4-5). A mudança do paradigma

do desenvolvimento rural, contrariando medidas avulsas e setoriais até então aplicadas, sobretudo relacionadas com o setor agrícola, surge como resultado da publicação do documento da CE “*O Futuro do Mundo Rural*”, em 1988, introduzindo também em Portugal, noções importantes associadas ao desenvolvimento local e/ou rural, tais como “autocentrado”, “ascendente”, “endógeno”, participativo e “local” (Moreno, 2013:28). Com o desenvolvimento de políticas territoriais multissetoriais, assiste-se no final da década de 80 e durante a década de 90 ao surgimento de organizações portuguesas envolvidas na defesa de interesses do meio rural, derivando de uma governança praticamente assente em aspetos agro-rurais para uma governança territorial (Moreno, 2013:29-30), como por exemplo, a Privetur – Associação Portuguesa no Espaço Rural, criada em 1988; a TURIHAB – Associação do Turismo de Habitação, também criada em 1988; a ANIMAR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local, criada em 1993; ou a Federação Minha Terra – Federação Portuguesa das Associações de Desenvolvimento Local, criada em 2000.

Com o apoio da nova Política de Coesão da UE, Portugal procede à elaboração de uma programação plurianual de Políticas de Desenvolvimento Rural, para o período de 1989-1993, tendo como objetivos principais a convergência real entre Portugal e os restantes países da UE e a coesão económica e social interna (Pires, 1998:98-99). A aprovação do quadro de Políticas de Desenvolvimento Rural pela UE deu origem ao Quadro Comunitário de Apoio I (QCA I), que envolvia vários níveis de contratualização, desde a administração central, passando pelas Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR) até aos GAL, enfatizando a governança multinível defendida pelo novo paradigma territorialista. O QCA I focava-se essencialmente no Objetivo 1 (atraso no desenvolvimento) da Política de Coesão, tendo sido definidos seis eixos de atuação de forma a corrigir as assimetrias de desenvolvimento face aos restantes países europeus, a saber: Eixo 1 - Criação de infraestruturas com impacto direto no crescimento económico; Eixo 2 - Apoio ao investimento produtivo e às infraestruturas; Eixo 3: Capacitação ou *empowerment* dos recursos humanos; Eixo 4 - Promoção da competitividade e inovação na agricultura e desenvolvimento rural; Eixo 5: Reconversão e reestruturação industrial; Eixo 6: Desenvolvimento das potencialidades de crescimento das regiões e desenvolvimento local (Mateus & Associados, 2013:24). Dentre as diversas medidas desenvolvidas ao abrigo do QCA, encontrava-se integrado o programa de iniciativa LEADER, apoiando pequenas zonas rurais, entre 5.000 a 100.000 habitantes, de acordo com os Objetivos 1 e 5b das Políticas de Coesão. Deste

modo, verifica-se o surgimento de 20 GAL distribuídos pelos diferentes territórios rurais da competência das Direções-regionais da Agricultura. Grosso modo, este quadro de apoio focou-se no desenvolvimento de infraestruturas económicas e sociais e na educação e formação (Pires, 2017:24).

O QCA II manteve os objetivos definidos no QCA I, durante o período de programação de 1994-1999. A principal novidade dizia respeito à inclusão do Fundo de Coesão, cujo financiamento deveria ser repartido de forma equilibrada entre os transportes e o ambiente. A introdução deste fundo, correspondendo a 15% dos Fundos Estruturais, veio desequilibrar a balança em prol do desenvolvimento de infraestruturas territoriais. As grandes obras de infraestruturização correspondem à maior fatia da despesa pública no âmbito do QCA II. Nas autarquias locais, para além da construção de museus, assiste-se ao surgimento de infraestruturas várias, desde polidesportivos até à reabilitação de estradas ou do saneamento básico (Pires, 2017:27). Ao nível do Eixo 4 foi criada a medida de *Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional*, que visava a promoção do desenvolvimento endógeno das regiões, sendo cofinanciado pelo FEDER, FSE e o FEOGA-Orientação, operacionalizado através de uma gestão descentralizada, assente em ajudas ao desenvolvimento local e rural. Dentre os seus subprogramas multifundos, destacam-se os de *Recuperação de Centros Rurais* e *Recuperação de Aldeias Históricas*, não só pela promoção do dinamismo económico e social, mas também envolvendo interessantes processos de governança territorial. No que diz respeito à iniciativa LEADER, verifica-se o alargamento do financiamento às regiões do Objetivo 6 e ao aumento da dotação financeira até 10% dos Fundos Estruturais para as regiões do objetivo 5b da Política de Coesão. O efeito induzido por esta dinâmica traduziu-se no aumento do número de GAL no território nacional, passando de 20 para 48 zonas de intervenção, correspondendo a 86% do território nacional (Moreno, 2013:32). No total verificou-se que a despesa afeta ao desenvolvimento rural e urbano correspondeu a menos de 5% dos Fundos Estruturais.

O QCA III resulta de três documentos que integram os princípios da *Agenda 2000*, nomeadamente as Grandes Opções do Plano 2000-2003²⁷, o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social e o Programa de Desenvolvimento Rural (PDR). De forma genérica, estes

²⁷ Lei n.º 3-B/2000 de 4 de abril, publicada no D.R. Série I, n.º 80, de 4 de abril de 2000.

documentos refletem a visão estratégica para o desenvolvimento do país aliada às linhas orientadoras do EDEC e da *Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego*²⁸. Este QCA correspondeu ao maior dos financiamentos dos fundos estruturais atribuídos a Portugal, embora o investimento em infraestruturas se tenha mantido praticamente inalterado em comparação com QCA II (Pires, 2017:29). Ao contrário dos restantes QCA, o QCA III assumiu uma regionalização expressa dos Fundos Estruturais, com a imputação de quase 47% do orçamento à promoção do desenvolvimento sustentável das regiões e à coesão nacional, sendo implementados pelos Programas Operacionais (PO) regionais e geridos pelas CCDR nas cinco regiões do continente. Apesar de um maior enfoque numa descentralização teórica para os programas regionais, esta medida não teve os efeitos desejados devido à centralização do poder de decisão em Lisboa, culminando, ao invés, em “mais burocracia e maiores prazos e custos de transação dentro da Administração, sem que se observasse uma alteração do paradigma de decisão nos apoios comunitários.” (Pires, 2017: 28). No que concerne à iniciativa LEADER+, contrariamente aos seus antecessores, todos os territórios eram elegíveis, principalmente aqueles que não tinham participado em iniciativas anteriores, embora se mantivesse o critério de atuação em zonas rurais com uma população superior a 10.000 e inferior a 100.000 habitantes. Por conseguinte, o número de GAL aumenta para 52 zonas de intervenção, correspondendo a 87,5% do território nacional (Moreno, 2013:32). No espectro final do QCA III, o investimento no desenvolvimento rural e urbano é consideravelmente o mesmo do que no QCA anterior.

Como consequência das alterações protagonizadas pela UE é introduzido um novo quadro legislativo e regulamentar, durante o período de 2007-2013, em que as Orientações Estratégicas Comunitárias definem as prioridades das programações financeiras e o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) reflete essas prioridades ao nível de cada Estado-Membro. O QREN tem como objetivo principal aumentar as qualificações dos portugueses e das portuguesas bem como a promoção do desenvolvimento económico, social, cultural e da qualificação territorial (MAOTDR, 2007:5). Este quadro de programação é constituído por três agendas temáticas, nomeadamente a *agenda para o potencial humano* (POPH), a *agenda para os fatores de competitividade* (COMPETE) e a *agenda para a valorização do território* (POVT), que visam prosseguir com as prioridades estratégicas definidas para o país. A opção pelas agendas temáticas

²⁸ Noutros termos, o QCA III, com especial destaque para o PDR, reflete as três dimensões da política de coesão, nomeadamente económica, social e territorial.

foi inovadora no contexto dos Fundos Estruturais e possibilitou uma maior uniformização e convergência com a estratégia definida a nível nacional, menorizando a importância da adaptação dos PO às realidades socioeconómicas das diferentes regiões do país (Moreno, 2013:37). Ao contrário do QCA III, o QREN optou por um modelo de organização e regulamentação de maior centralidade refletindo o forte crescimento do investimento em formação e em infraestruturas sociais. De realçar que estes ajustes de orientação ocorreram num momento de redução do financiamento dos Fundos Estruturais para Portugal e em plena crise económica, e posteriormente, soberana, o que obrigou a revisões pontuais de forma a canalizar mais fundos para a educação, ciência e formação profissional. Durante este período a intervenção estrutural nas zonas rurais é financiada no âmbito do PDR e do FEADER. Esta alteração exigiu de Portugal um Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural (PENDR), posteriormente aprovado pela CE, que contemplava três programas de desenvolvimento rural, no Continente, Açores e Madeira, e um programa horizontal relativo à rede rural, o Programa da Rede Rural Nacional (PRRN). Em Portugal Continental, o PENDR foi materializado através do PRODER, estando estruturado em quatro subprogramas que correspondiam aos quatro eixos do FEADER. Dentre estes, os subprogramas com maior peso na despesa pública foram os subprogramas 1 (Promover a Competitividade) e 2 (Gestão Sustentável do Espaço Rural) (MAMAOT, 2012: 106 e 345).

O período de programação de 2014-2020, designado de Acordo de Parceria, é o resultado de um novo alinhamento da Política de Coesão com a *Estratégia 2020*, consubstanciando-se no *Portugal 2020*, e sendo operacionalizado através dos seguintes programas:

- Quatro Programas Operacionais Temáticos: Competitividade e internacionalização (COMPETE 2020), plurifundo; a Inclusão Social e Emprego, plurifundo; o Capital Humano (POCH), cofinanciado pelo FSE; Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (POSEUR), cofinanciado pelo Fundo de Coesão;
- Cinco Programas Operacionais Regionais em Portugal continental e mais dois nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, cofinanciados pelo FEDER e pelo FSE;
- Seis Programas Operacionais de Cooperação Territorial Europeia, cofinanciados pelo FEDER;
- Um programa de Desenvolvimento Rural do Continente e mais dois nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, cofinanciado pelo FEADER;
- Um Programa para o FEAMP;

- o Um programa Operacional de Assistência Técnica, cofinanciado pelo FEDER (Decreto-Lei n.º 159/2014 de 27 de outubro).

Como já foi referido, durante este período de programação o FEADER foi reintroduzido no conjunto dos FEEI. A intervenção dos FEEI deverá, deste modo, seguir a estratégia para o desenvolvimento rural, contribuindo de forma transversal para i) a manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas (regiões com PIB per capita inferior a 75% da medida da UE); ii) a melhoria da gestão sustentável das explorações agrícolas; iii) o desenvolvimento de modos de produção integrada e biológica; iv) medidas agro-ambiente-clima; v) apoio às áreas da rede Natura 2000; vi) apoios aos investimentos nas explorações agrícolas, que permitam o regadio e a melhoria da eficiência na utilização de água para rega, e uma melhor utilização e preservação dos solos; vii) apoio à certificação de produtos agrícolas e florestais; e viii) apoio ao processamento dos produtos agrícolas e florestais, junto à produção (Governo de Portugal, 2014:81).

O PDR do Continente (2020) espelha a visão estratégica nacional para a agricultura e desenvolvimento rural, sendo estruturado em quatro Áreas de Intervenção: (1) Inovação e conhecimento; (2) Competitividade e organização da produção; (3) Ambiente, eficiência no uso dos recursos e clima; (4) Desenvolvimento local. No que diz respeito ao desenvolvimento local, este é constituído pela Medida 10 – LEADER, estando estruturado em quatro ações, destacando-se a ação 10.2 – Implementação das estratégias de Desenvolvimento Local, constituída por: i) Pequenos investimentos agrícolas e na transformação e comercialização; ii) Diversificação para atividades não agrícolas; iii) Renovação de aldeias; iv) Cadeias curtas e mercados locais; e v) Promoção de produtos de qualidade locais (Governo de Portugal, 2014:303-304; Decisão C (2014) 9896 de 12 de dezembro de 2014). No que concerne o financiamento global do PDR 2020, as Áreas de Intervenção com maior peso na despesa pública são, respetivamente, as Áreas 3 e 2, estando ligadas aos objetivos estratégicos de crescimento do setor agroflorestal e rentabilidade económica da agricultura e promoção de uma gestão eficiente e proteção dos recursos (Governo de Portugal, 2014:174-175; Decisão C (2014) 9896 de 12 de dezembro de 2014). Com a Portaria n.º 105/2017, de 10 de março, surge um Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SIE), de forma a colmatar a menorização do papel das pequenas e médias empresas na criação de valor e emprego e dinamismo socioeconómico, de forma particular nos territórios de baixa densidade, nos sistemas de incentivo do Portugal 2020. Pela natureza dos objetivos que prossegue, o SIE atua

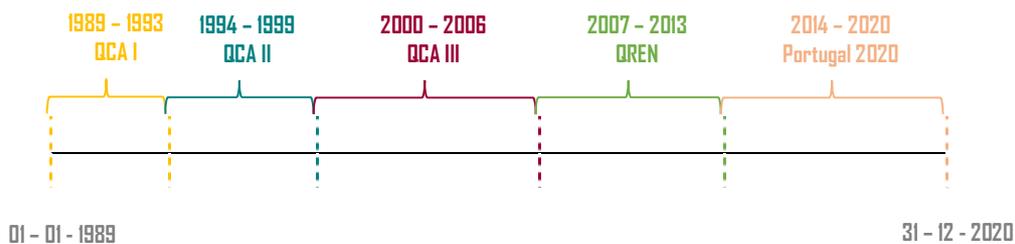
numa lógica de proximidade dos seus beneficiários, sendo gerido em grande medida pelos: i) GAL, quando os incentivos resultarem de estratégias DLBC; ii) ou pelas Comunidades Intermunicipais (CIM) ou Áreas Metropolitanas (AM), quando decorrem de Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial. Este sistema de incentivos é financiado através do FEDER e do FSE integrado nos Programas Operacionais Regionais. O SIFE encontra-se alinhado com os objetivos das políticas públicas inter-relacionadas, sobretudo com o Programa Nacional para a Coesão Territorial, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/ 2016, de 24 de novembro, estimulando o surgimento de iniciativas empresariais e a criação de emprego em territórios de baixa densidade e promovendo por essa via o desenvolvimento e a coesão económica e social do país.

Recentemente o Programa do XXI Governo Constitucional relevava como um dos objetivos prioritários a afirmação do interior do país como um aspeto crucial para o desenvolvimento económico e coesão territorial do país. Neste sentido, foi criada a Unidade de Missão para a Valorização do Interior, através do Decreto-Lei n.º 251 -A/2015, de 17 de dezembro, que visava, pela primeira vez, a definição de uma estratégia nacional para o desenvolvimento do interior e a coesão territorial (Resolução de Ministros n.º 3/2016, de 14 de janeiro), consubstanciado no Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT). O PNCT é de âmbito nacional e de natureza multissetorial e interministerial, envolvendo diferentes áreas de governação, municípios e outros agentes e atores, sendo constituído por 164 medidas destinadas à valorização do interior, enquadradas em cinco eixos de intervenção: Eixo 1. Um território interior + Coeso; Eixo 2. Um território interior + Competitivo; Eixo 3. Um território interior + Sustentável; Eixo 4. Um território interior + Conectado; Eixo 5. Um território interior + Colaborativo. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2018). Posteriormente, o PNCT é revisto e republicado em 2018 com a designação de Programa de Valorização do Interior (PVI), que, apesar de incluir mais medidas destinadas à valorização do interior, mantém-se fiel à sua estruturação inicial. Com apenas dois anos e meio de implementação deste programa, o balanço da execução é de um total de 130 (79%) medidas em vigor/executadas, 16 (10%) em curso, 14 (9%) com calendarização prevista, mas ainda por iniciar, e 4 (2%) que não serão concretizáveis devido a alterações de enquadramento ou por não terem acolhimento legislativo (Reunião extraordinária do Conselho de Ministros, 2018). Com a 4.ª alteração da Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 90/2018, de 9 de novembro, é criada a Secretaria de Estado da Valorização do Interior (SEVI), que

visa dar continuidade às atribuições da Unidade de Missão para a Valorização do Interior. De uma forma geral, as atribuições do SEVI são:

- a) Coordenar, conduzir e avaliar a estratégia nacional para o desenvolvimento do interior e a coesão territorial, designadamente o PVI;
- b) Coordenar, conduzir e avaliar a estratégia de revitalização económica e social e de reordenamento florestal, designadamente o Programa de Revitalização do Pinhal Interior, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2018, de 3 de janeiro.
- c) Definir e concretizar outras medidas territorializadas de valorização e desenvolvimento económico e social dos territórios do interior (Despacho n.º 10723/2018).

Figura 2.1. Períodos de programação de políticas de coesão em Portugal.



Adaptado de Monteiro e Romão (2018:15) - Agência D&C

2.3. Governança: um conceito polissémico e ambíguo

Desde 2001, com a introdução da «Governança Europeia - Um Livro Branco», a questão da governança tornou-se imperativa para a UE. No entanto, de acordo com Dax e Kahila (2011:87), a reforma dos Fundos Estruturais, no início da década de 90, já refletia a crescente tendência para mudar o paradigma de desenvolvimento e de governança, enfatizando, entre outras, relações entre diferentes níveis e lógicas de governança multinível. Com o surgimento de políticas territoriais com base no paradigma territorialista reconhece-se a importância da conectividade na produção de valor e de conhecimento. Em Portugal também é possível constatar uma maior ênfase em processos de governança local, principalmente associado ao desenvolvimento local, seguindo uma tendência de ordem mundial. No entanto, para melhor se entender o conceito de governança territorial é necessário conhecer os pilares em que se sustenta o conceito de governança.

Em Portugal, o termo governança afasta-se da definição clássica de governação, como restrição dos poderes públicos, para designar um certo exercício de governação que envolve maior abrangência de atores ao nível local, regional, nacional e supranacional. Desta forma, a palavra governança está hoje associada a um novo processo de governação, derivado da decadência do modelo moderno e racionalista de estado (Rhodes, 1997:11). Para uma aceitação internacional da definição de governança, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento sugere esta:

como um exercício de autoridade política, económica e administrativa na gestão dos assuntos de um país em quaisquer níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições através dos quais cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, se confrontam com as suas obrigações e mediam as suas diferenças (UNDP, 1992: 2, citado por Moreno, 2013:8).

Dito de outra forma, trata-se da passagem de um paradigma de “governo” (estatal, vertical, hierárquico) para outro de “governança” (coordenação e colaboração horizontal e vertical entre múltiplos atores, e uma pluralidade de modos de governação na condução de políticas públicas). Para Stoker (1998:17), o derradeiro fim da governança é o da criação de condições que garantam ordem normativa e uma ação coletiva. Desta forma, o governo deve orientar e coordenar o desenvolvimento de redes complexas, de forma a ambicionar uma ação coletiva capaz de responder às suas próprias necessidades. Este novo tipo de governação tem como principais pilares a teoria sistémica, a sociologia organizacional, a teoria das *networks*, os processos interorganizacionais e o esbatimento das fronteiras intra e inter setores públicos e privados (Stoker, 1998:18).

De acordo com Romero e Farinós (2011:295-296), a governança é um conceito polissémico e ambíguo, sendo possível constatar na literatura internacional uma multiplicidade de definições e adjetivações. De um lado, privilegia-se o carácter empresarial da governança, através de abordagens como a governança corporativa; do outro, enfatizam-se formas de governança democrática, com o envolvimento de atores públicos, privados, institucionais ou singulares. Entre as diferentes conceções de governança, destacam as seguintes: i) a governança como sinónimo de estado mínimo (Rhodes 1997:4-5; Kooiman et al., 2008:2-3); ii) a governança corporativa (Rhodes 1997:4-5; Kooiman et al., 2008:2-3); iii) a governança como sinónimo de Nova Gestão Pública (Rhodes 1997:4; Kooiman et al., 2008:8); iv) a boa governança (Rhodes 1997:4; Kooiman et al., 2008:8); v) a governança como um sistema sócio cibernético (Rhodes 1997:4-5; Kooiman et al., 2008:8);

vi) auto-organizada governança em rede (Rhodes 1997:2-3; Stoker,1998:18; Kooiman et al., 2008:8-9); vii) governança local/regional/territorial (Ferrão, 2010:134-136, 2012:21-28; Moreno, 2013:10; Jessop, 2002:454; Farinós, 2008:12-14; Romero e Farinós, 2011:299; Chorincas, 2009:4-6); e viii) governança multinível (Rótulo e Damiani, 2010:3-4). Estas abordagens de governança são apenas exemplos do conjunto de obras e autores que analisam o tema atualmente, não se reduzindo a estas referências. Dependendo do seu interlocutor, da sua área profissional ou campo de estudo, ou sensibilidade, podem evocar-se diferentes abordagens de governança (Borlini, 2004:2-5).

A auto-organizada governança em rede determina uma forma de coordenação e organização de indivíduos e das suas ações que apresentam características distintas da governação de mercado e da hierarquia. Os modelos de governança baseados no papel das redes significam uma mudança de ações “hard power” (racional-legal), para ações de “soft power”, através da deliberação, persuasão, negociação, cooperação, comunicação (Rhodes, 1997:2-4; Kooiman, 2008:9). De acordo com Rodrigues (2013:106), a governança em rede é o tipo de estrutura mais utilizada na governança devido à “visão pragmática que os atores têm da política enquanto modo de resolução de problemas e pela importância que os subsistemas sociais organizados têm na definição dos processos de tomada de decisão política”. Sørensen e Torfing (2007:9) descrevem “governação em rede” como:

- (1) articulações horizontais relativamente estáveis de atores interdependentes mas operacionalmente autónomos que
- (2) interagem através de negociações, as quais
- (3) têm lugar num quadro regulativo, normativo, cognitivo e imaginário que é
- (4) auto-regulado no contexto de limites fixados por forças exteriores e que
- (5) contribuem para a produção de objetivos públicos.

A investigação sobre a governação da UE, focando aspetos da teoria da governança, também foi importante para a reformulação e reinterpretação do quadro de governação. A governação global ou europeia aponta para espaços onde não existe um equivalente à coordenação efetuada pelo Estado-Nação, nem a forma de coordenação hierárquica parece ser eficaz (Ferreira, 2009:214). Assim, a governança multinível surge como uma versão interativa da governança vertical, isto é, uma governança em que o centro político não comanda as regiões e as cidades, mas define as regras do processo de governança. A aproximação dos dois conceitos deve-se à alteração do foco da

natureza da governança, em que as instituições deixam de ser vistas como representantes da autoridade política, mas sim como arenas de integração (Torfing et al., 2012:85). A evolução da natureza da governança fez com que as cidades e regiões escapassem às limitações das políticas internas e fossem capazes de realizar coligações transnacionais com outras cidades e regiões. Enquanto a análise tradicional das relações intergovernamentais assume que existem instituições subordinadas que seguem diretrizes e decisões tomadas num nível hierárquico superior, a governança multinível vertical sugere que as relações institucionais são negociadas e que as políticas podem envolver um estilo *bottom-up*, entre o poder central e instituições transnacionais como a União Europeia (UE) ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ou um estilo de *top-down*, entre o poder central e as autoridades locais e regionais e uma rede colaborativa informal. Para além disso, a governança multinível defende que as agências não derivam de determinada instituição num determinado nível do sistema político, mas são projetadas pela partilha de objetivos nos diferentes níveis institucionais (Torfing et al., 2012:87). Desta forma, este tipo de governança redefine o centro político tanto na governança vertical como na governança horizontal, sendo que neste tipo as agências trespassam a fronteira entre a esfera pública e privada, orientando-se por interesses e pelos *stakeholders*, em vez de papéis formais.

O subnacional, visto como nível de governação, também tem tido os seus qualificadores de governação: urbana, territorial, comunitária, local, rural. Verificam-se novos processos de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais, (1) em uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa (Ferrão, 2010:134-135); (2) novas formas de associação do Estado com entidades sindicais, associações empresariais centros universitários e de investigação, municípios e representações da sociedade civil (Jessop, 2002:453); (3) relações voluntárias e não hierárquicas de associação entre atores públicos, semipúblicos e privados (Ferrão, 2012:28-32); (4) novo modo de gestão e decisão dos assuntos públicos em um território (Farinós, 2008:13-14); (5) modalidade reforçada de bom governo, fundamentada em um papel insubstituível do Estado, em uma conceção mais sofisticada de democracia e em um maior protagonismo da sociedade civil (Romero e Farinós, 2011:297-298); (6) capacidade de integrar e adaptar organizações, diferentes grupos e interesses territoriais (Feio e Chorincas, 2009:140).

2.3.1. Governança Territorial

O conceito de governança territorial (Ferrão et al., 2015:149-152) associa a representatividade da diversidade e complexidade da sociedade atual, através do envolvimento de atores diversificados, e o uso de metodologias descentralizadas de mobilização, diálogo, concertação de interesses e decisão, com os processos de desenvolvimento territorial, sustentados na potencialização dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes em determinado local, com o intuito de obter um maior dinamismo económico e de melhorar a qualidade de vida da sua população (Dallabrida, 2011:15). A par com as dimensões económica, tecnológica, sociocultural, ambiental e de ordenamento do território, a governança desempenha um papel preponderante no desenvolvimento territorial, considerando diferentes elementos, tais como “de participação, políticas regionais integradas, capital social, distribuição de poderes pelos vários níveis administrativos, capacidade de inclusão e promoção da cooperação territorial” (Medeiros, 2013:491). A governança territorial é vista como a capacidade de integrar e moldar diferentes grupos sociais, organizações e diferentes interesses territoriais, de forma a expressá-los a atores externos, e a desenvolver estratégias em relação ao mercado, ao Estado, a outras cidades e regiões e a diferentes níveis governamentais (Le Galès, 2002:13-15). Trata-se de desenvolver consensos e objetivos comuns entre diferentes atores, em assegurar os compromissos de cada parceiro e na construção de uma visão comum para o futuro do território.

Os mecanismos da governança territorial devem envolver não só a comunidade e organizações locais, mas também organizações público-privadas que detenham poder de influência ou decisão e capacidade de inovação, como por exemplo, universidades, empresas, organizações não-governamentais, contribuindo para os objetivos traçados para o futuro do território. Desta forma, pressupõem a criação de cooperação/coordenação horizontal e vertical entre (1) diferentes níveis de poder de decisão; (2) políticas setoriais com impacto territorial; (3) integração dos espaços de atuação de atores não públicos (governança multiescala, Davoudi et al. 2008:35-36).

A conceção de território como “uma construção social e política” (Faludi, 2009:23) é inerente ao conceito de capital territorial, introduzido pelo relatório da OCDE (2001) *Territorial Outlook 2001*. A noção do capital territorial permite distinguir diferentes dimensões e formas de capital no território: intelectual, social, político e material (Davoudi et al. 2008:36), contribuindo para a criação de novas formas de governança respeitante ao território. Daqui decorre a definição de governança territorial como um “processo de organização e participação coordenada de atores para

desenvolver o capital territorial de um modo não destrutivo, no sentido de melhorar a coesão territorial a diferentes níveis” (idem, 37). Esta perspetiva vai ao encontro do paradigma territorialista e da valorização do potencial de desenvolvimento endógeno, sem excluir a aplicação de estímulos exógenos, de acordo com os princípios de subsidiariedade (vertical e horizontal), desde a reforma dos Fundos Estruturais da UE em 1988.

A visão que predomina nas organizações supranacionais e internacionais é de que a governança territorial diz respeito a um conjunto de regras, de procedimentos e práticas; no entanto, apenas ganha sentido em função dos objetivos que estão associadas. De acordo com Ferrão et al. 2015 “A governança territorial é um meio, não um fim em si mesmo” (p. 152). É crucial para garantir condições de inclusão, equidade, transparência, escrutínio público e prestação de contas, mas deve ser assegurado em que medida os mecanismos da governança territorial são utilizados nas agendas transformadoras em função do futuro do território (Ferrão et. al 2015:152).

2.3.2. Diferentes Níveis de Governança em Portugal

A par com processos de organização e participação coordenada de agentes e atores, a governança envolve diferentes níveis de poder de decisão, quer no plano nacional, como no plano supranacional. Neste sentido, a governança multinível em Portugal resulta de um processo evolutivo que tem como grandes marcos históricos a Constituição da República Portuguesa, em 1976, e a adesão à CEE, em 1986. Possivelmente um dos artigos mais controversos diz respeito ao artigo 255.º, nomeadamente "As regiões administrativas são criadas simultaneamente, por lei, a qual define os respetivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma." (CRP, 2016), por defender a criação de regiões administrativas em Portugal continental e até hoje ainda não se ter concretizado. Não obstante o referendo sobre a regionalização em 1998, e da proposta ter sido rejeitada por uma grande maioria da população portuguesa, verifica-se cada vez mais um maior enfoque nesta temática não só ao nível nacional, mas também internacional, até porque Portugal pertence ao leque dos 8 países da UE atual que não possuem um nível de estrutura administrativa intermédia, sendo que dentro deste leque de países é considerado um dos mais centralizados (Figueira, 2019, jornal online). A regionalização tem sido um tema presente e recorrente nos debates políticos, encontrando prós e contras tanto na sua adoção como na manutenção da estrutura administrativa atual. A título de exemplo, no estudo recentemente apresentado no âmbito do Fórum

das Políticas Públicas, na Assembleia da República, denominado de Desenvolvimento, Descentralização e Poder Local, em fevereiro de 2019, conduzido por Lopes (2019), uma das principais conclusões apresentadas foi que a maioria dos autarcas é a favor da regionalização e de órgãos diretamente eleitos nas regiões e AM, mas não as CIM. No entanto, fora das AM de Lisboa e Porto o “entendimento é que não deve haver lugar à criação de órgãos de governo eleitos diretamente, mas sim ao aprofundamento das competências da CIM”. Para além disso, também não se verifica um consenso ao nível partidário, o que revela alguma indefinição, pelo menos, num curto espaço de tempo.

Como forma de preencher o vazio institucional resultante da ausência de regiões administrativas, as CCDR têm por missão, ao nível da NUTSII, em Portugal Continental, executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional, de promover a atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações (consultado no *website* da CCDR-Centro, no dia 06.08.2019). Na sequência do Decreto-Lei n.º 104/2003, as CCDR são serviços desconcentrados da Administração central dotados de autonomia administrativa e financeira, sendo o Presidente nomeado pelo Governo português por um período de três anos.

O atual quadro institucional que compõe o modelo de governança multinível em Portugal Continental é constituído por um plano supranacional e um plano nacional, que se subdivide em três níveis: nível central, nível sub-regional e o nível local (ver Figura 2.3.). O plano supranacional tem como aspeto central a UE e as suas instituições, como o Conselho Europeu, a CE e o Parlamento Europeu. Portugal atualmente apresenta uma governança indissociável deste plano, sobretudo ao nível europeu e das suas instituições, sendo membro de outras entidades internacionais cujo papel é determinante para o desenvolvimento social e económico do país, tais como a OCDE, as Nações Unidas, ou a OTAN. No plano nacional, o nível central diz respeito ao governo, aos serviços da administração pública central e às suas estruturas desconcentradas. O nível sub-regional é um limite funcional com poucos anos de existência. Apesar de ter como pano de fundo alguns princípios da Constituição da República Portuguesa, o processo de descentralização que deu origem ao nível sub-regional conheceu, em 2013, um novo passo legislativo importante com a aprovação dos seguintes diplomas legais - que ainda se encontram em vigor:

- A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais;

- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico;
- A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, tratando-se da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

No seguimento da Lei n.º 73/2013 e da Lei n.º 75/2013, surgem as entidades intermunicipais com relevância político-administrativa e abrangência temático-setorial, constituídas ou por CIM, ou por as AM, com o dever de exercer funções que são transferidas da administração central e as que lhe são delegadas pelos municípios que as integram. Com a Lei n.º 50/2018 o processo de descentralização assiste a um novo desenvolvimento, através da definição de um processo gradual de transferência de algumas competências da administração central para as entidades intermunicipais, até 1 de janeiro de 2021, concretizadas através da publicação de “diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado, os quais estabelecem disposições transitórias adequadas à gestão do procedimento de transferência em causa” (artigo 4.º, número 1). Atualmente este processo de transferência das funções/competências, tanto da administração central como dos municípios, é operacionalizado através da contratualização (setorial ou territorial) e de descentralização via legislativa (Monteiro e Horta, 2018:3). Neste sentido, com o surgimento das entidades intermunicipais surge em Portugal um terceiro nível administrativo, consubstanciado através de uma governança supramunicipal, que visa colmatar as necessidades de escala existentes ao nível dos municípios, reconhecendo-se que só a partir de uma determinada escala é que existem condições para o desenvolvimento de determinadas políticas e para a provisão eficaz e eficiente de alguns serviços públicos (Monteiro e Romão, 2018:12). No entanto, é de considerar ainda a pressão e estímulos induzidos pela adesão à UE, pelas políticas comunitárias e os respetivos FEEI para o desenvolvimento do associativismo municipal. No que concerne à perspetiva territorial, o nível é bastante heterogéneo podendo assumir os limites da NUTSIII, como é o caso das entidades intermunicipais, ou outro limite funcional de acordo com os propósitos que se pretendem implementar, como é o caso das associações de município ou de freguesias. Do plano nacional faz ainda parte o nível local através dos governos locais, os municípios e as respetivas administrações públicas locais. Ambos os

governos têm poderes políticos próprios e competências próprias, previstas na Constituição da República Portuguesa. Atualmente a delegação de competências entre os municípios e as freguesias é regulamentada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. No total figuram em Portugal 278 municípios e 2.882 freguesias (Portal Autárquico, consultado em 2019), constituído por diferentes atores e agentes locais, nos mais diversos setores, destacando-se como agentes dinamizadores da economia local as empresas locais. Através de uma breve análise histórica verifica-se que este nível administrativo tem vindo a ser reforçado, nomeadamente através da delegação de competências para as autarquias locais, partindo de entidades essencialmente centradas em funções de investimento e infraestruturação do território para entidades que assumem um papel crucial na provisão de serviços e políticas públicas (Monteiro e Romão, 2018:14).

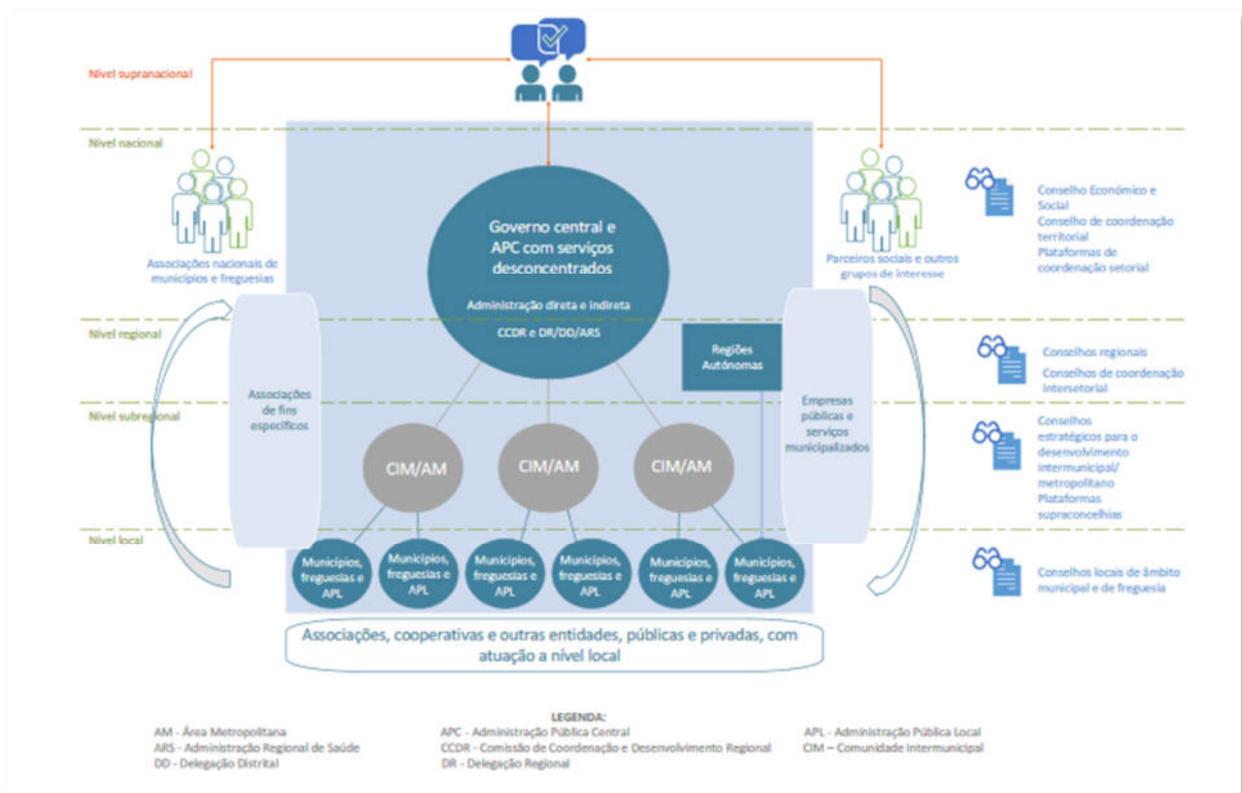
Através da análise da literatura nacional e internacional, o processo de governança multinível em Portugal apresenta como principal ganho nestes últimos anos a consolidação de um novo espaço de políticas públicas concretizadas ao nível sub-regional através das entidades intermunicipais, permitindo a afirmação de soluções integradas e de escala ao nível da NUTSIII. Porém, este modelo de governança multinível também apresenta algumas disfuncionalidades e desafios decorrentes do próprio modelo de governança pública, destacando-se os seguintes:

- a) Inexistência de um racional único, devido a desconcentrações diferenciadas, com geometrias territoriais que por vezes não coincidem com a organização geográfica para fins estatísticos, o que limita a eficiência e eficácia das intervenções públicas;
- b) Limitação do alcance das estratégias visadas, devido à circunscrição do planeamento estratégico durante os períodos de programação dos fundos europeus, com pouca diversificação das fontes de financiamento, tanto públicas como privadas, principalmente ao nível sub-regional;
- c) A não existência de uma plataforma que permita maior coordenação entre o nível nacional, sub-regional e local;
- d) Necessidade de reconhecer a multiplicidade de lógicas que determinam a estruturação socio-espacial dos territórios e que extravasam os territórios administrativos, integrando a diversidade de escalas da atuação pública dentro de cada nível de governo e/ou administração;
- e) Reforço da capacitação e sensibilização dos atores envolvidos nos processos de governança multinível em Portugal, em todos os níveis, principalmente ao nível da gestão da

contratualização, da animação de redes interorganizacionais e dos processos de monitorização e controlo que assegurem a operacionalização dos mecanismos de governança;

- f) Reforço dos sistemas de monitorização e de avaliação, através de suportes de informação de elevada robustez e fiabilidade, como na consolidação da cultura de avaliação e da necessidade de maximizar os resultados que se pretende atingir, nomeadamente através de uma lógica de *value for money*;
- g) Necessidade manter a governabilidade deste modelo em contínua comunhão com outras formas de políticas públicas, quer aquelas que acontecem por via da criação de mercados ou *quasi*-mercados (Monteiro e Romão, 2018:23-25).

Figura 2.2. Governança multinível em Portugal.



Fonte: Monteiro e Romão (2018:11) - Agência D&C

CAPÍTULO 3

INTRODUÇÃO AOS ESTUDOS DE CASO: 4 TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE

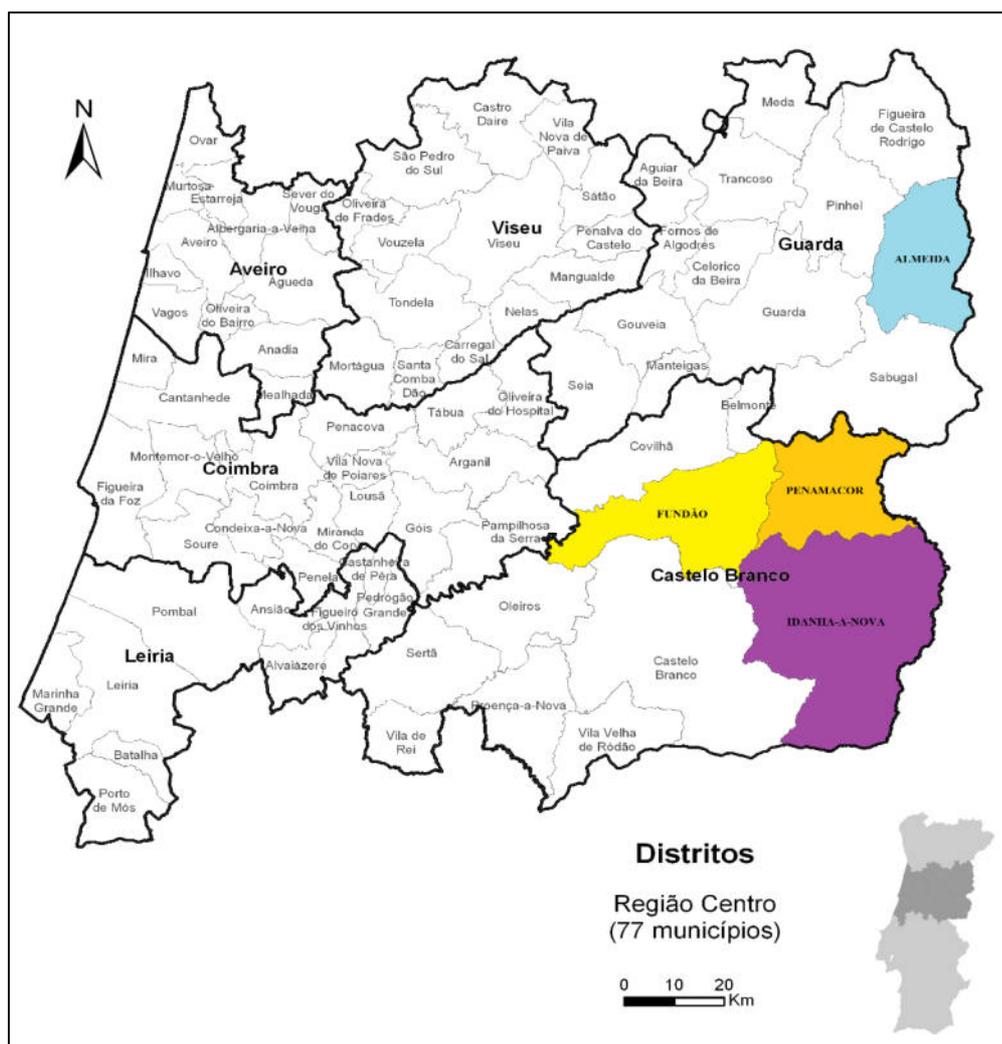
Como foi referido nos capítulos anteriores, a forma de olhar e de atuar ao nível local, em particular nos meios rurais, ganhou um novo significado num mundo cada vez mais globalizado. O desenvolvimento de princípios estratégicos com foco na territorialidade, em lógicas de *empowerment* e participação, na constituição de parcerias e na flexibilidade entre teoria e ação são cruciais para superar alguns problemas diagnosticados nos territórios de baixa densidade. Apesar do esvaziamento da população das zonas rurais ser um fenómeno que se verifica, de forma geral, em todo o mundo, e que resulta na contínua formação das grandes urbes metropolitanas, não significa que não possa ser combatido, minimizado ou até mesmo contrariado, isto se existirem políticas de desenvolvimento rural que potenciem as particularidades de cada território, através de uma lógica de governança territorial entre diferentes agentes e atores de diferentes níveis.

Neste capítulo pretende-se introduzir o contexto dos quatro estudos de caso, através da caracterização de três dimensões: sociodemográfica, político-administrativa e económica, para possibilitar uma análise mais profunda às dimensões das políticas de desenvolvimento rural e da governança territorial no próximo capítulo. Os quatro municípios foram selecionados tendo em conta os seguintes critérios: proximidade entre estes, características sociodemográficas e morfológicas comparáveis, e políticas de desenvolvimento rural claramente diferentes. Após uma breve análise documental de natureza exploratória, selecionaram-se os municípios de Idanha-a-Nova, Penamacor, Almeida e Fundão, todos eles com características compatíveis com o entendimento conceptual de territórios de baixa densidade.

3.1. Enquadramento dos Municípios

De seguida será apresentada uma breve caracterização sociodemográfica, político-administrativa e económica dos municípios de Idanha-a-Nova, Penamacor, Almeida e o Fundão (ver Figura 3.1). No que diz respeito à dimensão económica, apenas foram abordados os dados relativos às empresas não financeiras por serem os principais agentes económicos locais. Com base na informação consultada, foi possível construir uma análise SWOT, do conjunto de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças do município (ver do Anexo A ao Anexo D).

Figura 3.1. Mapa da Região Centro de Portugal continental com os municípios em análise



Fonte: *Website* da CCDR-Centro, consultado em 2019.

3.1.1. Dimensão sociodemográfica

Os municípios em análise são predominantemente rurais, com uma *Superfície territorial* bem acima da média nacional, destacando-se o território de Idanha-a-Nova enquanto 4º maior município de Portugal (ver Quadro 3.1.). Em termos de ordenamento do território, os municípios de Idanha-a-Nova, Penamacor e o Fundão fazem parte do distrito de Castelo Branco e são constituídos por 13, 9 e 23 freguesias, respetivamente (ver Quadro 3.1.). Apesar do Fundão ser parte integrante do distrito de Castelo Branco, não integra a mesma CIM que os restantes, nomeadamente a Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa (CIMBB), mas sim a Comunidade Intermunicipal das

Beiras e da Serra da Estrela (CIMBSE), juntamente com Almeida. No caso particular do município de Almeida, este integra o distrito da Guarda e é constituído por 16 freguesias (ver Quadro 3.1.).

A perda da população nestes municípios tem sido uma constante ao longo dos anos, fundamentalmente por efeito de um saldo natural negativo (ver Quadro 3.1.). Entre 2001 e 2017 estes municípios perderam desde 14,39% da população residente, no caso do Fundão, e de 27,21%, no caso de Idanha-a-Nova. Em Penamacor e Almeida a percentagem aproxima-se de Idanha-a-Nova, com 25,13% e 27%, respetivamente (Portal Pordata, consultado em 2019). À semelhança do que se tem vindo a verificar ao longo dos anos, em 2017 a *População residente* do município do Fundão é expressivamente superior à *População residente* dos outros municípios, abaixo dos 10.000 habitantes residentes (ver Quadro 3.1.). No total da *População residente*, constata-se que menos de 5% correspondem à população estrangeira, comparativamente com a população natural.

Quadro 3.1. Números da dimensão sociodemográfica por município, em 2017.

ANO MUNICÍPIOS	2017			
	Idanha-a-Nova	Penamacor	Almeida	Fundão
Superfície em km ²	1.416,3	563,7	518,0	700,2
Freguesias	13	9	16	23
População residente	8.450	4.963	6.133	27.197
Densidade populacional <i>Nº médio de indivíduos por km²</i>	6,0	8,8	11,8	38,8
Jovens (%) <i>menos de 15 anos</i>	9,5	6,3	6,1	11,0
População em idade ativa (%) <i>15 aos 64 anos</i>	49,5	53,5	57,7	61,1
Idosos (%) <i>65 e mais anos</i>	41,0	40,2	36,2	28,0
Índice de envelhecimento <i>idosos por cada 100 jovens</i>	430,6	636,7	592,5	255,4
População estrangeira em % da população residente	3,8	3,2	1,3	2,1
Nascimentos	41	18	19	175
Óbitos	219	103	153	386
Saldo natural	- 178,0	- 85,0	- 134,0	- 211,0

Fonte: Portal Pordata, consultado em 2019.

Em termos de distribuição etária verifica-se que os *Jovens com menos de 15 anos* são o grupo menos representativo nestes municípios, seguido pelo grupo dos *Idosos* e pela *População em idade ativa*. Apesar do *Índice de envelhecimento* ser superior em Penamacor (sendo considerado em 2017 como o 3º município mais envelhecido de Portugal, e Almeida o 5º, Pordata, consultado em 2019), é em Idanha-a-Nova que se verifica uma menor percentagem da *População em idade ativa* e um maior número de *Idosos*. Isto deve-se principalmente à diferença entre a percentagem de *Jovens com menos de 15 anos* que é superior em Idanha-a-Nova. Novamente, a percentagem do município do Fundão destaca-se positivamente, enquanto os restantes apresentam números aproximados (ver Quadro 3.1.).

No que diz respeito ao nível da escolaridade da população residente com mais de 15 anos, constata-se uma maior carência em Idanha-a-Nova e Penamacor. De destacar a percentagem da população *Sem qualquer grau de escolaridade* e com *Ensino Superior* dos primeiros (ver Quadro 3.2.). Especificamente em Penamacor, a percentagem da população com *Ensino Superior* é das mais baixas do país, ocupando, em 2011, a 306ª posição dos 308 municípios em Portugal, pese embora todos os municípios exibam valores abaixo da média nacional (13,8%, Pordata, consultado em 2019).

Quadro 3.2. Nível de escolaridade em % da população residente com mais de 15 anos, por município, em 2011.

ANO MUNICÍPIOS	2011			
	Idanha-a-Nova	Penamacor	Almeida	Fundão
Sem qualquer grau de escolaridade	28,1	27,5	17,3	17,5
1º Ciclo do ensino básico	36,6	36,4	39	31,1
2º Ciclo do ensino básico	8,5	10	9,1	10,9
3º Ciclo do ensino básico	13	13	15,1	18
Ensino secundário	8,4	8,7	11,9	12
Ensino superior	5,1	4,1	7	9,5

Fonte: Portal *Pordata*, consultado em 2019.

3.1.2. Dimensão político-administrativa

Ao nível político, as Câmaras Municipais (CM) de Idanha-a-Nova e de Penamacor são lideradas por executivos do Partido Socialista (PS), presididos por Armindo Jacinto e António

Soares, respetivamente. No período compreendido entre 1976 e 2017 estes municípios foram liderados maioritariamente por executivos do PS. Por outro lado, as CM de Almeida e do Fundão são lideradas por executivos do Partido Social Democrata (PSD), presididos por António Machado e Paulo Fernandes, respetivamente. No mesmo período de tempo, estes municípios foram liderados maioritariamente por executivos do PSD.

A partir dos dados da Direção Geral das Autarquias Locais, disponíveis no portal *Pordata*, o número dos *Trabalhadores da Administração Pública Local* é superior no município do Fundão, comparativamente com os restantes municípios (ver Quadro 3.3.). No entanto, ao considerar-se o número de trabalhadores por mil habitantes constata-se que o Fundão apresenta apenas 10 trabalhadores por mil habitantes, abaixo da média nacional (12 trabalhadores por mil habitantes, *Pordata*, consultado em 2019). Em contrapartida, Idanha-a-Nova, Almeida e Penamacor apresentam números acima da média nacional, nomeadamente, 28, 25 e 18 trabalhadores por mil habitantes. Ao nível das despesas e das receitas efetivas das CM destaca-se o *Saldo financeiro* positivo da CM do Fundão e o saldo negativo de Almeida (ver Quadro 3.3.). No entanto, é a CM do Fundão que apresenta uma *Dívida Total* substancialmente maior, enquanto os restantes municípios apresentam valores mais próximos.

Quadro 3.3. Caracterização do número de trabalhadores e das finanças autárquicas, por município, em 2017.

ANO	2017			
	MUNICÍPIOS	Idanha-a-Nova	Penamacor	Almeida
Trabalhadores da Administração Pública Local	234	87	150	271
Despesas da Câmara Municipal €, milhares	17.005	9.359,6	12.132,0	19.126,2
Receitas da Câmara Municipal €, milhares	17.132,7	9.819,6	10.997,7	23.752,7
Saldo financeiro da Câmara Municipal €, milhares	127,6	460,04	- 1.134,3	4.626,5
Dívida Total €, milhares	5.910.387	3.112.876	2.576.037	59.977.565

Fonte: Portal *Pordata*, consultado em 2019.

No que diz respeito aos serviços públicos, é o município de Fundão que dispõe de um maior número de estabelecimentos de ensino, desde o pré-escolar até ao ensino secundário,

comparativamente com os restantes (ver Quadro 3.4.). Ao nível do ensino superior importa destacar a localização da Escola Superior de Gestão em Idanha-a-Nova, pertencente ao Instituto Politécnico de Castelo Branco. A convergência entre os objetivos da Escola Superior de Gestão e os da CM de Idanha-a-Nova são importantes para o desenvolvimento local, apostando na formação em Turismo em Espaço Rural e na transformação do Monsanto GeoHotel Escola em Bio Hotel Escola (*website* da CM de Idanha-a-Nova, consultado em 2019). No que concerne aos serviços de saúde, os diferentes municípios apresentam ou uma Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados, ou uma Unidade de Cuidados de Saúde Primários, vocacionada para a prestação de cuidados de proximidade nas vertentes da prevenção, tratamento e reabilitação dos seus utentes. O número de *Farmácias* varia consoante o município, existindo apenas duas em Penamacor e dez no Fundão (ver Quadro 3.4.). Ao nível de oferta hospitalar, apenas o Fundão possui um hospital, integrado no Centro Hospitalar Universitário Cova da Beira, E.P.E, Covilhã e Fundão. Nos restantes municípios, existe apenas um hospital por distrito, situado na capital de distrito.

Quadro 3.4. Número de serviços públicos, por município, em 2017.

ANO	2017			
MUNICÍPIOS	Idanha-a-Nova	Penamacor	Almeida	Fundão
Estabelecimentos do ensino pré-escolar	9	2	4	22
Estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico	5	1	3	22
Estabelecimentos do 2.º ciclo do ensino básico	1	1	2	4
Estabelecimentos do 3.º ciclo do ensino básico	2	1	2	6
Estabelecimentos do ensino secundário	2	1	2	3
Estabelecimentos do ensino superior	1	0	0	0
Hospital	0	0	0	1
Centros de saúde	1	1	1	1
Farmácias	8	5	2	10

Fonte: Portal *Pordata*, consultado em 2019.

De forma transversal a todos os municípios verifica-se a existência de um conjunto de infraestruturas para desporto e lazer, como piscinas municipais, estádios e pavilhões municipais. Ao nível cultural existem diferentes infraestruturas em cada município, como um Centro Cultural

Raiano e um Laboratório de Fotografia, em Idanha-a-Nova; o museu Dr. Mário Bento ou o museu Paroquial de Aldeia de João Pires, em Penamacor; o museu Histórico Militar de Almeida e o Memorial aos Refugiados e ao Cônsul Aristides de Sousa Mendes, em Almeida; o museu Arqueológico Municipal José Monteiro e o Teatro – A Montagem, a Academia de Música e Dança, no Fundão.

3.1.3. Dimensão económica

No que se refere às empresas não financeiras, os dados disponíveis no portal *Pordata*, revelam um aumento das empresas não financeiras, desde 2011 até 2017, em todos os municípios, e do volume de negócios, nos municípios de Penamacor e do Fundão. Em contrapartida, o volume de negócios em Idanha-a-Nova e em Almeida diminuiu, especialmente no setor de *Transporte e armazenagem* do município de Almeida, contribuindo para a redução de 43,9% deste setor (Pordata, consultado em 2019). Em termos comparativos, o número de *empresas não financeiras*, o *volume de negócios* e de *pessoal afeto* a estas empresas é substancialmente superior no Fundão, seguido por Penamacor, Idanha-a-Nova e, por fim, Almeida. Destaca-se Penamacor como o segundo município com maior volume de negócio, pese embora ter o menor número de empresas não financeiras e de pessoal ao serviço. (ver Quadro 3.5.).

Quadro 3.5. Caracterização da dimensão económica dos municípios, em 2017.

ANO	2017				
	MUNICÍPIOS	Idanha-a-Nova	Penamacor	Almeida	Fundão
Empresas não financeiras		989	473	684	3.125
Volume de negócios das empresas financeiras <i>€, milhares</i>		56.710	64.746	49.558	396.647
Pessoal ao serviço nas empresas não financeiras		1.832	818	1.110	7.090

Fonte: Portal *Pordata*, consultado em 2019.

Dentre os diferentes setores de atividade económica, é o setor da Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca que apresenta o maior número de empresas não financeiras (destacando-se o aumento de 268% deste setor no Fundão, entre de 2009 a 2017, período durante e após a empreitada do Regadio da Beira) e o maior empregador local, enquanto o setor do Comércio por grosso e a retalho tem o maior volume de negócios das empresas financeiras, em todos os municípios (ver Quadro 3.5.).

3.1.4. Análise SWOT aos municípios

Relativamente à análise SWOT realizada a estes municípios, constata-se que as principais forças e oportunidades dos mesmos estão relacionadas com o vasto património arquitetónico, arqueológico, geológico e natural, a relação entre o emigrante e a sua terra natal, o posicionamento geoestratégico e os eventos, artes e ofícios tradicionais, as boas acessibilidades rodoviárias e a sua infraestruturização. Por outro lado, as fraquezas e ameaças, estão relacionadas com a desertificação demográfica, os baixos níveis de escolaridade e qualificação dos recursos humanos, a elevada suscetibilidade à propagação de incêndios, a carência de alguns serviços públicos e a introdução de portagens nas principais vias rodoviárias (ver do Anexo A ao D). Particularmente, como ponto forte do município de Idanha-a-Nova destaca-se a integração do município na rede internacional da UNESCO, enquanto Geoparque e Cidade Criativa da Música. Atualmente, estão a preparar a candidatura da agenda “Mistérios da Páscoa” também à rede internacional UNESCO, o que pode criar oportunidades diversas. Importa realçar a cultura de regadio do município, suportada por infraestruturas adequadas e pelas Incubadoras de Empresas e de Base Rural. Como fraquezas e ameaças realçam-se as visitas curtas e o desemprego sazonal ligado ao turismo natural e rural e as empresas industriais de pequena dimensão (Anexo A). Como pontos fortes e oportunidades do município de Penamacor enfatiza-se a presença de agroindústrias com alguma dimensão e projeção de mercado, o reconhecimento de Penamacor pela Carta Europeia de Turismo e a ampliação da zona industrial e a criação de uma incubadora de recursos endógenos. Como pontos fracos e ameaças verificam-se um associativismo incipiente nas áreas agroflorestal e agroalimentares, o comércio local de dimensão reduzida, pouco variado e pouco modernizado e o individualismo dos donos de explorações agrícolas e estrutura fundiária como obstáculos à modernização dos processos produtivos (Anexo B). O município de Almeida apresenta como pontos fortes a ligação rodoviária entre Vilar Formoso e *Fuentes de Oñoro*, sendo a principal ligação rodoviária entre Portugal e Espanha, e a ligação ferroviária. Como oportunidades, destacam-se a candidatura das Fortificações Abaluartadas da Raia Luso-Espanhola a Património Mundial – UNESCO e a ligação entre a autoestrada portuguesa A25 e a autoestrada espanhola A66. As debilidades da estrutura empresarial, o baixo nível de mecanização dos trabalhos agrícolas e o associativismo incipiente nas áreas de comércio ou industrial constituem-se como os pontos fracos deste município. Considera-se também como uma ameaça a ligação entre a autoestrada portuguesa A25 e a

autoestrada espanhola A66, devido à incerteza do seu impacto local (Anexo C). No município do Fundão salientam-se como pontos fortes o aproveitamento hidroagrícola da Cova da Beira que possibilita o desenvolvimento do setor agrícola e o *Living Lab*, com destaque para a plataforma agregadora – Incubadora A Praça. Como oportunidades, realça-se a requalificação da ligação ferroviária entre a Covilhã e a Guarda. Em contrapartida, os pontos fracos e ameaças são a rede de transportes, a dimensão das empresas e a distribuição de produtos e a necessidade de requalificação dos equipamentos de saúde (Anexo D).

3.1.5. Dinâmicas locais

Como foi demonstrado, os quatro municípios selecionados apresentam baixa densidade demográfica, institucional e relacional, revendo-se na definição de Covas e Covas (2015:32) como territórios com fraqueza estrutural relacionada com as “caraterísticas demográficas, com a espessura da rede urbana, com a industrialização difusa, com a estrutura da propriedade fundiária e a estrutura do povoamento (...)”. Como agravante da baixa densidade populacional, nestes municípios verificam-se níveis de escolaridade abaixo do nível médio nacional, principalmente em Penamacor, que, para além de ser um dos municípios mais envelhecido de Portugal, é igualmente um dos que possui uma das mais baixas percentagens da população com Ensino Superior, a nível nacional. No que concerne a dimensão político-administrativa existe pouca oscilação partidária, com os municípios de Idanha-a-Nova e de Penamacor liderados maioritariamente por executivos do PS, enquanto Almeida e o Fundão pelo PSD. O número de trabalhadores públicos, excetuando o Fundão, é superior à média nacional, quando comparado os números de trabalhadores por mil habitantes, culminando no reforço da dinâmica socioeconómica local. Ao nível dos serviços públicos verifica-se falta de proximidade, principalmente com cuidados de saúde, em municípios com pouca população, mas com um alto índice de envelhecimento. O setor económico mais privilegiado continua a ser o setor *Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca*, enfatizando-se cada vez mais métodos modernos e mecânicos.

Através da análise SWOT foi possível constatar que estes municípios dispõem de um conjunto de riquezas inigualáveis, principalmente ligadas ao património arquitetónico, arqueológico, geológico e natural, ao conhecimento tácito local, à relação que permanece entre o emigrante e a terra natal e os eventos tradicionais De seguida serão analisadas o contributo de

quatro políticas territoriais para o desenvolvimento rural de cada um destes municípios e a governança territorial que encerram.

CAPÍTULO 4

ESTUDO EMPÍRICO

Após um breve enquadramento sociodemográfico, político-administrativo e económico dos diferentes estudos de caso, importa observar as dimensões das políticas de desenvolvimento rural e a governança territorial. Este capítulo pretende observar de que forma quatro políticas territoriais diferentes têm contribuído para o desenvolvimento rural, tal como o contributo da governança territorial para o sucesso dessas políticas de desenvolvimento rural. Foi aplicado um questionário à comunidade local destes municípios e entrevistados atores e agentes locais e duas entidades ao nível regional e sub-regional, de forma a obter uma caracterização mais detalhada sobre a temática.

4.1. Objetivos e Perguntas de Investigação

Dentre a diversidade de políticas de desenvolvimento rural e de redes de governança, que no caso português é inseparável do plano supranacional da UE, importa perceber as políticas territoriais e as dinâmicas relacionais entre os agentes e atores, para posteriormente tentar identificar quais os fatores críticos para o seu sucesso. O objetivo deste trabalho é, desta forma, contribuir para a análise dos territórios de baixa densidade em Portugal, das políticas de desenvolvimento rural adotadas e a rede de governança que encerram. Não se pretende analisar até que ponto a governança territorial contribui para os níveis de eficiência e eficácia das políticas públicas, nem as relações que se estabelecem ao nível supranacional, mas perceber, sobretudo, através da perspetiva de três grupos de atores e agentes diferentes (que serão apresentados com maior detalhe na abordagem metodológica), quais as políticas que têm sido adotadas nos diferentes territórios e os resultados alcançados, bem como a coordenação e intervenção entre diferentes atores e agentes ao nível da governança territorial. Este exercício de mapeamento e de análise requer, desde logo, a seleção de atores chave nos municípios, de forma a identificar as políticas de desenvolvimento rural e o seu real contributo e as posições e relações de dependência entre os atores. Em suma, tendo por base a análise e os objetivos acima referidos, o presente trabalho procura responder às seguintes questões de investigação:

- 1) A política de desenvolvimento rural selecionada tem contribuído para o desenvolvimento do município?
- 2) A governança territorial tem contribuído para o sucesso da política de desenvolvimento rural?

4.2. Abordagem Metodológica

O processo de seleção dos objetos de estudo e de recolha de dados começou por identificar os territórios de baixa densidade de Portugal Continental e, de entre estes, selecionar quatro municípios geograficamente próximos e com características sociodemográficas e morfológicas parecidas. Após respeitar esta premissa, interessava selecionar quatro municípios com diferentes políticas de desenvolvimento rural, de forma a realçar as potencialidades e particularidades dos territórios e analisar o seu grau de sucesso ao nível local, de acordo com três grupos de participantes. De modo a identificar os quatro estudos de caso, foi realizada uma análise documental exploratória (Yin, 1994), potenciando informação útil relativa a um número limitado de casos, selecionados de acordo com as especificidades das expectativas referentes ao seu conteúdo informativo. Concomitantemente, realizou-se uma análise documental instrumental (Stake, 1995), permitindo extrapolar resultados através da seleção de casos que partilham conteúdo relevante. Por conseguinte, os municípios selecionados foram: 1) Idanha-a-Nova, devido à *Melhoria da agricultura biológica*; 2) Penamacor, devido à *Integração de migrantes e imigrantes*; 3) Almeida, devido ao *Turismo rural e natural*; e 4) Fundão, devido ao *Desenvolvimento tecnológico e de inovação*.

A partir da seleção dos objetos de estudo, foram definidas três grupos diferentes de participantes, mas complementares, necessários para a caracterização das políticas de desenvolvimento rural e das redes de governança nos diferentes municípios. Em primeiro lugar, selecionou-se um conjunto de atores chave na rede de governação em matéria de desenvolvimento local (N=14), nomeadamente as CM (N=4), empresas locais (N=4), de preferência relacionadas diretamente com as políticas de desenvolvimento rural adotadas, os GAL (N=3) e dois meios de comunicação social, dois jornais e uma rádio local, para garantir uma perspetiva mais abrangente. Após a seleção destes atores chave foi criado um guião de entrevista semiestruturada (ver Anexo E) que partilhasse a mesma base, independentemente da natureza institucional do entrevistado e da sua dimensão, respeitando apenas a sua ligação ao município em análise. Numa segunda fase, foi

criado um guião de entrevista semiestruturada também sobre o desenvolvimento local em meio rural (ver Anexo F), mas a aplicar a agentes responsáveis por políticas de desenvolvimento rural (N=2), nomeadamente à CCDR-Centro e à CIMBSE. Para ambos os casos, o anonimato e a confidencialidade dos dados foram garantidos ao longo de todo o processo de recolha de dados, no que diz respeito às empresas e aos meios de comunicação local.

Na terceira fase, procedeu-se a uma recolha de dados junto da comunidade local de cada município, através da elaboração e aplicação de um questionário de auto-relato (ver Anexo G). A seleção de participantes (N=108) baseou-se em dois critérios principais, nomeadamente, ter alguma ligação ao município, e idade igual ou superior a dezoito anos. Os participantes foram inquiridos em diversos espaços públicos (e.g. parques, jardins) e serviços (e.g. cafés, lojas, escolas) das respetivas localidades de cada município. Num primeiro momento, foi feita uma breve explicação sobre os objetivos e âmbito do questionário, assim como garantido o anonimato e confidencialidade dos dados fornecidos, a cada inquirido, sendo posteriormente solicitada a sua participação. Em suma, a metodologia adotada no estudo empírico contemplou uma abordagem multi-método, recorrendo a entrevistas semiestruturadas e a um questionário. Deste modo, obtiveram-se três grandes grupos de dados representados por: 1) agentes e atores locais; 2) entidades responsáveis por políticas de desenvolvimento rural; e 3) o cidadão.

4.3. Entrevistas: Agentes e Atores Locais de cada Município

Processo de análise de dados

Após a realização das entrevistas, gravadas e transcritas integralmente, procedeu-se a uma análise de conteúdo (Bardin, 2006), por município. Neste sentido, foram observadas as respostas dos quatro atores chave, em cada município, de forma a compreender e identificar o conteúdo manifesto no discurso dos entrevistados (Chizzotti, 2006) relativamente às políticas de desenvolvimento rural e a governança territorial, analisando as principais categorias que surgem. A análise decorreu em três fases: 1) pré-análise; 2) exploração do material (codificação dos dados); e 3) tratamento dos resultados e interpretação (categorização e classificação dos dados; Bardin, 2006). O recurso a este método de análise qualitativa permitiu aceder aos conhecimentos dos atores chave sobre os referidos temas, classificados e retratados por extratos de entrevista (Bardin, 2006).

De forma a complementar a análise, foi utilizada informação do portal *Pordata*, que reúne dados de diferentes fontes de informação oficiais. Além disso, foram utilizados ocasionalmente dados disponíveis nos *websites* das Câmaras Municipais, ou outras fontes de informação, como jornais locais e nacionais.

Limitações na recolha de dados

O processo de recolha de dados e subsequente codificação para a análise de política de desenvolvimento rural e redes de governança é moroso e dispendioso, especialmente quando se visa analisar quatro municípios diferentes, condicionando a possibilidade de recorrer a estes municípios. Neste sentido o agendamento das entrevistas, apesar de salvaguardado e confirmado com antecedência, não foi concretizado na íntegra, inviabilizando a entrevista semiestruturada de quatro atores chave, pese embora cada um destes corresponder a uma unidade de análise diferente. No entanto, dois dos quatro atores chave responderam via digital a uma adaptação do guião da entrevista em inquérito de respostas aberta, complementando o quadro metodológico definido de quatro atores por município. Assim, a única impossibilidade de recolha de informação ocorreu ao nível da NUTSIII e da NUTSI, a CIMBB e a SEVI, respetivamente.

A segunda limitação do processo de recolha de dados diz respeito à necessidade de facultar o guião da entrevista antes das entrevistas aos diferentes atores chave. Apesar de não ser necessário qualquer preparação prévia por parte dos entrevistados, uma vez que este método se baseia na recolha de um *feedback* espontâneo, alguns entrevistados demonstraram preocupação com o conteúdo do mesmo, condicionando a concretização da entrevista. Desta forma, foi disponibilizado o guião de entrevista a todos os atores chave, de forma a garantir a igualdade na aplicação da metodologia.

A terceira limitação diz respeito à repetição de atores chaves no município de Idanha-a-Nova e de Penamacor. A ADRACES – Associação para o Desenvolvimento da Raia Centro-Sul inclui estes dois municípios, pelo que com uma entrevista foi possível obter informação sobre os dois municípios. O mesmo sucedeu com a entrevista do jornal local, pois devido à dificuldade em agendar duas entrevistas com dois jornais locais diferentes, foi necessário solicitar ao jornal local que tentasse caracterizar os dois municípios.

A quarta e última limitação prende-se com a caracterização das políticas de desenvolvimento rural selecionadas ser feita em grande medida através das opiniões dos entrevistados, por vezes não

suportadas por dados fidedignos que comprovem as mesmas. A governança territorial revelou-se uma dimensão cuja dificuldade de caracterização é acrescida, devido à falta de informação e de dados.

4.3.1. As políticas e redes de governança territorial no município de Idanha-a-Nova

“(...) a ruralidade continua a ser alavanca da nossa estratégia de desenvolvimento, de criação de riqueza e de emprego, enquadrada em novas abordagens que além do setor alimentar – hoje em modo biológico, incluem o turismo rural e sustentável, a economia ‘verde’, entre outras indústrias emergentes.” (E15: Presidente da CM de Idanha-a-Nova)

Os quatro atores chave entrevistados no município de Idanha-a-Nova foram o Presidente da Câmara Municipal (E15), uma empresa local a operar no setor da agricultura biológica (E5), o GAL - ADRACES (E6) e um jornal local (E16). Também foi consultada a informação disponível no portal *Pordata* e noutras fontes de informação, como por exemplo, o *website* da CM.

Em suma, e tendo em conta a opinião dos entrevistados, as principais mudanças positivas do município, nos últimos 20 anos, são a sua infraestruturção, desde as acessibilidades até à requalificação urbana, o aumento da oferta cultural e social, a valorização dos produtos locais, o investimento na agricultura sustentável. De forma negativa, a mudança mais salientada prende-se com o acentuar do despovoamento. Atualmente consideram como principais aspetos positivos: a relação entre o custo e a qualidade de vida, a educação gratuita desde a creche, os serviços de saúde de proximidade, a cultura empresarial inovadora e qualificada, a extensão do território e a proximidade com as pessoas. Em contrapartida, os aspetos negativos mencionados foram o despovoamento, o afastamento dos centros de decisão e o clima, com grandes amplitudes térmicas.

4.3.1.1. Políticas de desenvolvimento rural

Ao nível das políticas de desenvolvimento rural, verifica-se uma aposta nos mais diversos produtos e recursos endógenos e mais recentemente no turismo rural, desde logo, derivado da vastidão do património arquitetónico, arqueológico, geológico e natural do município. Não obstante, as diferentes forças do município, um dos principais marcos na última década tem sido a requalificação da Herdade da Várzea, situada em plena área de regadio da Campina de Idanha-a-Nova, dispondo de terras de aptidão agrícola. Tendo sido nacionalizada em 1964, deixou de ser

explorada em 2007, ficando inativa. Em 2009, surge o desafio de criar a Incubadora de Base Rural (IBR), transformando o potencial existente em valor para a região e para o país. Em 2011, o município celebrou um contrato de arrendamento da Herdade da Várzea com o Estado Português, iniciando um projeto inédito no país, visando proporcionar o acesso à terra, de forma acessível, através de parcelas destinadas a promover o desenvolvimento de projetos agrícolas sustentáveis. Desta forma, pretende-se criar valor acrescentado através da potencialidade da agricultura sustentável, o modo de produção biológica, contribuindo para o desenvolvimento da economia²⁹, do espírito inovador e empreendedor, para a fixação de pessoas e atração de talento, para a criação de emprego e fomento de sinergia, enfim, para o desenvolvimento local em meio rural, tornando Idanha-a-Nova numa referência na agricultura biológica ao nível nacional, reconhecido como “o primeiro município biológico sustentável de Portugal” (E5: Empresa Local do Setor da Agricultura Biológica).

Para além do desenvolvimento da economia ‘verde’ do município, existem projetos que visam a melhoria das condições de vida e a atração de talento para o município, como por exemplo, o projeto RECOMEÇAR, que entre outras medidas dispõe de um banco de terras para comprar, alugar, cultivar no município de Idanha-a-Nova. Como realça o Jornal Local (E16):

“Idanha fez um grande investimento recentemente em tentar atrair pessoas para a zona, tentar fixar empresas e pessoas, inclusivamente com uma grande produção de marketing a nível nacional. Foi apresentado na Faculdade de Agronomia de Lisboa e em outros locais, chamando a atenção das pessoas de que Idanha está só a duas horas de Lisboa.”

Apesar das diferentes políticas de desenvolvimento rural, ainda não existem resultados que confirmem a inversão da queda demográfica, o principal problema realçado pelos entrevistados. No entanto, o Presidente da CM de Idanha-a-Nova (E15) destaca o facto de existirem indicadores animadores que demonstram a tendência em inverter este aspeto, como por exemplo, o crescimento sustentável dos alunos no município, desde o berçário até ao Ensino Superior. A estratégia do município tem vindo a ser reconhecida a nível nacional e internacional:

²⁹ De acordo com o portal *Pordata*, o setor da Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca protagonizou um crescimento, entre 2009 e 2017, de 40,8% de empresas e de 7,06% no pessoal ao serviço, mas uma redução no volume de negócios de 5%.

“Basta recuarmos até 2018. A nível mundial, destaque para a conquista por Idanha do 2º prémio de Marca Territorial do Ano, patrocinado pelo New York Times e recebido em Londres, batendo finalistas como Barcelona ou a Escócia. Em Portugal, Idanha viu também o seu desempenho distinguido com o Prémio de Município do Ano (categoria de municípios com menos de 20 mil habitantes da região Centro).” (E15: Presidente da CM de Idanha-a-Nova)

4.3.1.2. Governança territorial

No que diz respeito à governança territorial, o principal ator mencionado pelos entrevistados é a CM, seguido pelas empresas locais, os serviços públicos e o GAL. Ao nível local, constata-se uma forte parceria entre a Câmara Municipal e o Instituto Politécnico de Castelo Branco, destacando-se a Escola Agrária e a Escola de Gestão. É através do protocolo entre a CM de Idanha-a-Nova, a Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro e da Escola Superior Agrária que surge a Incubadora de Base Rural, proporcionando apoio científico adequado aos projetos agrícolas inovadores de jovens empreendedores. A parceria entre a CM e a Escola de Gestão é no sentido do desenvolvimento de turismo em espaço rural e na transformação do Monsanto GeoHotel Escola em Bio Hotel Escola, apesar do seu contributo para uma estratégia de crescimento e de aumento de competitividade da agricultura sustentável no município. Como parceria importante destaca-se ainda o Centro de Apoio Agro Alimentar de Castelo Branco, que por sua vez integra uma rede internacional ao nível europeu, com parceiros como o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia da Comissão Europeia. Para além destas redes, constata-se a concertação empresarial em torno da agricultura biológica, principalmente relacionada com a Incubadora de Base Rural e a Herdade da Várzea. Dentro desta rede existem empresas internacionais que trabalham em Idanha-a-Nova com uma enorme experiência e conhecimento no setor. No que se refere à comunidade local, com maior enfoque nos cidadãos, apresenta uma participação diminuta, como o GAL – ADRACES (E6) realça, comprovada pela participação dos eleitores nas eleições para o Parlamento Europeu, em 2019 (taxa de abstenção de 68,6%, de acordo com os dados da Secretária-Geral do Ministério da Administração Interna, presentes no portal *Pordata*), embora considere que nas eleições autárquicas a taxa de abstenção é menor, porque as pessoas conhecem as CM e as Juntas de Freguesia, como resultado de *“um trabalho de proximidade”* (E6: GAL – ADRACES). Para além destes, é referida a CIMBB, mas para *“gerirem dinheiros e não alavancar o desenvolvimento local”* (E16: Jornal Local). No que diz respeito ao GAL – ADRACES (E6), destaca-se o apoio a

pequeno investimento nas explorações agrícolas, na transformação e comercialização e diversificação de atividades na exploração em Idanha-a-Nova, embora considere que a percentagem do orçamento do FEADER é pequena (5%), condicionando qualquer iniciativa local e que nos últimos anos a burocracia aumentou imenso:

“A burocracia tornou-se uma coisa em que estamos atolados, é incrível, é impressionante, vejam bem, neste período a primeira ação de formação nacional foi deteção de erros, a falha, e aplicar a sanção, coisa que não existia.”

No que se refere à governança territorial no plano nacional, os entrevistados realçam que as relações entre instituições responsáveis por políticas de desenvolvimento rural é puramente institucional e burocrática, muito afastadas da realidade e da lógica de proximidade que carece nestes territórios, e que no caso particular da SEVI seria injusto estar a avaliar os seus resultados devido ao pouco tempo de existência, ao contrário da CCDR-Centro e de outras instituições que, apesar do trabalho que têm desenvolvido, *“Em termos de políticas de coesão nacional os nossos resultados são fracos”* (E16: Jornal Local). No entanto, constata-se que, ao nível da NUTSII, existe um Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE), coordenado pela CCDR-Centro, especificamente para os territórios de baixa densidade da Beira Baixa, designado de PROVERE Beira Baixa: Terras de Excelência, que consiste na valorização de produtos e produções agroalimentares deste território, com o objetivo de fomentar e incrementar a competitividade económica, por um lado, e de reforçar a identidade da marca Beira Baixa, por outro, que tem contribuído para alavancar a estratégia de desenvolvimento rural em Idanha-a-Nova.

4.3.2. As políticas e redes de governança local no município de Penamacor

“(…) há lá gente com grandes qualificações que, suponho, pelo que percebo, que trabalham virtualmente, trabalham à distância. Vivem em Penamacor pelas condições que lhes foram oferecidas lá, tudo o que tem a ver com o ambiente, etc., portanto, são pessoas com essas características, e que querem viver em sossego e numa zona muito rural.”

(E6: GAL- ADRACES).

Os quatro atores chave entrevistados no município de Idanha-a-Nova foram o Presidente da Câmara Municipal (E8), uma empresa local a operar no setor do comércio a grosso e a retalho (E1),

o GAL - ADRACES (E6) e um jornal local (E16). Também foi consultada a informação disponível no portal *Pordata* e noutras fontes de informação, como por exemplo, o *website* da CM.

Em suma, os entrevistados referiram que as principais mudanças do território nos últimos 20 anos, de forma positiva, foram a sua infraestruturação e o aumento da oferta cultural e social, e, de uma forma negativa, o acentuar do despovoamento. Atualmente consideram como principais aspetos positivos do município: a proximidade com as pessoas, a posição geoestratégica, ficando perto de Lisboa e de Madrid, e a oferta cultural e social. Em contrapartida, os aspetos negativos mencionados foram o despovoamento, afastamento dos centros de decisão, o clima, com grandes amplitudes térmicas, o condicionamento nas acessibilidades com a introdução das portagens, e a qualificação da mão-de-obra.

4.3.2.1. Políticas de desenvolvimento rural

Ao nível das políticas de desenvolvimento rural, e tendo como referência o documento “Atividades mais Relevantes do ano de 2019” (*Website* da CM de Penamacor, consultado 2019), uma grande parte do orçamento é dedicado a Funções Sociais, entre as quais se destaca a Promoção da inclusão social de Penamacor e o Programa multicultural: Penamacor +³⁰, pese embora corresponda a uma pequena porção do orçamento.

Os entrevistados deste município, excetuando a CM, referem não ser visível a estratégia de integração da comunidade de estrangeiros em Penamacor. É possível que estejam a ser feitos esforços pela CM, como referem os entrevistados, mas desconhecem o seu planeamento estratégico. Além disso, verificam-se perspetivas diferentes na comunidade local, como demonstram a empresa local (E1) e o GAL – ADRACES (E6), quanto à integração da comunidade de estrangeiros no município, em que o primeiro considera ser “*uma coisa temporária. É um estrato de pessoas mais ecologistas, que acaba por se ir embora, não se misturam com os nativos e não trazem nada de novo*” (E1), enquanto o segundo defende que “*Eles próprios são ativos e dinâmicos na questão da integração, aprendem português, eles tentam participar.*” (E6). Na

³⁰ O Programa multicultural: Penamacor + diz respeito a uma Feira Intercultural, que decorre anualmente no Jardim da República em Penamacor, e tem como principal objetivo fomentar a partilha e a troca de saberes aos mais diversos níveis: culturais, artísticos, musicais, entre outros. É organizada pela CM de Penamacor, mas conta com a colaboração de duas associações The Hub e Lagartu Verdi, ambas envolvendo a comunidade internacional (*Website* da CM de Penamacor, consultado em 2019).

perspetiva do entrevistado E1, um dos fatores que pode distanciar as comunidades estrangeiras dos nativos é a diferença cultural, referindo que *“Têm uma mentalidade que pode ser diferente dos nativos e, às vezes, não se conseguem encontrar ambas as mentalidades”*.

Em 2017 foi criada a Escola Internacional de Ensino Alternativo em Penamacor, através da iniciativa de Zoe Burgess, cidadã britânica que decidiu vir para Portugal devido ao clima e à cultura portuguesa. A escolha de Penamacor para instalar a escola deveu-se ao número da comunidade estrangeira a residir no município de Penamacor e em municípios vizinhos. Durante dois anos trabalhou em conjunto com a autarquia local na procura do reconhecimento por parte do ministério da educação e do local onde iria funcionar a escola. Por fim, a escolha recaiu no edifício do externato Nossa Sra. do Incenso, adquirido pela autarquia, que após algumas obras de requalificação cedeu o espaço à cooperativa que gere a Escola Internacional de Ensino Alternativo, tornando-se a diretora da escola (Brito, 2017; Rádio Cova da Beira). Passados dois anos a segunda escola internacional da região centro encontra-se suspensa devido à saída da diretora pedagógica, gerando um vazio institucional que obrigou a cooperativa responsável a reestruturar o projeto que tem o aval do ministério da educação (Brito, 2019; Rádio Cova da Beira). Apesar das dificuldades que atravessa, a CM Penamacor já apresentou uma solução junto do Ministério de Educação, de forma a reabrir a escola, porque considera o projeto diferenciador e com potencial *“para um crescimento que alavanque a luta contra o despovoamento de Penamacor, porque dá resposta a uma comunidade que está a crescer e a enraizar-se no nosso concelho”* (Lusa, 2019a).

Não obstante, verifica-se que a requalificação urbana, a captação de investimento e a criação de emprego têm sido as principais políticas de desenvolvimento rural, acrescendo o turismo rural, devido, não só, à crescente apetência pela população urbana, mas pelo reconhecimento internacional do potencial turístico do território, nomeadamente através do reconhecimento pela Carta Europeia de Turismo (*Website* da CM de Penamacor, consultado em 2019).

No que diz respeito ao futuro do município, as opiniões dos entrevistados, excetuando a CM, convergem quanto à enorme dificuldade em estagnar o despovoamento, colocando o futuro do município em causa: *“Não perspetivo grande futuro, porque apesar da luta constante dos autarcas, não conseguem reter as pessoas”* (E1: Empresa local do Setor do Comércio a Grosso e Retalho).

4.3.2.2. Governança territorial

No que diz respeito à governança territorial, também o principal ator mencionado pelos entrevistados é a CM, seguido pelas empresas locais, os serviços públicos e o GAL. Importa realçar que a empresa local entrevistada desenvolve atividades sociais e que incentivam a fixação de pessoas no município, através de uma bonificação e de ajuda na habitação. Derivado da reconhecida responsabilidade social, esta empresa oferece benefícios aos seus trabalhadores através de salários acima da média nacional, viagens de férias e até um ginásio. Para além disso, incentiva a fixação de população na freguesia de Aranhas, pertencente ao município de Penamacor, através de “*uma bonificação de fundo perdido de 2.500,00€*” (E1), tendo já cinco casais a beneficiar desta medida, sendo inteiramente conduzida apenas por esta empresa. No entanto, não é suficiente para contrariar o despovoamento e o envelhecimento que se vai sentido nessa localidade. Em relação à rede de governança com a CM, destaca-se uma alargada rede social entre Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e associações sem fins lucrativos, como por exemplo a Santa Casa da Misericórdia de Penamacor e a Fundação Instituto Social Cristão Pina Ferraz (ISCPF), que visa essencialmente o apoio a crianças e jovens em situação de perigo. Relativamente à comunidade local, a opinião dos entrevistados converge quanto à sua diminuta participação nos processos de decisão do município, ou diferentes atividades e eventos, utilizando o exemplo dado pelo GAL – ADRACES (E6), nomeadamente a participação nas eleições do Parlamento Europeu, também em Penamacor se verificou uma taxa de abstenção de 69,3%, em 2019 (com base nos dados da Secretária-Geral do Ministério da Administração Interna, presentes no portal *Pordata*).

No que diz respeito ao apoio às políticas de desenvolvimento rural ao nível Estatal, realça-se a perspetiva da Empresa local do Setor do Comércio a Grosso e Retalho (E1) de que não existe, apontando alguns exemplos, como as assimetrias regionais; o facto de ser mais barato deslocar-se de Penamacor para Madrid do que de Penamacor para Lisboa e vice-versa; a falta de uma discriminação positiva no interior, não só para os que vão, mas para os que já estão fixados; e a excessiva burocratização na implementação de um projeto. Em contrapartida, os fundos comunitários da UE são fundamentais para o desenvolvimento local e do país, mas o entrevistado E1 realça a atenção a ter com estes fundos, por, na sua perspetiva, ter vindo a criar uma “*subsídio dependência*”.

Como foi visto no município de Idanha-a-Nova, os entrevistados realçam a falta de proximidade das instituições responsáveis pelas políticas de desenvolvimento rural, enfatizando a

centralização e a falta de algum apoio por parte do poder central (E1: Empresa local do Setor do Comércio a Grosso e Retalho). Por último a CM (E8) considera que um território como Penamacor, com cerca de 5000 habitantes, não é representativo das necessidades do país, no parlamento nacional, e como tal os seus problemas são esquecidos.

4.3.3. As políticas e redes de governança local no município de Almeida

“A política de desenvolvimento local que tem tido maior visibilidade sem dúvida que é o turismo. Nós estamos a apostar muito na parte do património, na cultura, e já é visível que é a aposta certa, mas temos de passar para um patamar diferente, porque tivemos muito na promoção e agora temos que passar para uma fase diferente e alargar as parcerias à nossa volta para que possamos trabalhar em conjunto.” (E4: Presidente CM de Almeida).

Os quatro atores chave entrevistados no município de Almeida foram o Presidente da Câmara Municipal (E4), uma empresa local a operar no setor do comércio a retalho (E13), o GAL – Raia Histórica (E9) e uma rádio local (E10). Também foi consultada a informação disponível no portal *Pordata* e noutras fontes de informação, como por exemplo, o *website* da CM.

Em suma, os entrevistados referiram que as principais mudanças do território nos últimos 20 anos, de forma positiva, dizem respeito à infraestruturização do município, destacando-se desde a autoestrada A25 até a requalificação urbana, o aumento da oferta cultural e social, a adesão às aldeias históricas, revalorização do património, a cooperação transfronteiriça e, de forma negativa, a perda do dinamismo económico e de transação e a perda da população. Atualmente, consideram como principais aspetos positivos: a relação entre os custos e a qualidade de vida, a tranquilidade, as relações interpessoais, a infraestruturização e os costumes. Como aspetos negativos, salientam o despovoamento e o envelhecimento da população, a falta de oportunidades e, apesar das infraestruturas, a falta de dinamismo económico e cultural e a assistência ao nível da saúde.

4.3.3.1. Políticas de desenvolvimento rural

Ao nível das políticas de desenvolvimento rural, e tendo como referência a “Mensagem do Presidente”, (*Website* da CM de Almeida, consultado em 2019), verifica-se a aposta na valorização das pessoas, no apoio à iniciativa privada, ao empreendedorismo jovem, ao sector agrícola, ao turismo, a cultura, ao ambiente, aos serviços digitais, de forma a aumentar a competitividade e fixar

pessoas e empresas no território. De uma forma geral, todos os entrevistados referiram as políticas mencionadas acima, com especial destaque para a promoção do turismo, constatando-se diferentes instrumentos de apoio e incentivo ao nível local³¹. No entanto, apesar dos incentivos ao nível local existirem, não têm sido suficientes para inverter o declínio do dinamismo económico. Ao nível dos fundos da UE, o entrevistado E9 (GAL – Raia Histórica) refere que o acesso a estes é cada vez mais difícil para os empresários, devido à carga burocrática:

“É preciso um conjunto de competências de gestão, planos estratégicos e tudo mais que a realidade empresarial não tem como competir com outras zonas do país. E acaba por ser uma concorrência desleal, porque a competência e os recursos humanos com capacidade para desenvolver os projetos não estão aqui.”

Relativamente à política de turismo natural e rural verifica-se que nos últimos anos o município investiu na oferta cultural e na revalorização do património arquitetónico através da requalificação do museu Histórico Militar de Almeida e na criação do Memorial aos Refugiados e ao Cônsul Aristides de Sousa Mendes, em Vilar Formoso. Como eventos indiscutíveis nesta estratégia, estão incluídas a Feira Medieval de Castelo Mendo e a Recriação Histórica do Cerco de Almeida. Acrescenta-se ainda a Feira de Caça, Pesca e Desenvolvimento Rural, de forma a promover os recursos cinegéticos e o património natural do concelho de Almeida, associado à divulgação das diferentes componentes turísticas do território. No seguimento da estratégia adotada, a autarquia refere (*Website* da CM de Almeida, consultado em 2019), que se registaram em 2018 mais de 99.400 turistas em Almeida, o que representa um aumento de 4% face a 2017, maioritariamente com visitantes nacionais, seguidos por turistas espanhóis e franceses.

Um artigo publicado num jornal nacional, em 2018, realçava o aumento de 1,9 milhões de euros no orçamento da CM para 2019, comparativamente com o ano anterior. De acordo com o artigo, o Presidente da CM de Almeida pretendia apostar em três linhas fundamentais no “património cultural, no património natural e na requalificação dos espaços de serviços e industriais

³¹ De acordo com Plano de Ação 2019 e as Grandes Opções do Plano do ano de 2019 (*website* da CM de Almeida, consultado em 2019) é possível constatar diversos instrumentos e medidas de apoio a diferentes setores. No que diz respeito ao turismo, realça-se o Gabinete de Marketing Territorial, Participação em Feiras de Turismo, Seminários Turismo e Produtos Locais, Feira Medieval de Castelo Mendo, a Recriação Histórica do Cerco de Almeida, a requalificação urbana e rural e o consórcio transfronteiriço.

do concelho.” (Lusa, 2018). De forma concreta, a CM pretende requalificar zonas históricas, nomeadamente em Almeida, reforçando a candidatura das Fortalezas Abaluartadas da Raia. Pretende ainda fazer um estudo de caracterização da biodiversidade e qualidade da água assim como da utilização dos recursos hidrológicos, aumentando a capacidade agrícola do município. Prevê-se também a requalificação do Parque de veículos pesados de Vilar Formoso, devido à ligação entre a A25 e a A62 (do lado espanhol), que deverá ser concluída em agosto de 2020, minimizando o ‘efeito túnel’ (os viajantes deixam de entrar na vila de Vilar Formoso, sendo contemplada de longe), que esta ligação poderá produzir. A ligação entre a autoestrada portuguesa e a autoestrada espanhola tem sido encarada como algo de muito dramático para o município, devido à diminuição do tráfego, principalmente em Vilar Formoso, vila cuja principal atividade económica é o comércio. Como refere o entrevistado o Presidente CM de Almeida (E4):

“O futuro do município é um bocadinho incerto, nós estamos a viver uma fase de expectativa, porque temos de ter desenhadas, até ao final de 2020, alternativas para sobreviver, resultado da ligação da A25 com a A62.”

Neste sentido, a CM de Almeida tem a decorrer o período de consulta pública do Plano Estratégico para a Requalificação Urbana, Cultural e Turística de Vilar Formoso, elaborado para mitigar os efeitos da ligação a Espanha por autoestrada, contemplando a interligação com alguns equipamentos que já estão a funcionar (Lusa, 2019b). Como refere a Rádio Local (E10), *“podemos fazer das ameaças oportunidades”*, dando exemplo de localidades fronteiriças, cuja ligação entre as autoestradas permitiu um desenvolvimento que não era esperado, como o caso de Elvas-Badajoz e Valença-Vigo. A requalificação do parque de estacionamento de veículos pesados, juntamente com melhores acessibilidades ao nível fronteiriço, pode fazer com que haja um aumento de empresas de transportes e de logísticas, ou que, pelo menos, regressem aos números anteriores à introdução das portagens na A25, como refere o Presidente CM de Almeida (E4).

4.3.3.2. Governança territorial

Ao nível da governança territorial, os principais atores chave referidos pelos entrevistados são a CM, os empresários, os jovens, as IPSS e associações de freguesia. Como realçam todos os entrevistados, a CM desempenha um papel fundamental no desenvolvimento local no município,

desde logo devido às competências que possui e lhe são atribuídas pela Constituição da República. Não obstante, a comunidade local não é muito participativa nos processos de decisão local e em algumas atividades e eventos realizados, como refere o entrevistado E9 (GAL – Raia Histórica):

“(...) acho que é um aspeto muito negativo o desinteresse por parte das pessoas, mas é em tudo, é uma coisa que constatamos, porque até quando se fazem eventos há pouca participação por parte da população do concelho (...).”

Em relação à rede de relações e de parcerias locais relativa à política do *Turismo natural e rural*, destacam-se as associações culturais nas diferentes freguesias, a rede de judiarias de Portugal e a rede de Aldeias Históricas em Portugal, de forma a potenciar o património tangível do município. Para além dos diferentes agentes e atores no município, o GAL Raia Histórica também desempenha um papel fundamental no desenvolvimento local, apoiando a estratégia do município na requalificação urbana, pese embora com maior preponderância em atividades relacionadas com o setor agrícola. No plano internacional, mas a nível local, verifica-se uma enorme colaboração e parceria com territórios espanhóis fronteiriços, entre os quais se destaca *Fuentes de Oñoro* e *Ciudad Rodrigo*, nomeadamente através das parcerias das cidades amuralhadas, participação em feiras, sinalização de monumentos, campanhas publicitárias, entre outros intercâmbios. Não menos importante, é a necessidade se criar de uma associação de comerciantes, ou empresários, cuja iniciativa pudesse partir da CM, com o objetivo de alavancar a estratégia de *Turismo rural e natural*, como referido pela Empresa Local do Setor de Comércio a Retalho (E13).

No que respeita a coordenação territorial do desenvolvimento, ao nível supramunicipal, os entrevistados destacam a centralização das decisões sem ter em atenção as especificidades de cada território, a dualidade de critérios na gestão de recursos ao nível regional e a sobreposição de competências que gera espíritos de competitividade entre municípios. Para estes, as entidades responsáveis por políticas de desenvolvimento local deveriam ter uma maior proximidade com os problemas do município:

“(...) os atores que estão nas Secretárias de Estado e que estão nas CCDR têm que ter um conhecimento maior dos problemas locais, que não está a acontecer. Eles têm políticas que estão direcionadas para as cidades, onde já existe alguma dinâmica bem-criada, mas nas zonas mais deprimidas, onde essa dinâmica não existe, os programas são mais difíceis.” (E4: Presidente CM de Almeida)

De forma geral, os entrevistados referem que a governança em rede tem tido cada vez maior enfoque neste município, embora ainda seja um processo que necessita de melhoria:

“Não vejo possível considerar o desenvolvimento do município isoladamente. As CIM vieram obrigar os municípios a trabalhar mais em rede, é um processo que tem vindo a ser construído, mas ainda há um grande caminho a percorrer.” (E9: GAL – Raia Histórica)

4.3.4. As políticas e redes de governança local no município de Fundão

“(…) eles falam de smart city, nós falamos de smart rural, isto é, começar a fazer a conexão entre as áreas tradicionais e as áreas mais inovadoras, entre a tradição e a contemporaneidade.” (E11: Presidente CM do Fundão).

Os quatro atores chave entrevistados no município do Fundão foram o Presidente da Câmara Municipal (E11), uma empresa local a operar no setor tecnológico (E2), o GAL – Cova da Beira (E3) e um jornal local (E12). Também foi consultada a informação disponível no portal *Pordata* e noutras fontes de informação, como por exemplo, o *website* da CM.

Em suma, os entrevistados referem que as principais mudanças do território nos últimos 20 anos dizem respeito à melhoria da infraestruturação do município, destacando-se a autoestrada A23 e o regadio da Cova da Beira, o rejuvenescimento da produção agrícola, a ligação entre o Fundão e a Covilhã e a agenda da inovação, assim como, a aposta nas marcas territoriais. De forma negativa, houve uma acentuada perda de população. Atualmente consideram como principais aspetos positivos do município: a relação entre o custo e a qualidade de vida, a vida em comunidade, a diversidade, a oferta cultural, o ecossistema de empreendedorismo, o ambiente e a segurança. Como aspetos negativos, salientam as portagens na A23, o despovoamento e o envelhecimento populacional, alguma dispersão cultural e o afastamento dos principais centros de decisão.

4.3.4.1. Políticas de desenvolvimento rural

Ao nível das políticas desenvolvidas pela CM, existe uma contínua aposta assente no Plano Estratégico que o município do Fundão apresentou em 2012, nomeadamente o desenvolvimento

de um *Living Lab* na Cova da Beira, que através da sua plataforma agregadora – Incubadora A Praça – permitiu alavancar a criatividade e o empreendedorismo na região, em parceria com as instituições mais representativas deste território, reabilitando edifícios e espaços urbanos, situados na cidade do Fundão. De acordo com o Presidente da CM (E11), este projeto começou com 3 ou 4 pessoas, sendo que algumas delas trabalhavam na CM, estando neste momento a caminhar para 1000 profissionais na área das tecnológicas. Para além disso, constata-se a conexão entre setores, entre o setor tradicional e o setor tecnológico, permitindo, por exemplo, aumentar a precisão da agricultura, para o qual em muito contribui a *Internet of Things*³². Um dos objetivos com a adoção desta política de desenvolvimento local era atrair investimento, aumentar a massa crítica e colocar o Fundão no radar das tecnológicas. Atualmente, o município conta com diversas empresas tecnológicas, principalmente ligadas à *Internet of Things*, desde academias de programação, *startups* vencedoras do *IoT Challenge PT* e empresas internacionais. No âmbito do Portugal *Smart Cities Summit 2019*, que decorreu em maio de 2019, em Lisboa, o município do Fundão foi distinguido como o “Município Mais Inovador e *Smart by Nos*”, principalmente pelos projetos ligados à *Internet of Things*, robótica para a agricultura, integrado no conceito *smart cities*, mas vocacionado para o ambiente rural e agrícola. De uma forma geral, todos os entrevistados realçaram o ecossistema de empreendedorismo que existe no município em torno da agenda da inovação.

Outra política de desenvolvimento rural que tem vindo a ser desenvolvida, principalmente com a criação do Regadio da Cova da Beira é a agricultura ou agroindústria. De acordo com a informação disponível no portal *Pordata*, verifica-se que este setor quase triplicou na última década tornando o Fundão uma referência nacional, principalmente na produção frutífera da cereja e do pêssego. Não obstante a diversidade de produtos agrícolas, a cereja do Fundão continua a ser o produto endógeno mais conhecido pelos portugueses do município do Fundão. Este produto origina uma enorme atividade económica, principalmente ao nível do comércio a grosso e a retalho, mas também de alojamento, restauração, transporte, de transformação, entre outros. Atualmente, os restaurantes e pastelarias locais criam pratos e produtos gastronómicos com as cerejas, existe também a Rota da Cereja que promove, principalmente, o turismo rural para desfrutar da tonalidade

³² De acordo com Kar et al. (2017:179), uma Governança inteligente, que deverá ser o futuro das nossas cidades, deve resultar também de indicadores das Pessoas inteligentes e do Modo de Vida inteligente, utilizando TIC de Análise de Dados, como é o caso de *Big Data* e *Internet of Things*, e de Serviços, como é o caso de Dados Abertos, e de Participação, como é o caso de *Living Labs*.

branca e vermelha da Cova da Beira, desde o florescer da flor da cereja até ser colhida. O reconhecimento da marca “Cereja do Fundão” pela Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR) como um produto de Indicação Geográfica, em 2019, vem fortalecer o processo de internacionalização do produto, protagonizado nos últimos anos pela CM, como realça o entrevistado E3 (GAL – Cova da Beira), “*A cereja do Fundão é hoje uma marca reconhecida e que coloca o Fundão exatamente no mapa*”. Neste sentido, o setor agrícola neste território continua claramente em expansão, como demonstra o interesse do Grupo Veracruz em investir 50 milhões de euros na instalação de um amendoal de cerca de dois mil hectares no Fundão e em Idanha-a-Nova. A primeira fase deste investimento, ou seja, 26,3 milhões de euros, foi recentemente reconhecida pela Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) como Projeto de Potencial Interesse Nacional (PIN), um estatuto que distingue os empreendimentos de impacto relevante no país, que promovem o desenvolvimento económico, social, tecnológico e de sustentabilidade ambiental. Ao concretizar-se, este investimento será um dos maiores projetos agrícolas alguma vez realizados no distrito de Castelo Branco e na região Centro de Portugal. De acordo com os entrevistados, o futuro do município passa pelo crescimento da atividade agrícola e tecnológica, tornando o Fundão uma referência a nível nacional do setor tecnológico e de incubação de *startups* e aberto ao mundo e como refere o entrevistado E11 (Presidente CM do Fundão):

“(...) trazer as componentes mais colaborativas, as plataformas mais colaborativas e depois ligarmo-nos ao mundo, internacionalizarmo-nos, não termos qualquer preconceito ou fronteira, sermos um município de integração para imigrantes, refugiados, trabalhadores que venham das diferentes geografias do mundo e que queiram escolher o Fundão para trabalhar, isto é, dar-lhe uma visão mais cosmopolita, se quisermos, ao nosso concelho.”

4.3.4.2. Governança territorial

Na perspetiva dos entrevistados, a CM é novamente o principal agente dinamizador do município, tendo sido referidos também os dirigentes de associações empresariais e agrícolas, empresas locais, os bancos, as universidades, politécnicos, centros de competências, centros de investigação, incubadoras, Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IPMAE). No que diz respeito à participação da comunidade local, os entrevistados focaram a sua resposta ao nível institucional, realçando uma participação

positiva. Da participação de diferentes entidades no desenvolvimento local do município, a CM estabelece parcerias locais de forma a assegurar os serviços públicos, como por exemplo, a rede social, mas enfatiza a ligação entre o Fundão e a Covilhã, potenciando a economia aglomeradora e retirando valor acrescentado da capitalização da Universidade da Beira Interior (UBI). Esta ligação, como refere o Presidente da CM (E11), tem sido essencial para a promoção e crescimento socioeconómico da Cova Beira, surgindo hoje estas duas cidades quase indissociáveis nos diferentes contextos. Para além desta ligação, o município do Fundão faz parte de redes, como a Rede de Aldeias de Xisto e a Rede das Aldeias Históricas, cujo principal objetivo é a promoção do património local, visando aumentar, entre outros, o turismo rural na região. Para além da política de turismo que assenta no desenvolvimento de redes nacionais e internacionais, o município do Fundão também desenvolve um papel ativo na integração de imigrantes e refugiados, com destaque para o Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM), tendo como principal parceiro o Alto Comissariado para as Migrações. No que diz respeito ao emprego, a AICEP é um parceiro importante na captação de investimento estrangeiro e na criação de postos de trabalho. Claro que a atuação da AICEP resulta da visão estratégica, da política de desenvolvimento local, que, com sucesso, potencia o desenvolvimento socioeconómico local. Um exemplo desse sucesso é a liderança do consórcio do “IoTXchange”, um projeto europeu na área tecnológica que engloba mais seis municípios de vários países.

Ao nível do GAL – Cova da Beira, verifica-se que apesar de incidir em três municípios (Fundão, Covilhã e Belmonte) é o município do Fundão que mais participa, correspondendo a 60% ou 70% das candidaturas, como refere o entrevistado E3 (GAL – Cova da Beira). Os fundos geridos por esta entidade têm sido essenciais para o desenvolvimento local, dentre os quais se realça não só a abordagem DLBC, mas também o SI2E, como refere o entrevistado E2 (Empresa Local do Setor Tecnológico):

“Eu acho que há um apoio que, apesar de não trabalhar diretamente com ele, mas que é o SI2E, que, pessoalmente, acho muito interessante, porque não está só focado nas startups e acaba por ser um apoio ao empreendedorismo em geral, quer seja à pequena costureira, ou carpinteira, ou o que quer que seja, é bastante versátil.”

Ao nível supramunicipal, no que diz respeito à CIMBSE, o Presidente CM do Fundão (E11) realça que esta entidade carece de uma maior capacitação política, que poderia proporcionar outros

resultados, mas é condicionada, *a priori*, por não ter uma legitimidade direta, como consequência de um sufrágio local. Para além disso, o sistema atual de rotatividade da presidência das CIM pode gerar um conflito de interesse, porque o “*presidente da CIM está sempre em conflito de interesse permanente, que é o interesse do seu município e os interesses da região*” (E11: Presidente CM do Fundão). É na sequência da falta de legitimidade direta das CIM, que o tema da regionalização é abordado, caracterizado por uma organização política administrativa regional com legitimidade direta e com poder para intervir em diferentes áreas.

De uma forma geral, os entrevistados consideram que existe uma governança territorial, convergente com uma política de desenvolvimento rural nacional, que se encontra muito alinhada com prioridades e objetivos definidos no plano internacional, principalmente ao nível da UE. Das diferentes entidades responsáveis por políticas de desenvolvimento rural, a CCDR-Centro é a que se destaca mais, seguida pelo Ministério da Agricultura, apesar de ter “*perdido algum fulgor da sua capacidade técnica e de realização*” (E11: Presidente CM do Fundão), sendo que consideram que o SEVI ainda não teve tempo para proporcionar resultados práticos, apesar de ser importante para o interior. Novamente, o Presidente CM do Fundão (E11) retrata a importância e a visão da governança territorial para o município do Fundão, realçando os circuitos de redes locais, regionais, nacionais, internacionais, com uma lógica ascendente ou descendente, em que o município se encontra no espaço de interseção de muitas redes e que possui uma base sólida de atores locais, como incubadoras, universidades e empresas:

“(...) a governança territorial tem que ser multinível, tu tens de trazer o multinível para dentro e eventualmente até internacionalizar, multinível transnacional, e claramente hoje uma relação entre a triangulação território, economia e empresa e sistema científico (...).”

4.4. Entrevistas: Entidades Responsáveis por Políticas de Desenvolvimento Rural

De forma a obter uma perspetiva abrangente sobre as políticas de desenvolvimento rural e a governança territorial nos territórios de baixa densidade, realizaram-se entrevistas a estas duas entidades em níveis de intervenção diferentes, nomeadamente ao nível da NUTSIII, a CIMBSE (E7), e ao nível da NUTSII, a CCDR-Centro (E14). De seguida será abordada a problemática dos territórios de baixa densidade, nomeadamente dos estudos de caso presentes, de acordo com a perspetiva destas duas entidades.

4.4.1. Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela

A nível supramunicipal, a CIMBSE inclui 15 municípios associados: Almeida, Fornos de Algodres, Mêda, Belmonte, Fundão, Pinhel, Celorico da Beira, Gouveia, Sabugal, Covilhã, Guarda, Seia, Figueira de Castelo Rodrigo, Manteigas e Trancoso. A CIMBSE visa implementar práticas de gestão que permitam identificar e satisfazer as necessidades dos municípios associados e desenvolver estratégias que conduzam a uma maior coesão intermunicipal, com resultados na melhoria de qualidade de vida e no desenvolvimento sustentado da região (*Website* da CIMBSE, consultado em 2019). Os objetivos estratégicos da CIMBSE são: i) Aumentar a coesão territorial e intermunicipal; ii) Promover e dinamizar o desenvolvimento económico e social na região; iii) Tornar a organização interna mais eficiente e eficaz; e iv) Fomentar a participação nas decisões dos municípios associados (*Website* da CIMBSE, consultado em 2019).

Do ponto de vista da CIMBSE (E7), o principal problema dos territórios de baixa densidade é a baixa demografia, visto que sem pessoas é impossível discutir o conceito de desenvolvimento local e, como tal, a primeira preocupação é criar condições de vida para as pessoas que residem nestes territórios, enfatizando a criação de emprego. Segundo o entrevistado, os fundos comunitários têm contribuído muito para a infraestruturização, tendo sido uma das principais mudanças nos últimos 20 anos, a par com a oferta cultural. Ainda assim são necessárias políticas a nível nacional e também europeu que invistam mais nos territórios de baixa densidade. No que diz respeito à adequação das políticas de desenvolvimento rural, que têm sido implementadas na área de intervenção da CIMBSE, o entrevistado defende que as políticas devem ser repensadas nos diferentes níveis de atuação, nomeadamente nacional, regional, supramunicipal e municipal. Ao nível regional, o entrevistado é defensor da regionalização, desde que “*estejam definidas concretamente as linhas estratégicas para a regionalização*”. Ao nível supramunicipal, concorda com a criação das CIM, mas defende uma maior capacidade administrativo-financeira. No que se refere ao futuro da sua área de intervenção, o entrevistado demonstra uma perspetiva pessimista devido há contínua perda populacional. Apesar da criação dos diferentes grupos de trabalho, como a Unidade de Missão, os resultados práticos “*teimam em aparecer*”.

No que diz respeito à governança territorial, o entrevistado considera as CM como os principais agentes dinamizadores. Por outro lado, as comunidades locais não contribuem para a dinamização do território, principalmente devido à falta de massa crítica. Relativamente à criação

de redes e parcerias, de trabalho colaborativo entre diferentes agentes e atores locais, assiste-se a um aumento nos diferentes municípios, mas ainda de forma muito incipiente. Ao nível nacional, considera não existir uma política de desenvolvimento rural. Refere que a problemática dos territórios de baixa densidade foi diagnosticada há 30 ou 40 anos atrás, mas que ainda não assistiu a nenhuma medida realmente significativa. Na verdade, os fundos comunitários são os grandes impulsionadores do desenvolvimento destes territórios:

“Se não fossem os fundos comunitários, neste momento, não poderíamos desenvolver em termos infraestruturais, culturais, sociais, não podíamos ter a dinâmica que temos neste momento. Neste momento, não nos podemos queixar dessa dinâmica, essa dinâmica está equiparada com todos os grandes centros urbanos.” (E7: CIMBSE).

No que concerne à coordenação e articulação territorial ao nível supramunicipal, o entrevistado realça uma boa coordenação entre as CIM, pelo menos ao nível da região centro, e do que se pretende desenvolver em diferentes setores. No entanto, considera que só esta articulação não chega, sendo necessário redefinir as políticas nacionais que dizem respeito aos territórios de baixa densidade.

4.4.2. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

Tendo presente a importância da CCDR-Centro (E14) para a “coesão do espaço regional e nacional e para o reforço da competitividade em torno da valorização dos recursos regionais e da promoção da inovação” (*Website* da CCDR-Centro, 2019), foi conduzida uma entrevista de forma a evidenciar o seu ponto de vista nas políticas de desenvolvimento rural e da governança territorial nos territórios de baixa densidade. Neste sentido, o entrevistado referiu novamente que o principal problema nestes territórios é a baixa densidade demográfica, que se reflete nas suas diferentes dimensões, económicas, sociais, culturais, entre outras.

Ao nível das políticas para os territórios de baixa densidade, a CCDR-Centro segue uma estratégia definida através dos PROVERE, que “*privilegia o recurso face ao território*” (E14), ou seja, são intervenções que procuram potenciar e valorizar um determinado recurso, em primeiro lugar, e de forma cumulativa o território. Os recursos identificados foram divididos em cinco Programas de Ação, nomeadamente, i) a Rede das Aldeias do Xisto; ii) as Aldeias Históricas de Portugal; iii) Valorização das Estâncias Termiais da Região Centro; iv) Nature – Turismo

Sustentável em Áreas Classificadas; e v) Beira Baixa – Terras de Excelência, que depois de potenciados podem gerar atividade económica para os diferentes territórios. O PROVERE, enquanto estratégia de valorização económica de base territorial, vai ao encontro da estratégia nacional e das prioridades da UE, em diferentes níveis de atuação e, se no passado a construção da estratégia nacional e regional era definida sem linhas mestras por parte da UE, agora são as prioridades desta que definem as estratégias de cada Estado-membro. Para além disso, alguns fundos comunitários foram alterados, refletindo as necessidades de intervenção atuais, com menor enfoque nas áreas materiais, estradas, equipamentos, para um maior enfoque nas áreas imateriais, como programadores culturais. O exemplo dado pelo entrevistado diz respeito ao instrumento financeiro SI2E, que visa apoiar pequenas e médias empresas na criação de emprego e que superou as expectativas das diferentes entidades envolvidas na gestão do instrumento financeiro, “o concurso foi fechado em 2017, nem nós, nem os GAL, nem as CIM, estávamos preparados para esta avalanche de projetos, tivemos 3.500 candidaturas de projetos ao SI2E” (E14: CCDR-Centro). Ao nível nacional, o entrevistado considera que “*não há uma única política de desenvolvimento local, mas sim que existem várias que concorrem para o mesmo fim*”, mas que ainda há muito por fazer, e que a dispersão pode ter um efeito perverso de trabalho redundante.

No que diz respeito à governança territorial por parte das autarquias, o entrevistado realça que se trata de um processo de aprendizagem, bastante diferente do passado, mas em construção. O entrevistado destaca a “tensão permanente” do presidente da CM entre o trabalhar para o todo e o trabalhar para o município no qual foi eleito. Esta lógica de rede perde-se um pouco quando os autarcas têm que defender as preocupações dos seus territórios, sem se preocupar com os demais. Depois existe sempre um “*jogo de forças permanente*” (E14), entre “*forças centrífugas, que fazem com que as coisas estejam espalhadas pelo território e outras que sejam centrípetas, que é para dentro do território*” (E14). Relativamente aos GAL, observa que tiveram um papel importante nas últimas décadas, mas que agora precisam de se reinventar de forma a promover o desenvolvimento rural, dado que alguns pressupostos que guiavam a sua atuação há duas décadas atrás mudaram. Ao nível da NUTSII, concretamente as CCDR, considera que “*têm um problema de ainda não terem a legitimidade democrática que os órgãos de governação regional deveriam neste caso ter*” (E14). Comparando a legitimidade das CIM com as CCDR, entende as primeiras não terem legitimidade direta, acabando por ter indiretamente, visto que:

“(…) os conselhos intermunicipais, integram os membros das CM, que são pessoas que representam órgãos com legitimidade democrática, coisa que no caso das CCDR são órgãos desconcentrados do Estado Central.” (E14: CCDR-Centro)

Neste sentido, defende que uma reorganização territorial, que inclua uma reorganização administrativa, é crucial para inverter a tendência da baixa densidade destes territórios juntamente com políticas de desenvolvimento rural específicas, de acordo com as novas tendências do mundo atual.

4.5. Questionário: Perspetiva da comunidade local

Com o intuito de aceder à perspetiva da comunidade local sobre os principais problemas, as políticas de desenvolvimento local, os atores centrais da governança territorial e o desenvolvimento presente e futuro do município, procedeu-se à recolha de dados junto de uma amostra diversificada, em cada município em estudo.

Processo de recolha de dados

De forma a responder aos objetivos propostos, foi elaborado e aplicado um instrumento de auto-relato, contemplando 56 itens subdivididos em quatro dimensões distintas: i) problemas do município; ii) políticas de desenvolvimento local; iii) governança territorial; e iv) desenvolvimento do município (ver Anexo G). Para um enquadramento mais preciso da amostra recolhida, solicitaram-se alguns dados sociodemográficos, nomeadamente, idade, sexo, nacionalidade, naturalidade, profissão e nível de escolaridade/académico. Os participantes foram ainda inquiridos sobre se residiam ou trabalhavam no município e há quanto tempo, e se tinham alguma ligação afetiva ao município. A aplicação do questionário foi realizada em formato papel, tendo como critérios de participação: residir, trabalhar ou ter algum tipo de ligação ao município, e ter idade igual ou superior a dezoito anos. A metodologia utilizada procurou incluir a maior variedade de inquiridos possíveis e tendo em conta, principalmente, a faixa etária. O processo de recolha de dados decorreu em julho de 2019, em quatro municípios: a) Fundão; b) Almeida; c) Penamacor; e d) Idanha-a-Nova. Os participantes foram inquiridos em diversos espaços públicos (e.g. parques, jardins) e serviços (e.g. cafés, lojas, escolas) das respetivas localidades de cada município, começando por serem explicados os objetivos e âmbito do questionário, garantido, a cada inquirido,

o anonimato e confidencialidade dos dados fornecidos, e posteriormente solicitada a sua participação. No geral, o preenchimento do questionário foi realizado pelo próprio inquirido, à exceção de alguns casos em que foi solicitado ao investigador a sua leitura e preenchimento. A elaboração e análise quantitativa da base de dados foram realizadas com recurso ao programa informático SPSS (*Statistical Packages for the Social Sciences*) versão 20.0 para *Windows*.

Caraterização da amostra

Apesar de, inicialmente, ter sido definido um número de 30 participantes como amostra de cada município, não foi possível alcançar esse número nos quatro municípios, mesmo com o apoio por parte de alguns agentes locais. Por conseguinte, a amostra obtida é constituída por 108 indivíduos, com idades compreendidas entre os 20 e os 83 anos ($X=45.24$), em que 64 são do sexo feminino (59,3%) e 44 do sexo masculino (40,7%). A distribuição pelos quatro municípios é semelhante entre si, sendo Penamacor o município menos representado (20,4%) [Quadro 4.1.]. Quando questionados sobre a sua nacionalidade, apenas um dos participantes não respondeu. A maioria é de nacionalidade Portuguesa (97,2%). Os restantes três participantes são de Itália, Holanda e França. Em relação à naturalidade, a maioria é de Penamacor (N=13; 14,3%), Vilar Formoso (N=13; 14,3%) e Lisboa (N=12; 13,2%).

Quadro 4.1. Distribuição da amostra total por município.

Município	N	%
Fundão	30	27,8
Almeida	30	27,8
Penamacor	22	20,4
Idanha-a-Nova	26	24,1
Total	108	100

Os Quadros 4.2. e 4.3. apresentam uma caracterização sociodemográfica detalhada dos inquiridos em cada município, verificando-se uma média de idades mais elevada na amostra de Penamacor, seguida do Fundão, Idanha-a-Nova e Almeida (Quadro 4.2.).

Quadro 4.2. Dados sociodemográficos por município: idade, sexo, nacionalidade e naturalidade.

	Amostra Total		Fundão		Almeida		Penamacor		Idanha-a-Nova	
Idade	X=45,24 DP=14,28; N=106		X= 45,83 DP=9,77; N=29		X= 40,17 DP=12,51; N=29		X= 54,77 DP=17,69; N=22		X= 42,15 DP=13,81; N=26	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Sexo	F= 64	59,3	F= 23	76,7	F= 16	55,2	F= 10	45,5	F= 15	57,7
	M= 44	40,7	M= 7	23,3	M= 13	44,8	M= 12	54,5	M= 11	42,3
Nacionalidade	PT= 104	97,2	PT= 30	100	PT= 28	96,6	PT= 20	90,9	PT= 26	100
	IT= 1	0,9			FR= 1	3,4	IT= 1	4,5		
	HL= 1	0,9					HL= 1	4,5		
	FR= 1	0,9								
Naturalidade	PM= 13	14,3	FDA= 9	42,9	VF= 13	46,4	PM= 12	60,0	LX= 6	27,3
	VF=13	14,3	LX= 4	19,0	MS= 8	28,6	AG=2	10,0	IDN= 5	22,7
	LX=12	13,2	Outros=17	38,1	Outros=9	25,0	Outros= 8	30,0	Outros= 15	50,0

Nota. PT: portuguesa | FR: francesa | IT: italiana | HL: holandesa | LX: Lisboa | FDA: Fundão | VF: Vilar Formoso | MS: Malhada Sorda | PM: Penamacor | AG: Águas | IDN: Idanha-a-Nova

Quadro 4.3. Dados sociodemográficos por município: nível de escolaridade e profissão.

	Amostra Total		Fundão		Almeida		Penamacor		Idanha-a-Nova	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nível de	Até 9º/eq.= 19	18,1	12º/eq.= 16	55,2	Até 9º/eq.= 9	31,0	9º/eq.= 7	33,3	Até 9º/eq.= 3	11,5
Escolaridade/	12º/eq.= 40	38,1	LC= 13	44,8	12º/eq.=7	24,1	12º/eq.=9	42,9	Até 12º/eq.= 8	30,8
Académico	LC= 40	38,1			LC/MT/DT=13	44,8	LC/MT=5	23,8	LC/MT=15	57,7
	MT/DT= 6	5,8								
Profissão	EDU= 20	20,0	EDU= 14	51,9	CMR= 5	14,8	RF= 8	38,1	FP= 6	24,0
	RF= 10	10,0	CMR= 4	14,8	EDU= 3	11,1	FP= 3	14,3	EST= 3	12,0
	Outros= 70	70,0	Outros=9	33,3	Outros=19	74,1	Outros= 14	47,6	Outros= 16	64,0

Nota. 9º/eq.: 9º ano ou equivalente | 12º/eq.: 12º ano ou equivalente | LC: Licenciatura | MT: Mestrado | DT: Doutoramento | EDU: Educação | CMR: Comerciante | RF: Reformado | FP: Funcionário(a) Público(a) | EST: Estudante

Processo de análise de dados

A análise de dados obtidos divide-se nas seguintes secções: i) identificação e avaliação dos principais problemas do município; ii) políticas de desenvolvimento local (identificação de políticas, quais deveriam ser implementadas, e qual o seu impacto); iii) governança territorial; e iv) perceção sobre o desenvolvimento do município. As respostas ao questionário foram dadas numa escala de *Likert* de 7 pontos (de 1-Discordo Totalmente a 7-Concordo Totalmente). Posteriormente, procedeu-se à comparação das médias obtidas nos quatro municípios, recorrendo ao teste da ANOVA e utilizando o teste de *Scheffe* como teste *post hoc*, para determinar entre que municípios existem diferenças estatisticamente significativas.

4.5.1. Identificação e Avaliação dos Principais Problemas do Município

De modo a perceber como os participantes classificam diferentes problemas passíveis de serem identificados em cada município, criaram-se 13 itens: 1) *Baixa produtividade e competitividade*; 2) *Excessiva especialização agrícola*; 3) *Acessibilidades e infraestruturas inadequadas*; 4) *Fraca colaboração entre as empresas locais*; 5) *Envelhecimento da população e despovoamento*; 6) *Baixa qualificação da população e recursos humanos*; 7) *Distância de acesso aos serviços públicos básicos*; 8) *Fraca concertação social*; 9) *Esquecimento das tradições e do conhecimento tácito*; 10) *Poluição e contaminação do ambiente*; 11) *Ausência de gestão florestal e de recursos naturais locais*; 12) *Ausência de liderança local*; e 13) *Vazio institucional ou de participação democrática* (para um maior detalhe ver os gráficos 1 e 1.1 do Anexo H).

No geral, os participantes identificam como principal problema do município o *envelhecimento da população e despovoamento* ($X= 6.4$), seguido da *baixa qualificação da população* ($X= 4.9$) e a *baixa produtividade e competitividade* ($X= 4.7$). Por outro lado, a *poluição e contaminação do ambiente* ($X= 3.1$), a *excessiva especialização agrícola* ($X= 3.7$), e o *esquecimento das tradições e do conhecimento tácito* ($X= 3.8$) são considerados os aspetos menos negativos (Quadro 4.4.).

Uma análise por município permite inferir que os participantes dos municípios de Almeida, Penamacor, e Idanha-a-Nova são os que dão maior primazia ao problema do *envelhecimento e despovoamento* (Quadro 4.4.). Embora se verifique uma média mais baixa no município do Fundão ($X= 5.8$), esta só é significativamente diferente do caso de Almeida ($F(3, 106)= 3.90$; $p=0.011$) [Quadro 4.4.]. Relativamente à *baixa qualificação da população*, os dados demonstram

que os participantes do Fundão tendem a discordar do facto deste ser um problema do município ($X= 3.9$), revelando valores significativamente diferentes ($F(3, 107)= 6.90$; $p=0.000$) dos restantes municípios (Quadro 4.4.). Verifica-se ainda que os participantes dos quatro municípios tendem a identificar a *baixa produtividade e competitividade* [Fundão ($X= 4.1$), Almeida ($X= 4.8$), Penamacor ($X= 4.7$) e Idanha-a-Nova ($X= 5.0$)] como um dos principais problemas locais (Quadro 4.4.).

No que concerne aos problemas que os participantes menos revêm nos municípios, verifica-se igual tendência nos quatro casos, nomeadamente no que concerne à *poluição e contaminação do ambiente* e ao *esquecimento das tradições e do conhecimento tácito* (Quadro 4.4.). Contudo, os dados revelam que o município do Fundão apresenta uma maior tendência para não considerar a *excessiva especialização agrícola* como um problema ($X= 2.9$), em comparação com Idanha-a-Nova ($X= 4.2$) [$F(3, 103)= 3.46$; $p=0.019$].

Quadro 4.4. Distribuição de médias - na amostra total e por município - dos problemas do município mais e menos realçados, entre os 13 problemas apresentados.

<i>Principais Problemas do Município</i>	Amostra Total	Fundão	Almeida	Penamacor	Idanha-a-Nova
Envelhecimento da população e despovoamento	X= 6,4	X= 5,8	X= 6,7	X= 6,6	X= 6,3
Baixa qualificação da população	X= 4,9	X= 3,9	X= 5,4	X= 5,3	X= 5,2
Baixa produtividade e competitividade	X= 4,7	X= 4,7	X= 4,3	X= 4,8	X= 4,9
Poluição e contaminação do ambiente	X= 3,1	X= 3,5	X= 2,6	X= 3,1	X= 3,1
Excessiva especialização agrícola	X= 3,7	X= 2,9	X= 3,6	X= 4,1	X= 4,2
Esquecimento das tradições e do conhecimento tácito	X= 3,9	X= 3,5	X= 3,7	X= 4,4	X= 3,8

4.5.2. Políticas de Desenvolvimento Local

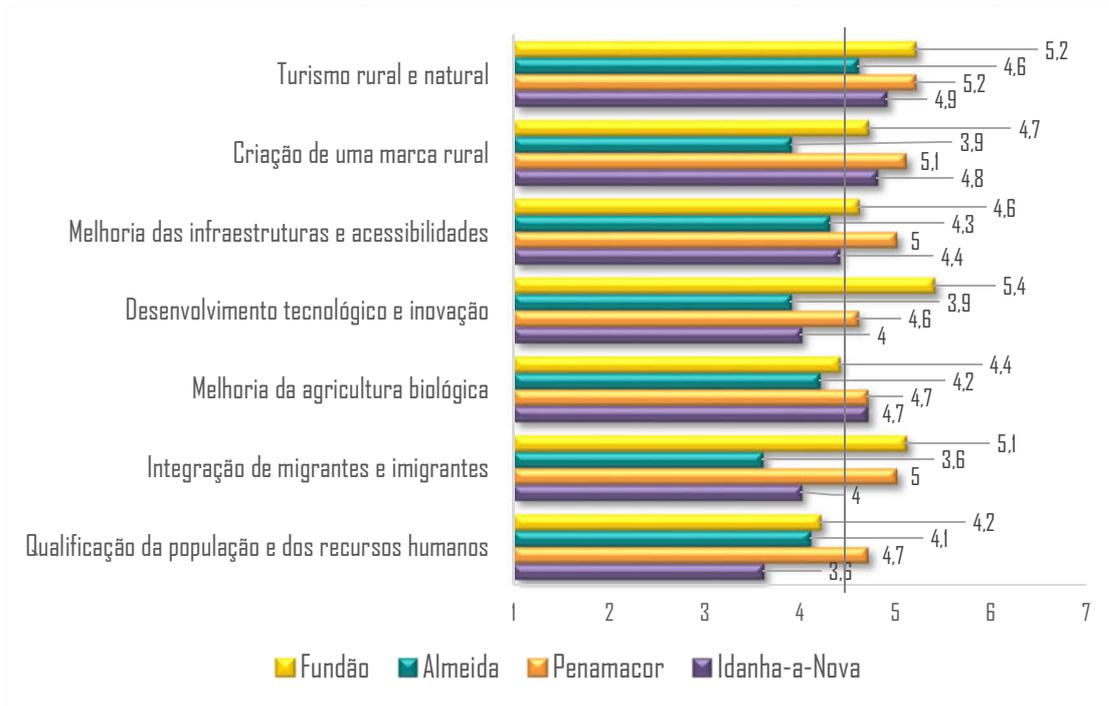
4.5.2.1. Políticas de Desenvolvimento Local Implementadas nos Últimos 10 anos

Com o intuito de aceder às políticas de desenvolvimento local que a comunidade indica terem sido implementadas no município nos últimos dez anos, foi apresentada uma lista de sete políticas diferentes. Verifica-se que as políticas que a comunidade mais revê no município dizem respeito

às políticas de *turismo rural e natural* ($X= 4.9$), bem como de *criação de uma marca rural* ($X= 4.6$) e de *melhoria das infraestruturas e acessibilidades* ($X= 4.6$). Por sua vez, a política menos evidenciada é a política de *qualificação da população e dos recursos humanos* ($X= 4.1$) [ver Gráfico 2, em Anexo H].

Relativamente à análise por município, importa destacar duas políticas (Figura 4.1.). Os dados demonstram que o Fundão é o município que mais revê a implementação de políticas de *desenvolvimento tecnológico e inovação* ($X= 5.4$), ao contrário de Almeida ($X= 3.9$) e Idanha-a-Nova ($X= 4$), diferenciando-se significativamente entre si ($F(3, 107)= 7.90$; $p=0.000$). Por outro lado, a *integração de migrantes e imigrantes* é a política menos evidenciada pelo município de Almeida ($X= 3.6$), diferenciando-se significativamente ($F(3, 106)= 5.94$; $p=0.001$) dos municípios do Fundão ($X= 5.1$) e de Penamacor ($X= 5.0$).

Figura 4.1. Gráfico representativo da distribuição de médias relativas à identificação de políticas de desenvolvimento local implementadas nos últimos 10 anos, por cada município.



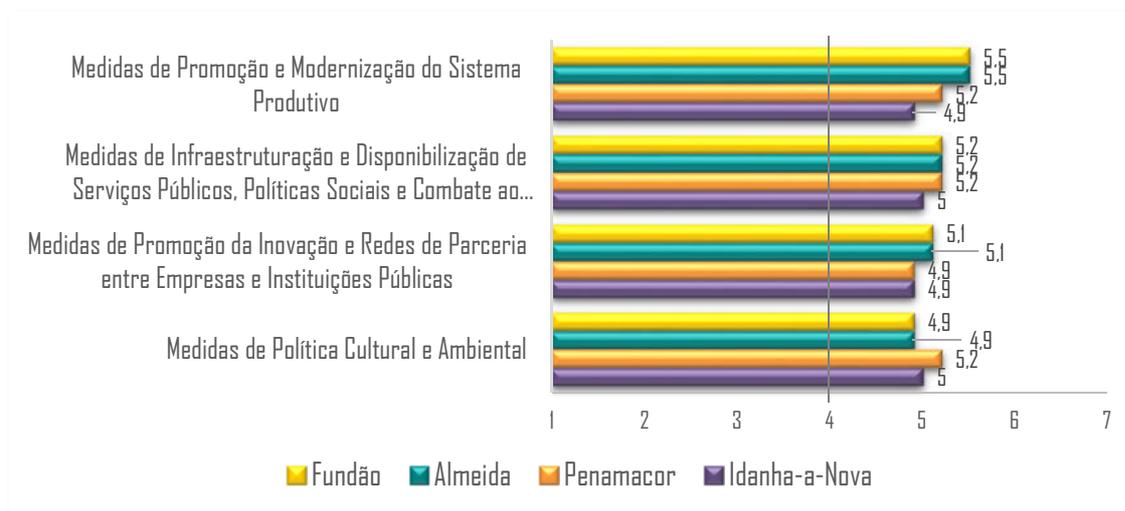
4.5.2.2. Medidas de Desenvolvimento Local a Implementar no Município

De forma a compreender que instrumentos os participantes consideram que deveriam ser aplicados em cada município, foram apresentados quatro conjuntos de medidas de desenvolvimento local. A partir dos respetivos itens, foram criadas quatro variáveis, cada uma

correspondente a um conjunto de medidas. Para cada variável, procedeu-se a uma análise fatorial exploratória, segundo o método de extração de componentes principais (ACP) [ver Quadros 1 a 4, e respetiva análise, em Anexo I]. Conforme os resultados revelados pela análise fatorial, procedeu-se à composição de cada fator, através das médias dos itens que o compõem, dando origem às variáveis: a) *Medidas de Promoção e Modernização do Sistema Produtivo* (%variância explicada=66,64; $\alpha = .87$); b) *Medidas de Promoção da Inovação e Redes de Parceria entre Empresas e Instituições Públicas* (%variância explicada=74,80; $\alpha = .93$); c) *Medidas de Infraestruturação e Disponibilização de Serviços Públicos, Políticas Sociais e Combate ao Envelhecimento* (%variância explicada=66,83; $\alpha = .91$); e d) *Medidas de Política Cultural e Ambiental* (% variância explicada=70,62; $\alpha = .86$) [ver Anexo I].

Os participantes demonstram que gostariam que fossem implementadas no município todas as medidas e instrumentos apresentados, sendo as de *promoção e modernização do sistema produtivo* as mais realçadas ($X= 5.2$), embora não se diferenciem significativamente das restantes (ver Gráfico 3, em Anexo H). Analisando por município, os dados revelam não existir diferenças significativas entre si (Figura 4.2.).

Figura 4.2. Gráfico representativo da distribuição de médias relativas à identificação de medidas de desenvolvimento local a serem aplicadas em cada município.



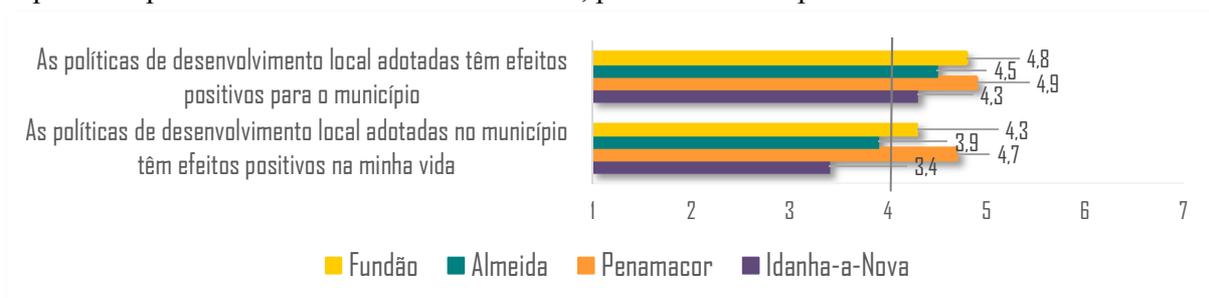
No que concerne à análise discriminada dos dados referentes às medidas de cada conjunto, importa evidenciar alguns pontos. Comparando as respostas obtidas nos quatro municípios, não se averiguaram diferenças significativas entre si. No entanto, salienta-se o facto de o município do

Fundão (X= 5.8) apresentar a média mais elevada relativamente ao apoio à promoção de produtos locais nos mercados internacionais, e o de Almeida relativamente ao apoio a pequenas e médias empresas (X= 5.5) [ver Gráfico 1.1, em Anexo J]. Em relação às *Medidas de Promoção da Inovação e Redes de Parceria entre Empresas e Instituições Públicas*, o Fundão é o município que mais enfatiza o estímulo à capacidade empreendedora e de gestão (X= 5.6), equiparando-se ao município de Almeida (X= 5.4), no que concerne ao apoio ao desenvolvimento tecnológico e inovação, assim como, à criação de redes colaborativas (X= 5.3) [ver Gráfico 1.2, em Anexo J]. No caso das *Medidas de Infraestruturação e Disponibilização de Serviços Públicos, Políticas Sociais e Combate ao Envelhecimento*, destacam-se as médias mais elevadas de Penamacor relativamente ao investimento público em infraestruturas de saúde e assistência social (X= 5.6), e de Almeida referente ao investimento em acessibilidade e infraestruturas ao nível local (X= 5.6) [ver Gráfico 1.3, em Anexo J]. Finalmente, no que diz respeito às *Medidas de Política Cultural e Ambiental*, verifica-se ser Penamacor o município que mais realça as medidas de desenvolvimento de estratégias locais, de forma a potenciar as tradições locais (X= 5.6) e de investimento público na gestão do património arquitetónico, geológico e natural (X= 5.4) [ver Gráfico 1.4, em Anexo J].

4.5.2.3. Perceção sobre o Impacto de Políticas de Desenvolvimento Local

Os participantes foram inquiridos sobre a sua perceção acerca do impacto das políticas de desenvolvimento local. No geral, os dados revelam que os participantes tendem a perceber de forma positiva os efeitos que as políticas têm no município (X= 4.6) e nas suas vidas (X= 4.1) [ver Gráfico 8, em Anexo H]. Pese embora não se identifiquem diferenças significativas entre os municípios, destaca-se os valores abaixo da média de Almeida (X= 3.9) e de Idanha-a-Nova (X= 3.4, figura 4.3.), referentes à perceção dos efeitos das políticas nas vidas dos participantes.

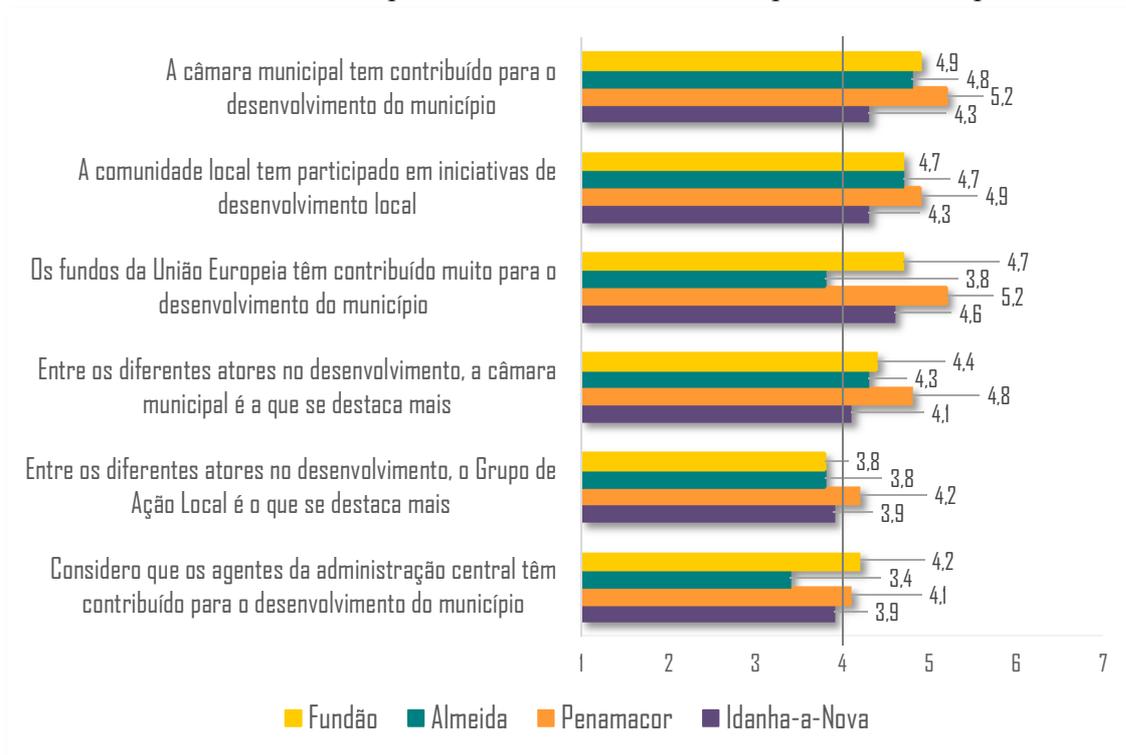
Figura 4.3. Gráfico representativo da distribuição de médias relativas à perceção do impacto de políticas de desenvolvimento local, por cada município.



4.5.3. Governança Territorial

No geral, os participantes tendem a identificar a *Câmara Municipal* (X= 4.8) e os *fundos da União Europeia* (X= 4.5) como os que mais têm contribuído para o desenvolvimento local do município. De salientar a tendência para considerarem que a *comunidade local* tem tido um papel ativo, ao participar em iniciativas de desenvolvimento local (X= 4.7). Em contrapartida, o *Grupo de Ação Local* (X= 3.9) e os *agentes de administração central* (X= 3.9) são considerados como os atores que menos têm contribuído para o desenvolvimento do município (ver Gráfico 9, em Anexo H). Apesar de não existirem diferenças significativas entre os quatro municípios, Almeida evidencia-se por ser o único município que tende a discordar da forte contribuição dos *fundos da União Europeia* para o desenvolvimento local (X= 3.8), e Penamacor como o único que tende a concordar com o papel de destaque do *Grupo de Ação Local* (X= 4.2) [Figura 4.4.].

Figura 4.4. Gráfico representativo da distribuição de médias relativas à perceção do contributo de diferentes atores para o desenvolvimento local, por cada município.

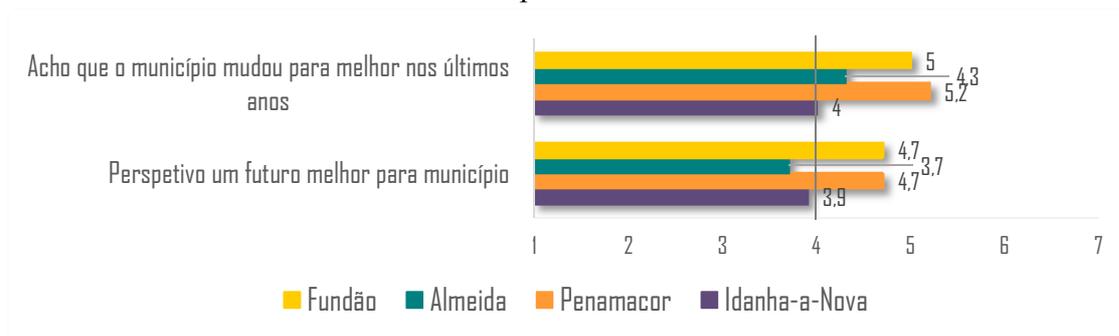


4.5.4. Perceção sobre o Desenvolvimento e Perspetiva sobre o Futuro do Município

Relativamente ao modo como a comunidade local percebe o desenvolvimento e futuro do município, constata-se uma tendência para concordar com o facto de o município ter mudado para

melhor nos últimos anos ($X= 4.6$) e para perspetivar um futuro melhor ($X= 4.3$) [ver Gráfico 10, em Anexo H]. No entanto, embora não existam diferenças significativas entre os municípios, é de salientar o facto de os municípios de Almeida ($X= 3.7$) e de Idanha-a-Nova ($X= 3.9$) tenderem a perspetivar de forma menos positiva o futuro do município (Figura 4.5.).

Figura 4.5. Gráfico representativo da distribuição de médias relativas à perceção sobre o desenvolvimento e futuro de cada município.



4.6. Discussão dos dados

“As câmaras municipais têm contribuído muito para isto, para o bem e para o mal. Se por um lado há esta preocupação pela fixação das pessoas no território, por outro há esta incapacidade, que é coletiva, não é só deles, é do próprio país, de estar a ‘litoralizar’. Assusta pensar que daqui a 15 ou 20 anos não há ninguém aqui no interior.” (E16: Jornal Local de Idanha-a-Nova e Penamacor)

Com base nos dados recolhidos junto dos diferentes atores chave, nomeadamente agentes e atores locais, entidades responsáveis por políticas de desenvolvimento rural e a comunidade local, foi possível observar os principais problemas, a política e a governança territorial nos municípios de Idanha-a-Nova, Penamacor, Almeida e o Fundão. Importa agora refletir sobre os principais aspetos evidenciados na análise dos dados.

4.6.1. Política de Desenvolvimento Rural

No que diz respeito aos problemas destes municípios foram assinalados, principalmente pela comunidade local, a baixa produtividade e competitividade, a baixa qualificação profissional e a fraca concertação social, no entanto, o município do Fundão tende a considerar estes como problemas menores, principalmente a baixa qualificação profissional. A maior convergência entre

os três grupos de participantes refere-se à baixa densidade populacional dos municípios, devido a um saldo natural e migratório negativo. Do ponto de vista de alguns entrevistados é referida a falta de condições para atrair e fixar pessoas, que resultem de políticas de desenvolvimento local como incentivos à natalidade, isenção fiscal para as empresas e para as pessoas, a remoção das portagens com custos para os utilizadores das autoestradas A23 e A25, a desburocratização na abertura de uma empresa ou no desenvolvimento de um projeto e principalmente a criação de emprego. Não obstante, o entrevistado GAL – ADRACES (E6) realça que a contínua perda de população não se deve somente aos apoios e incentivos, desenvolvido ao nível central ou local, e à criação de emprego, porque mesmo existindo estas condições a população não deixa de diminuir. Neste sentido, é necessário equacionar o êxodo rural como algo que pode ser minimizado, estagnado e até contrariado pelas políticas de desenvolvimento rural, mas também como um fenómeno normal que acontece devido à atratividade da alta densidade populacional, relacional e institucional das grandes urbes. Atualmente vivem mais de 50% da população mundial em grandes urbes, desde pequenas cidades em zonas rurais até “megacidades” com mais de 20 milhões de habitantes, e este número vai continuar a aumentar durante os próximos 20 ou 30 anos (United Cities and Local Governments, 2016:28). Com o crescimento das grandes urbes, alguns territórios vão começar a ser anexados, tirando partido da economia de escala ou de aglomeração. Em Portugal este problema é agravado devido à bipolarização urbana do país em torno de Lisboa e Porto (Moreira et al. 2009:85), apresentando municípios afastados dos centros económicos e de decisão, como foi referido, por alguns entrevistados, nomeadamente do município de Penamacor e do Fundão (E1 e E2). No que diz respeito à economia de escala ou de aglomeração, o município do Fundão é o que mais beneficia da proximidade física, relacional e institucional de outra cidade, nomeadamente a Covilhã, sendo mesmo designado, por vezes, o território do Fundão e Covilhã, como a “grande urbe da Cova da Beira” (E11). Destaca-se ainda a massa crítica desta grande urbe para o qual contribui a UBI, sendo um polo de desenvolvimento socioeconómico extremamente importante para a região. Por outro lado, os principais pontos fortes dos municípios mencionados pelos entrevistados foram a relação entre a qualidade de vida e o custo, os recursos endógenos, como o património natural, paisagístico, arquitetónico, arqueológicos e geológico e os produtos locais, como o azeite, mel, vinho, queijo, entre outros.

Relativamente às políticas de desenvolvimento rural nos últimos vinte anos verifica-se que o maior enfoque entre os três grupos de participantes foi a infraestruturização dos municípios, desde

o saneamento básico até às acessibilidades, para os quais contribuíram muito os fundos comunitários, com especial destaque para o FEDER. A adesão de Portugal à CEE teve, de acordo com alguns entrevistados dos municípios do Fundão e de Almeida, um enorme impacto na dinâmica socioeconómica local. Especificamente em Almeida, a livre circulação de pessoas e bens diminuiu consideravelmente o comércio local. No entanto, também foi devido à CEE, como menciona o Presidente da CM de Almeida (E4) e o GAL – Raia Histórica (E13), que a condição de vida das pessoas no município de Almeida melhorou significativamente, devido à infraestruturização que ocorreu. Para estes entrevistados, realçando a problemática local, a adesão de Portugal à CEE é vista de forma antagónica, se por um lado piorou o dinamismo socioeconómico, por outro melhorou a qualidade de vida das pessoas através do saneamento básico, requalificação de edifícios e estradas. O mesmo sucedeu no Fundão, sendo que a base agrícola e comercial que sustentava o desenvolvimento no município foi gravemente afetada e só recentemente é que o município assistiu ao rejuvenescimento destes setores. O que distingue estes dois municípios é, desde logo, a economia de aglomeração, sendo territórios de baixa densidade com recursos humanos, financeiros, institucionais e relacionais extremamente diferentes, para além de um projeto de infraestruturização crucial na estratégia do Fundão, nomeadamente o Regadio da Cova da Beira. De forma global, os entrevistados consideram que os quatro municípios dispõem de um conjunto de infraestruturas e de equipamento que sustentam a boa qualidade de vida, no entanto, com a regressão populacional o investimento feito pode não surtir qualquer efeito, resultando em “(...) aldeias fantasmas cheias de equipamentos” (E6:GAL – ADRACES). Para além da infraestruturização, os entrevistados destacam ainda uma maior oferta cultural e social, a valorização dos recursos endógenos, a cooperação transfronteiriça, o turismo rural e natural e a criação de uma marca rural. Importa realçar que no município de Idanha-a-Nova, apesar de ter sido referido como um dos principais problemas pela comunidade local, sustentado também pelos dados do portal *Pordata*, em 2011, a Qualificação dos recursos humanos e da população é a política menos evidenciada pelo município.

Tendo como principal referência a comunidade local, as principais políticas de desenvolvimento rural que foram implementadas nos últimos dez anos nos diferentes municípios foram: i) o *Turismo rural e natural*; ii) a *Criação de uma marca rural*; iii) e a *Melhoria das Infraestruturas e Acessibilidade*. Pese embora a comunidade local do Fundão reconhecer como principal política nos últimos dez anos o *Desenvolvimento tecnológico e inovação*, concordante

com a opinião dos entrevistados, o *Turismo rural e natural* surge destacadamente como principal política nestes municípios. Na verdade, estes municípios possuem riquezas pouco conhecidas pela população das grandes urbes, seja do ponto de vista do património natural e cultural, como do ponto de vista de experiências de desportos radicais, e com a maior apetência por este tipo de turismo, estes municípios têm um enorme potencial por explorar (Silva et al., 2010:5). No entanto, como refere o entrevistado da CCDR-Centro (E14), atualmente os programas de apoio às políticas de desenvolvimento rural, nomeadamente o PROVERE, estão muito direcionados para o turismo, perdendo o seu carácter multivariado com que tinha sido pensado, podendo gerar uma dificuldade a médio e a longo prazo para estes territórios, devido ao enviesamento do plano estratégico de desenvolvimento socioeconómico. Atualmente existe bastante incentivo e apoio ao turismo, de forma geral, e ao turismo rural e natural, de forma particular, realçada, desde logo, pela Carta Europeia de Turismo Sustentável, em que ingressam os municípios de Almeida e Penamacor (Website da CM de Penamacor, consultado em 2019). No entanto, o enviesamento da estratégia de desenvolvimento a um só setor, por exemplo, o turismo, pode surtir resultados a curto prazo, mas condicionar a médio e a longo prazo, devido à sua dependência. Não se trata de direcionar um território para uma determinada função ou atividade, tendo por base o seu potencial endógeno, mas replicar a mesma estratégia em diferentes territórios, com diferentes potenciais endógenos. Deste modo, o entrevistado da CCDR-Centro (E14) considera que o afastamento que ocorreu no PROVERE deve-se ao facto de que em Portugal a administração ser “(...) mais reativa do que ativa” e de que “(...) a capacidade de planear é uma coisa que não temos há muitos anos”, condicionando um planeamento de desenvolvimento socioeconómico a médio e a longo prazo para as diferentes regiões do país. Ainda ao nível do PROVERE, o mesmo entrevistado considera que o PROVERE Beira Baixa: Terras de Excelência afasta-se um pouco do pressuposto em que este programa foi criado, nomeadamente no ênfase dado a recursos singulares e inimitáveis, porque alguns produtos e produções agroalimentares desta região apresentam enorme valor, mas “(...) convenhamos que há regiões que têm potencial semelhante à Beira Baixa”

No seguimento de programas de incentivo ao desenvolvimento rural, para além do PROVERE, as mais referidas nos diferentes municípios foram a abordagem DLBC e o SI2E. De acordo com Amado (2012:54), durante os primeiros vinte anos da implementação da iniciativa LEADER assistiu-se progressivamente a um aumento da complexidade, burocracia e rigidez do programa. O mesmo quadro resumo foi apresentado pelos diferentes GAL para a abordagem

DLBC, referindo o excesso de burocracia e uma menor proximidade da comunidade local. No ponto de vista dos entrevistados estes dois aspetos prejudicam a atuação dos GAL e a construção de Estratégias de Desenvolvimento Local. Além disto, também realçam a diminuição do orçamento desta abordagem e de ser residual quando comparado com os incentivos para a agricultura, o que deixa antever que os FEEI continuam a privilegiar este setor face ao desenvolvimento rural. Por outro lado, o SIZÉ superou as expectativas das diferentes entidades envolvidas na gestão do instrumento financeiro e, do ponto de vista das empresas (E2), é um instrumento que ajuda na criação de emprego e do empreendedorismo em geral. Com este instrumento é possível transitar do incentivo a serviços e bens tangíveis para o intangível, com foco no empreendedorismo e não só na infraestruturação, apoiando a iniciativa sustentável de desenvolvimento local.

A razão pela qual estes municípios foram selecionados, como já foi mencionado, diz respeito à diversificação das suas políticas de desenvolvimento rural, em que, aliadas com a valorização dos recursos e produtos endógenos, conseguem desenvolver o território. No entanto, constata-se uma enorme convergência em torno do turismo, pese embora não seja a única política territorial nestes municípios. Esta convergência é mais notória em municípios com uma menor densidade populacional, relacional e institucional, como por exemplo, em Penamacor, que sustenta a sua política no reconhecimento nacional e internacional da potencialidade deste setor e, claro, nos programas de apoio que existem para o efeito. Em contrapartida, verifica-se que o empreendedorismo, o desenvolvimento tecnológico e a inovação são características mais presentes em territórios com maior densidade populacional, relacional e institucional, como por exemplo, o Fundão.

Especificamente, a política de *Desenvolvimento tecnológico e de inovação* protagonizada pelo município do Fundão encontra reflexo nos diferentes agentes e atores e em diferentes níveis de intervenção de política de desenvolvimento rural. Embora o município do Fundão apresente uma contínua diminuição da sua população, transversal a todos os municípios, esta política tem contribuído para a atração de trabalhadores qualificados, para a criação de um polo tecnológico e tornar o Fundão numa referência a nível nacional. Apesar de o ‘círculo vicioso’ (Ramos, 2014:12) deste território de baixa densidade ainda não ter sido quebrado, que, aliás, deve resultar através de um conjunto de políticas e não apenas de uma, considera-se esta política como uma política chave para o desenvolvimento do município.

Relativamente à política de *Turismo rural e natural* desenvolvida no município de Almeida, na perspetiva da comunidade local e dos entrevistados, de grosso modo, é a política mais reconhecida dos últimos dez anos. Esta política assenta na potencialidade do município, sobretudo, do património cultural e arquitetónico, destacando entre outras, a Fortaleza Abaluartada de Almeida e os castelos de Castelo Mendo e de Castelo Bom. A integração de Almeida e de Castelo Mendo na rede das aldeias históricas de Portugal e a candidatura das Fortalezas Abaluartadas da Raia Luso-Espanhola, como referência a Almeida, a património mundial da UNESCO e a criação de museus, têm sido nos últimos anos os principais marcos desta política no município. De acordo com a autarquia local de Almeida em 2018 houve um aumento de 4% dos visitantes face a 2017, contabilizando 99.400 visitantes. Para este número ser alcançado, a CM de Almeida tem apostado imenso na divulgação do seu património, através da participação em feiras nacionais ou internacionais de turismo. No entanto, o município carece de um conjunto de serviços, como por exemplo, a restauração e a hotelaria, que dinamizem a atividade económica em torno do turismo. Neste sentido, o tecido empresarial local deve proporcionar um conjunto de atividades e de serviços atrativos para os visitantes, criando uma dinâmica económica local. Do ponto de vista do Presidente de CM, este é um aspeto a desenvolver, mas que deve ser feito através de iniciativa privada e não pela CM. Deste modo, considera-se a política de *turismo rural e natural* protagonizada pelo município de Almeida, com potencial para ser um fator chave de desenvolvimento socioeconómico local, mas que atualmente ainda carece, entre outros aspetos, de uma maior concertação social, principalmente entre a ligação da CM e os empresários locais.

No que diz respeito à política de *Integração de migrantes e imigrantes* no município de Penamacor, a comunidade local e os diferentes entrevistados reconhecem esta política de desenvolvimento rural, mas desconhecem o seu planeamento estratégico. De forma geral, os entrevistados realçam a autonomia e algum isolamento dos imigrantes por iniciativa própria. Apesar de residirem em Penamacor, de interagirem com as pessoas locais, usufruírem de serviços públicos, como a biblioteca municipal, não se verifica um planeamento estratégico que enfatize uma maior ligação entre estes e o município, que reforce a massa crítica local e que desenvolva projetos ligados, por exemplo, com a agricultura biológica ou sustentável. Atualmente a escola internacional de Penamacor encontra-se suspensa, para o qual a CM já apresentou uma solução junto do Ministério de Educação, porque, entre outros aspetos, permite a criação de raízes no município e pode alavancar o desenvolvimento socioeconómico. No entanto, como foi referido

pelo empresário local entrevistado (E1), o desenvolvimento socioeconómico do município pode ser um obstáculo para o crescimento desta comunidade, porque algumas pessoas mudam-se para este município, com o intuito de se afastarem de conceitos e ideologias dominantes da sociedade contemporânea das grandes urbes. Neste sentido, para alguns imigrantes locais, a baixa densidade demográfica, urbana, institucional, relacional, económica e produtiva é a razão de estarem a residir em Penamacor. Em suma, considera-se que a política de *Integração de migrantes e imigrantes* tem potencial para ser um fator chave no desenvolvimento do município de Penamacor, mas que não existe uma ação planeada e concertada por parte da CM.

A política relacionada com a *Melhoria da agricultura biológica* praticada pelo município de Idanha-a-Nova é reconhecida por parte da comunidade local e dos entrevistados como uma das principais políticas implementadas nos últimos 10 anos. Sem dúvida que a requalificação da Herdade da Várzea, situada em plena área de regadio da Campina de Idanha-a-Nova, dispondo de terras de aptidão agrícola, e a criação da Incubadora de Base Rural (IBR) revolucionaram a potencialidade da agricultura sustentável, o modo de produção biológica, contribuindo para o desenvolvimento da economia, do empreendedorismo da criação de empregos e fixação de pessoas (Mateus & Associados, 2017:68). De acordo com a comunidade local, o impacto desta e de outras políticas de desenvolvimento rural, como por exemplo, a *Criação de uma marca rural*, não tem qualquer efeito positivo para as pessoas. Apesar de não ser reconhecida pela comunidade local como uma política territorial decisiva para o município ou com pouco impacto na vida das pessoas, tem conseguido atrair empresas nacionais e internacionais, talento e empreendedorismo, criado emprego e fixado pessoas no distrito de Castelo Branco, como realça o entrevistado da empresa local (E5), sendo o desenvolvimento da atividade agrícola biológica que o levou a trabalhar na Herdade da Várzea e a estabelecer residência em Castelo Branco. O desenvolvimento da economia ‘verde’, o reconhecimento de Idanha-a-Nova como o “primeiro município biológico sustentável de Portugal” (E5) resulta, entre outras, da política referente à agricultura biológica. Neste sentido, considera-se esta política como um fator chave para o desenvolvimento do município, para a atratividade de talento, criação de massa crítica e internacionalização.

Concomitantemente, a resposta à primeira questão de investigação (A política de desenvolvimento rural adotada nos diferentes municípios tem contribuído para o seu desenvolvimento?) é afirmativa no caso do Fundão e de Idanha-a-Nova e negativa no caso de Almeida e de Penamacor. Em Almeida, a CM tem desenvolvido uma série de atividades que

promovem o turismo rural e natural do município, mas carece de uma maior dinâmica socioeconómica em redor desta política. No caso particular de Penamacor, apesar da divulgação dos imigrantes a residir em Penamacor pelos *mass media*, visivelmente não se trata da principal política de desenvolvimento local do município, como comprova o comunicado do Presidente da CM no Boletim Informativo n.º 46 (*Website* da CM de Penamacor, consultado em 2019).

4.6.2. Governança Territorial

De forma geral, os entrevistados consideram que a governança territorial tem tido cada vez maior enfoque nos diferentes municípios, mas que ainda carece de maior desenvolvimento. Esta governança existe e é incentivada pelos diferentes níveis de organização político-administrativo, desde um nível supranacional até ao nível local, mas é tanto mais efetiva quanto maior for a intervenção do principal agente dinamizador, neste caso as CM.

É reconhecido pela grande maioria dos entrevistados a necessidade de trabalhar em rede com agentes e atores de diferentes níveis político-administrativos, mas que podem existir situações com alguma tensão entre estes. O entrevistado da CCDR-Centro (E14) realça desde logo o confronto existente entre ‘forças centrífugas’ e ‘forças centrípetas’, que resulta de uma visão mais aglomeradora (paradigma funcionalista) e de uma visão mais dispersa (paradigma territorialista) do desenvolvimento. Posto isto, também se verifica alguma tensão na defesa dos interesses de um território ou na defesa dos interesses do município para o qual um presidente foi eleito democraticamente, como por exemplo, o conflito de interesses permanente de um presidente da CIM, como refere o Presidente de CM do Fundão (E11). Esta lógica de rede perde-se um pouco quando os autarcas têm que defender as preocupações dos seus territórios, sem se preocupar com os demais. Pese embora, a defesa dos interesses do seu município, E14 considera que a criação das CIM tiveram uma grande contribuição para o incremento da governança em rede dos municípios.

Os principais agentes dinamizadores do desenvolvimento local referidos pelos entrevistados são as CM, que surge destacada, seguindo-se as empresas locais, os serviços públicos locais, os GAL, outros grupos da comunidade local, o estado central e a UE. Com base nas respostas dos diferentes entrevistados, ao nível local os atores menos interventivos são os cidadãos, principalmente no que se refere a processos de tomada de decisão. Por outro lado, os dados recolhidos junto da comunidade local são divergentes quanto à participação dos mesmos em

iniciativas de desenvolvimento local, realçando a sua participação em eventos e feiras em prol de processos de tomada de decisão.

A participação democrática, organizada e responsável de cada pessoa, a consciencialização social e o acompanhamento nas tomadas de decisões são aspetos essenciais para a efetividade do desenvolvimento (Fragoso, 2005b:38), Portugal atravessa um período com uma enorme abstenção eleitoral, tanto para a Assembleia da República, como para as Autarquias Locais, ou para o Parlamento Europeu. A grande diferente entre a taxa de abstenção registada nas últimas eleições para estes três órgãos político-administrativos, de acordo com o portal *Pordata*, está entre o Parlamento Europeu e os restantes, visto que, como refere GAL – ADRACES (E6), existe um maior distanciamento físico e relacional das pessoas com um nível supranacional de governação. Ao nível local e nacional as pessoas participam mais porque têm maior proximidade com os responsáveis políticos. Pese embora este aspeto, a abstenção eleitoral é elevada o que condiciona qualquer estratégia concertada em que os cidadãos são um dos principais atores para o desenvolvimento socioeconómico, sendo que numa escala local, estes atores ainda se tornam mais preponderantes. Neste sentido, a participação ativa das pessoas nos diferentes municípios observados é considerada baixa, sendo necessário uma maior ação junto da comunidade local de forma a enfatizar a sua Participação e *Empowerment*.

Por outro lado, a maioria dos entrevistados e da comunidade local considera os Fundos Comunitários essenciais para o desenvolvimento dos municípios. Neste sentido, as políticas territoriais em Portugal são o resultado de uma concertação entre as prioridades definidas pela UE e o estado central, que inclui uma estratégia regional que concorre para o todo nacional. Se no passado os Estados-membros tinham uma maior liberdade na definição das estratégias nacionais, atualmente têm de optar por diferentes objetivos temáticos disponibilizados pela UE (E14:CCDR-Centro). Em 2007, por exemplo, a Estratégia de Lisboa Renovada, vem dar maior enfoque à promoção do emprego e crescimento face ao investimento em infraestruturas ou equipamento. Atualmente assiste-se à passagem do tangível para o intangível que está relacionada com as prioridades da UE, de grosso modo, mas essencialmente com as necessidades de intervenção. É neste sentido que o E14 considera que os GAL têm de redefinir a sua forma de atuar, visto que as necessidades de hoje se apresentam bastante diferentes das necessidades de há duas décadas atrás.

De uma forma global, os inquiridos consideram que os GAL e o estado central têm o mesmo contributo para o desenvolvimento local. No que diz respeito aos GAL, os entrevistados

consideram que a sua ação/intervenção está a ser desvirtuada devido à redução orçamental e de proximidade. Apesar disso, são considerados como agentes importantes para uma lógica ascendente de desenvolvimento com base na comunidade local, formada por diferentes entidades. Relativamente ao papel do estado central, os entrevistados apresentam opiniões diferentes. Por um lado, existe um grupo de entrevistados que considera existir uma ou várias políticas de desenvolvimento rural de âmbito nacional, que são aplicadas nos diferentes níveis de unidade territorial, destacando-se o Ministério da Agricultura, a CCDR-Centro, as CIM e até o GAL. Estas entidades trabalham com as CM para o desenvolvimento local, de acordo com a estratégia nacional. Relativamente ao papel da SEVI, a maioria deste grupo não se pronuncia sobre o seu trabalho devido ao pouco tempo de existência. Por outro lado, constata-se que um grupo de entrevistados consideram não existir uma política de desenvolvimento rural de âmbito nacional e evidenciam um certo distanciamento de diferentes entidades do estado central com a realidade e problemas dos territórios de baixa densidade. É neste sentido que o Presidente de CM do Fundão (E11) enfatiza a necessidade de criar um Programa Operacional só para os territórios de baixa densidade, assente numa maior coordenação e acompanhamento por parte da CCDR-Centro.

Especificamente, a governança territorial no município do Fundão apresenta uma alargada rede de parcerias em diferentes níveis político-administrativos. No que diz respeito à governança territorial relacionada com a política de *Desenvolvimento tecnológico e de Inovação* o município tem desenvolvido esforços de forma a integrar as mais diversas redes que possam potenciar esta política, tanto ao nível local, como internacional. É possível verificar a integração do município do Fundão num consórcio internacional através da metodologia URBACT, baseada na cooperação transnacional entre cidades e no envolvimento de grupos locais, de forma a promover uma nova era de transformação digital. Os municípios parceiros desta iniciativa são: Razlog (Bulgária), Dodoni (Grécia), Nevers (França), Jelgava (Letónia), Ånge (Suécia) e Keimarak (Eslováquia), bem como a região da Alemanha Alta Saxónia e a universidade finlandesa Åbo Akademi (Lusa, 2019c). Ao nível nacional constata-se parcerias com empresas locais, com foco na programação, na engenharia informática, na *Internet of Things*, e na agricultura ‘inteligente’ que também têm contribuído para o sucesso da política de desenvolvimento rural. Por outro lado, a criação de um *living lab*, com uma enorme proximidade da comunidade local, a parceria com a UBI, centros de competências, o IIEFP e o IPMAE também contribuem para a cooperação territorial do município. Neste sentido, considera-se que existe envolvimento da comunidade e organizações locais, de

organizações público-privadas que detêm poder de influência ou decisão e capacidade de inovação (Davoudi et al. 2008:35), contribuindo para os objetivos traços da política de *Desenvolvimento tecnológico e de Inovação*.

No que diz respeito à governança territorial referente à política de *Turismo rural e natural* no município de Almeida verifica-se que os mesmos esforços estão a ser desenvolvidos. A cooperação e parceria entre o município de Almeida e o município espanhol de *Ciudad Rodrigo* tem sido um meio para potenciar os recursos e produtos endógenos de ambos os lados da fronteira. Com colaboração em diferentes setores, é no setor do turismo que mais se destaca, desde logo com a candidatura das Fortalezas Abaluartadas da Raia Luso-Espanhola, com a participação em feiras e eventos relacionados com este setor. Importa destacar que com esta parceria ambos os municípios saem reforçados ao possibilitar a presença no mercado ibérico de turismo. Ao nível internacional, o município tem focado a sua atenção no mercado ibérico, embora outras redes e parcerias internacionais potenciasses os recursos singulares deste território. A cooperação e participação da CCDR-Centro e do Ministério do Turismo tem sido um fator constante, apesar de alguma limitação orçamental na requalificação do património do município. Como se verifica de forma transversal a todos os municípios (embora o Fundão apresenta uma maior participação e *empowerment* da comunidade local, tendo por base as entrevistas realizadas e os questionários aplicados), a participação ativa dos cidadãos nos processos de decisão do município é pouco significativa. Existe sim, uma enorme participação nos costumes e tradições locais, sendo o principal pilar em que se sustentam, mas com pouca replicação nas decisões que moldam o futuro do município. Outro aspeto referido pelos entrevistados é a baixa concertação empresarial (E13:Empresário Local), como por exemplo, ao nível do setor comercial, sendo que a criação de uma associação empresarial de comerciantes poderia ajudar a ultrapassar (E13). Deste modo, considera-se que existe uma governança territorial com lógica descendente, ou seja, entre entidades do estado central e a CM, mas uma governança territorial com ênfase na concertação social e empresarial carenciada.

Para o município de Penamacor constata-se uma lógica descendente de governança territorial bastante semelhante ao município de Almeida. Neste caso específico, tal como Idanha-a-Nova, beneficia de um programa PROVERE específico para o território da Beira Baixa, coordenado pela CCDR-Centro, que visa promover os produtos locais. No que diz respeito à política selecionada *Integração de Migrantes e Imigrantes* - e como foi verificado, não se trata de umas principais políticas de desenvolvimento rural do município, a governança territorial em torno

desta política não é muito extensiva, sendo que o novo parceiro da Escola Internacional, designadamente o Colégio de Oxford, pode ser um agente importante no desenvolvimento da mesma. Ao nível da concertação social e empresarial, não se verifica uma participação ativa por parte dos cidadãos, como foi mencionado pelo GAL – ADRACES (E6), tal como uma inexistente rede empresarial em torno da política selecionada.

No município de Idanha-a-Nova importa salientar a sua integração em diferentes redes no plano nacional e internacional que visam a promoção da política da *Melhoria da agricultura biológica*. No plano internacional, destaca-se a integração do município na Rede Internacional Bio-Regiões e a realização de fóruns internacionais, que possibilita a participação em feiras e eventos internacionais relacionados com a agricultura biológica, promovendo e internacionalizando os produtos locais. Acrescem ainda as iniciativas ao abrigo do programa Erasmus+, com a concretização de estágios internacionais em agricultura biológica. Ao nível nacional, o município integra a Associação Portuguesa de Agricultura Biológica e a Rede Rural Nacional, e com uma enorme proximidade com a Direção Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural. Ao nível local e regional constata-se uma enorme parceria com o Instituto Politécnico de Castelo Branco, destacando-se a Escola Agrária, o Centro de Apoio Agro Alimentar de Castelo Branco. Constata-se também a concertação empresarial em torno da agricultura biológica, principalmente relacionada com a Incubadora de Base Rural e a Herdade da Várzea. Dentro desta rede existem empresas internacionais que trabalham em Idanha-a-Nova com uma enorme experiência e conhecimento no setor. No que diz respeito à participação da comunidade local nos processos de decisão do município, tal como nos restantes também em Idanha-a-Nova existe alguma carência. Ao nível das entidades e agentes da administração central, constata-se bastante cooperação, principalmente com o Ministério da Agricultura. Salienta-se por último a estratégia concertada entre o município e o distrito de Castelo Branco no que diz respeito à potencialidade da agricultura biológica nestes territórios. Desta forma, considera-se que existe uma governança territorial, contribuindo para os objetivos traçados da política da *Melhoria da Agricultura Biológica*.

Em suma, a resposta à segunda questão de investigação (A governança Territorial tem contribuído para o sucesso da política de desenvolvimento rural?) é afirmativa no caso do Fundão e Idanha-a-Nova e negativa no caso de Almeida e Penamacor, embora nestes municípios se verifique uma governança territorial com lógica descendente, mas que de facto é transversal aos territórios de baixa densidade.

CONCLUSÃO

Através destes quatro estudos de caso foi possível constatar alguns dos problemas dos territórios de baixa densidade relevados por Moreira (2001:122-123), tais como: i) população com baixa qualificação escolar e envelhecimento demográfico; ii) a agricultura como principal atividade dominante, com baixos níveis de produtividade e de competitividade ao nível internacional; iii) áreas climaticamente severas e afastadas de grandes centros de decisão; iv) produção de bens e serviços a uma escala industrial praticamente inexistente. Estes problemas são agravados pelo êxodo rural e a atratividade dos territórios de alta densidade populacional, relacional e institucional que têm gerado um ‘círculo vicioso’ que dificilmente se quebra sozinho (Ramos, 2014:12). É neste sentido que Covas e Covas (2015:34) realça a necessidade de opções políticas e de um planeamento adequado para estes territórios, tanto ao nível nacional como local, que retire potencial da economia de aglomeração das grandes urbes, mas não esqueça a componente identitária local (Arocena, 2002:17), de forma a gerar valor acrescentado num mundo cada vez mais globalizado.

Em 2015, a deliberação n.º 55/2015 apresentada pela CIC no âmbito do ‘Portugal 2020’, através de uma abordagem multicritério, definiu como territórios de baixa densidade mais de metade dos municípios portugueses, de forma a usufruírem de medidas de discriminação positiva. No entanto, esta abordagem parece menosprezar diferenças estruturantes entre os territórios de baixa densidade. Através da análise dos quatro estudos de caso torna-se possível verificar, desde logo, a enorme diferença entre a *população residente* do Fundão com os restantes municípios. Acresce-se o facto de a aglomeração urbana deste município ser maior do que os restantes municípios, beneficiando da proximidade física, relacional e institucional com o município da Covilhã. Idanha-a-Nova também apresenta proximidade física, cultural e institucional com Castelo Branco, convergindo quanto à política da agricultura sustentável e biológica da região e à presença do Instituto Politécnico de Castelo Branco em ambos os municípios, mas não apresenta uma aglomeração urbana como a designada ‘Urbe da Cova da Beira’. Nos restantes municípios, a escala da aglomeração urbana é praticamente inexistente. Almeida atualmente tenta uma aproximação institucional ao município espanhol de *Ciudad Rodrigo* e Penamacor aparece um pouco mais isolado, apesar da proximidade com o município de Castelo Branco. Neste sentido, e de acordo com o relatório produzido pela OCDE (2018), considera-se que a tipificação de territórios de baixa densidade deve ser revista, destacando-se o papel fundamental da proximidade e da ligação aos

grandes centros urbanos, culminando em três tipos de áreas rurais: áreas urbano-rurais; áreas intermédias; e áreas predominantemente rurais (OCDE, 2018:21).

Na verdade, a governança territorial pode ser um meio para “desenvolver o capital territorial de um modo não destrutivo, no sentido de melhorar a coesão territorial a diferentes níveis” (Davoudi et al. 2008:37), traduzindo-se numa maior proximidade institucional e relacional entre organizações público-privadas locais. Contudo, através da análise destes quatro estudos de caso ficou demonstrado que a governança territorial, de uma forma geral, tem tido cada vez maior enfoque nos diferentes municípios, carecendo de maior ênfase. Este tipo de governança existe e é incentivada pelos diferentes níveis de organização político-administrativo, desde um nível supranacional até ao nível local, mas é maioritariamente dependente da intervenção das CM. O município do Fundão e de Idanha-a-Nova apresentam uma governança territorial que suporta as políticas de desenvolvimento rural seleccionadas. Um dos principais atores para a concretização destas políticas diz respeito aos estabelecimentos de ensino superior, nomeadamente, no caso do Fundão trata-se da UBI, no caso de Idanha-a-Nova o Instituto Politécnico de Castelo Branco. Em ambos os municípios, existe, desde logo, uma proximidade física com estes polos de desenvolvimento científico, que se repercute numa proximidade relacional e institucional, estabelecendo-se parcerias e manifestando uma convergência relativamente aos objetivos que se pretendem alcançar. Em Almeida e em Penamacor já não se verifica a mesma proximidade física, relacional e institucional com estabelecimentos de ensino superior, não só nas políticas de desenvolvimento rural seleccionadas, mas de uma forma geral. No caso de Almeida, o estabelecimento de ensino superior mais próximo (Instituto Politécnico da Guarda) fica a cerca de 50 quilómetros da vila de Almeida, enquanto a UBI se situa a cerca de 40 quilómetros de Penamacor. Esta barreira física poderia ser diminuída através de uma maior proximidade relacional e institucional, mas a governança territorial destes municípios apresenta-se carenciada, principalmente ao nível da concertação social. Outra diferença evidenciada na governança territorial destes municípios diz respeito ao envolvimento de entidades públicas e privadas como incubadoras de base rural ou de recursos endógenos, empresas e centros de investigação nos interesses territoriais. Novamente, as políticas de desenvolvimento rural do município do Fundão e de Idanha-a-Nova parecem beneficiar da articulação e cooperação com estas entidades, estruturas dinamizadoras dos territórios e que são parcas nos municípios de Almeida e de Penamacor. Importa também realçar que a participação da população, nos diferentes municípios, em processos de

decisão foi considerada baixa, tratando-se de um aspeto transversal a todo o país – em 2017 a taxa de abstenção das eleições autárquicas rondava os 45% (Portal *Pordata*, consultado em 2019).

As políticas de desenvolvimento rural abordadas assentam no paradigma territorialista, em que a abordagem *bottom-up* é mais evidente em territórios com uma maior densidade populacional e relacional, comparativamente. Apesar das políticas territoriais selecionadas em Penamacor e Almeida exibirem potencial de desenvolvimento, ainda carecem de uma maior concertação social, envolvendo a comunidade local e as empresas. Verificou-se ainda uma enorme convergência das políticas de desenvolvimento rural em torno do turismo, através de programas, como por exemplo, o PROVERE, e opções políticas de carácter descendente. Esta convergência é mais notória em municípios com uma menor densidade populacional, relacional e institucional, como por exemplo, em Penamacor. Em contrapartida, verifica-se que o empreendedorismo, o desenvolvimento tecnológico e a inovação são características mais presentes em territórios com maior densidade populacional, relacional e institucional, como por exemplo, o Fundão.

Para além do PROVERE, os programas de incentivo ao desenvolvimento rural mais referidos nestes estudos de caso foram a abordagem DLBC e o SI2E. Em suma, a abordagem DLBC apresenta um aumento de burocracia e uma menor proximidade da comunidade local, aspeto considerado fundamental aquando o surgimento da iniciativa LEADER. O incentivo SI2E, surge em 2017 de forma a colmatar a menorização do papel das pequenas e médias empresas na criação de valor e emprego, e dinamismo socioeconómico. Este instrumento financeiro superou as expectativas de alguns atores e agentes do desenvolvimento rural, sendo considerado como um incentivo importante para a criação de emprego e do empreendedorismo no geral.

A problemática dos territórios de baixa densidade pode até ser contrariada desde que existam políticas de desenvolvimento rural com foco nas especificidades dos diferentes territórios. Devem resultar de uma concertação de opções políticas de fluxo descendente e ascendente, envolvendo a comunidade local, atores e agentes de diferentes níveis administrativos, locais e extra-locais, enfatizando a pluri-atividade e o equilíbrio entre o desenvolvimento económico e o ambiente. Importa valorizar a territorialidade existente, acrescentando inovação aos materiais tangíveis e intangíveis enraizados no território. Os territórios estão em constante movimento expressando uma historicidade singular e uma promessa de futuro. A materialização desta promessa de futuro deve passar pela construção de um espaço virtuoso, que contribua para a valorização dos espaços rurais e para a melhoria de qualidade de vida das pessoas, através de uma intervenção coletiva.

BIBLIOGRAFIA

- Alario, Milagros e Eugenio Baraja (2006). “Políticas públicas de desarrollo rural en Castilla y León, ¿sostenibilidad consciente o falta de opciones? Leader II”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 41, 267–293.
- Almeida, João et al. (1994), *Regiões periféricas: que desenvolvimento? Uma experiência no concelho de Almeida*, Lisboa, CIES/ISCTE.
- Amado, Joaquim (2012), “Estratégias de Desenvolvimento Local e os desafios da Europa 2020”, comunicação apresentada no Seminário *Estratégias Locais de Desenvolvimento e os Modelos de Governança*, Universidade de Évora, 5 de dezembro de 2012, Évora.
- Amaro, Rogério (1991), “Lógicas de espacialização da economia portuguesa”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, (Online), 10, 161-182. Disponível em <http://hdl.handle.net/10071/1231>
- Amaro, Rogério (2003), “Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria”, *Cadernos de Estudos Africanos*, (Online), 4, 35-70. Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/cea/article/view/8659>
- Amaro, Rogério (2009), “Desenvolvimento Local”, em António David Cattani (org.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Coimbra, Edições Almedina.
- Amaro, Rogério (2017), “Desenvolvimento ou Pós-Desenvolvimento? Des-Envolvimento e... Noflay!”, *Cadernos de Estudos Africanos*, (Online), 34, 75-111. Disponível em <http://journals.openedition.org/cea/2335>
- Amin, Ash (2008), “Collective culture and urban public space”, *City*, (Online), 12, 5-24. Disponível em <https://doi.org/10.1080/13604810801933495>
- Amin, Ash e Nigel Thrift (1994), “Living in the global”, em Ash Amin e Nigel Thrift (orgs.), *Globalization, institutions, and regional development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Arocena, José (2002), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo, Taurus.
- Bardin, Laurence (2006), *Análise de conteúdo* (Luís de Antero Rego e Augusto Pinheiro, Trans.), Lisboa, Edições 70. (Obra original publicada em 1977)
- Barke, Michael e Michael Newton (1997), “The EU LEADER initiative and endogenous rural development: The application of the programme in two rural areas of Andalusia, Southern Spain”, *Journal of Rural Studies*, (Online), 13, 319-341. Disponível em [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(97\)00027-2](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(97)00027-2)
- Bento, Ricardo, Luís Ramos e Nuno Azevedo (2013), “Territórios de Baixa Densidade: Conceito e Aplicação ao Caso Português”, em José Fernandes, Lúcio Cunha e Pedro Chamusca (orgs.), *Geografia & Política, Políticas e Planeamento*, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto / CEGOT.
- Bernstein, Henry (1971), Modernization theory and the sociological study of development, *The Journal of Development Studies*, (Online), 7, 141-160. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220387108421356>
- Blakely, Edward (1994), *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, California, Sage Publications.

- Borlini, Barbara (2004), “Governance e governance urbana: analisi e definizione del concetto” (online), consultado em 20.06.2019. Disponível em: <http://www.sociologia.unical.it/ais2004/papers/borlini%20paper.pdf>
- Braga, Domingos (1993), “Entre o território e a função: algumas notas sobre a problemática do Desenvolvimento Regional e Local”, *A Rede para o Desenvolvimento Local*, 9/10, 11-15.
- Brito, Paula (2017), “Escola Internacional de Ensino Alternativo abre em Penamacor” (online), consultado em 10.05.2019. Disponível em: <http://www.rcb-radiocovadabeira.pt/pag/41003>
- Brito, Paula (2019), “Escola Internacional Suspensa” (online), consultado em 08.05.2019. Disponível em: <http://www.rcb-radiocovadabeira.pt/pag/50709>
- Buarque, Sérgio (1999), “Metodologia de Planeamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável, projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA PCT – INCRA/IICA INCRA-IICA” (online), consultado em 01.07.2019. Disponível em: <https://georgenunes.files.wordpress.com/2015/04/metodologia-de-planeamento-do-desenvolvimento-local-e-municipal-sustentavel.pdf>
- Cabugueira, Artur (2000), “Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política económica regional”, *Gestão e Desenvolvimento*, (Online), 9, 103-136. Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.14/9090>
- Calatrava-Requena, Javier (2016), “Origin and evolution of Rural Development concept and policies: From rural communities to territories” (online), consultado em 28.06.2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/292617342_Origin_and_evolution_of_Rural_Development_concept_and_policies_From_rural_communities_to_territories
- Cañete, José, Francisco Navarro e Eugenio Cejudo (2018), “Territorially unequal rural development: the cases of the LEADER Initiative and the PRODER Programme in Andalusia (Spain)”, *European Planning Studies*, (Online), 26, 726-744. Disponível em <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1424118>
- Carneiro, Inês (2005), “O Desenvolvimento Rural em Portugal: caminhos percorridos e por percorrer...A contribuição do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER para uma Política de Desenvolvimento Rural em Portugal”, comunicação apresentada na Conferência *Políticas Públicas para o Desenvolvimento*, ISCTE, 16 e 17 de junho de 2005, Lisboa.
- Carvalho, Nuno (2016). “Do paradigma funcionalista ao paradigma territorialista: discursos, políticas, práticas e contradições sobre o desenvolvimento local em Portugal”, em Mário Oliveira et al. (orgs.), *Atas do II Congresso Internacional, Educação, Ambiente e Desenvolvimento*, Leiria, OIKOS.
- Carvalho, Cristiana e Catarina Oliveira (2017), “Uma leitura de género sobre mobilidades e acessibilidades em meio rural”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, (Online), 35, 129-146. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/cct/n35/n35a09.pdf>
- Castells, Manuel (2000), *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell (2nd edition).
- CCE (1991a), *Comunicação aos Estados-membros que estabelece as orientações para as subvenções globais integradas para as quais os Estados-membros são convidados a apresentar propostas no âmbito de uma iniciativa comunitária relativa ao desenvolvimento rural*. Comunicação aos Estados-membros da Comissão das Comunidades Europeias. COM (91) C73/14, de 19 de março de 1991.

- CCE (1991b), *Iniciativa comunitária de desenvolvimento rural*, Comunicação aos Estados-membros. Comissão das Comunidades Europeias, COM (91) C73/14, de 15 de março de 1991.
- CCE (1994), *Ligações entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural*. Comunicação aos Estados-membros. Comissão das Comunidades Europeias, COM (94) C180/12, de 15 de junho de 1994.
- CCE (2007), *Aprovação do programa de desenvolvimento rural de Portugal Continental*. Decisão da Comissão. Comissão das Comunidades Europeias, C (2007) 6159, de 4 de dezembro de 2007.
- CE (1999), *SDEC. Schéma de développement de l'espace communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union Européenne*, Comissão Europeia
- CE (2000), *Leader+*. Comunicação aos Estados-membros. Comissão Europeia, COM (2000) C139/05, de 14 de abril de 2000. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000Y0518\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000Y0518(01)&from=PT)
- CE (2015), *Fundos Estruturais e de Investimento Europeus 2014-2020: Textos e Comentários oficiais*, Luxemburgo, Serviços das Publicações da União Europeia.
- CEC (1988), *The future of rural society*, Commission communication. Commission of the European Communities, COM (88) 501, 29 July 1988.
- Cejudo, Eugenio e Francisco Navarro (2012), “Quince años de aplicación de los programas de desarrollo rural. Desigualdades sociales y territoriales en la provincia de Granada”, *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, (Online), 16. Disponível em www.ub.edu/geocrit/sn/sn-390.pdf
- CEMAT (2007), *Glossário de Desenvolvimento Territorial*, Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU). Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território Conselho da Europa. Disponível em: <https://rm.coe.int/16806f7d5d>
- Chizzotti, Antônio (2006), *Pesquisa em ciências humanas e sociais*, São Paulo, Cortez. (8ª edição)
- Chorincas, Joana (2009), “Estratégias de Eficiência Colectiva”, *E-Cadernos do Observatório do QREN*, 3.
- Clarke, Simon (1991). “Crise do fordismo ou crise da social-democracia”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (Online), 24, 117-150. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200007
- Coe, Neil, Philip Kelly e Henry Yeun (2013), *Economic Geography: A Contemporary Introduction*, Denver, Wiley.
- Constituição da República Portuguesa (2016), Texto Editores, Lisboa.
- Covas, António e Maria das Mercês Covas (2015), *Multiterritorialidades: temas e problemas de governança e desenvolvimento territoriais*, Lisboa, Edições Colibri.
- Dallabrida, Valdir Roque (2011), “Governança Territorial e Desenvolvimento: introdução ao tema”, em Valdir Roque Dallabrida (org.), *Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais*, Rio de Janeiro, Editora Garamond.
- Davoudi, Simin et al. (2008), “Territorial governance in the making: approaches, methodologies, practices”, *Boletín de la A. G.E.*, 46, 33-52.

- Dax, Thomas e Petri Kahila (2011), “Policy perspective – the evolution of EU Rural Policy”, em Andrew Copus e Lisa Hörnström (Eds.), *The new rural Europe: towards Rural Cohesion Policy*, (pp.87-103), Stockholm, Nordregio.
- Dias, Leila (2018), “Territórios e redes – Perspetivas teórico-metodológicas no campo interdisciplinar do desenvolvimento regional”, em Rogério da Silveira e Ângela Felippi (orgs.), *Território redes e desenvolvimento regional: perspectivas e desafios*, Florianópolis, Editora Insular.
- EC (1997), “8º Relatório Anual sobre os Fundos Estruturais: programas em fase de realização concreta. Press release database, IP/97/939”, consultado em 06.06.2019. Disponível em: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-97-939_pt.htm
- Faludi, Andreas (2009), “A turning point in the development of the European spatial planning? The ‘Territorial Agenda of the European Union’ and the ‘First Action Programme’”, *Progress in Planning*, 71, 1-42.
- Farinós, Joaquín (2008), “Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”, *Boletín de la A.G.E.*, (Online), 46, 11-32. Disponível em <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0563/Gobernanza.pdf>
- Feio, Paulo Areosa e Joana Chorincas (2009), “Governança territorial e inovação das políticas públicas”, *Prospectiva e Planeamento*, 16, 137-157.
- Fermisson, João (2000), “Problemas da promoção do Desenvolvimento em Portugal: Rumo a Estratégias Territorializadas de Base local e Regional”, em Mário Leston Bandeira, (Dir.), *Actas 148 do Colóquio Territórios Alternativos, Ciência e Desenvolvimento, Revista Territórios Alternativos*, Grândola, (pp. 55-69), INESLA - Instituto de Estudos Superior do Litoral Alentejano.
- Ferrão, João (2000), “Relações entre mundo rural e mundo urbano - Evolução histórica, situação atual e pistas para o futuro”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 33, 45-54. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-6529200000200003
- Ferrão, João (2001), “Território, Última Fronteira da Cidadania? Actas do III Colóquio de Geografia de Coimbra”, *Cadernos de Geografia*, (Online), Número Especial, 9-12. Disponível em <https://dl.uc.pt/bitstream/10316.2/41031/1/Territorio%2C%20ultima%20fronteira.pdf>
- Ferrão, João (2010), “Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática”, *Prospectiva e Planeamento*, (Online), 17, 129-139. Disponível em <http://hdl.handle.net/10451/20098>
- Ferrão, João (2012), “Responsabilidade social territorial e localismo ético”, *Revista de Economia Solidária*, 5, 18-39.
- Ferrão, João (2015), “Ambiente e território: para uma nova geração de políticas públicas com futuro”, em Viriato Soromenho-Marques e Paulo Trigo Pereira (orgs.), *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal*, Vol.2, (pp. 328-336), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Ferrão, João, Simone Tulumello e Olivia Bina (2015), “Governança Territorial Democrática: tensões e potencialidades”, em João Ferrão e Ana Horta (orgs.), *Ambiente, Território e Sociedade*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Ferreira, Sílvia (2009), “Governança Local”, em Antonio David Cattani et al. (orgs.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Coimbra, Edições Almedina.

- Ferreira, Bárbara e Rita Raposo (2017), “Evolução do(s) Conceito(s) de Desenvolvimento. Um Roteiro Crítico”, *Cadernos de Estudos Africanos*, 34, 113-144. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/cea/n34/n34a06.pdf>
- Figueira, Alexandra (2019), “Maioria dos países da Europa tem governos regionais” (online), consultado em 23.07.2019. Disponível em: <https://www.jn.pt/nacional/interior/maioria-dos-paises-da-europa-tem-governos-regionais--10730673.html>
- Fischler, Franz (2001), “Em poucas palavras...”, *O Modelo Rural Europeu, LEADER Magazine*, (Online), 25, 1-59. Disponível em http://www.rederural.gov.pt/images/O_Modelo_Rural_Europeu.pdf
- Fragoso, António (2005a), “Contributos para o debate teórico sobre o desenvolvimento local: o ensaio baseado em experiências investigativas”, *Revista Lusófona de Educação*, (Online), 5, 63-83. Disponível em <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/1008/828>
- Fragoso, António (2005b), “Desenvolvimento Participativo: Uma sugestão de reformulação conceptual”, *Revista Portuguesa de Educação*, (Online), 18, 23-51. Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/374/37418103.pdf>
- FPADL - Minha Terra (Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local - Minha Terra) (2019), “Pacto Desenvolvimento Local 2030”. Disponível em: <https://www.portugal2020.pt/content/apresentacao-do-pacto-desenvolvimento-local-2030-0>
- Governo de Portugal (2014), *Portugal 2020: Acordo de Parceria 2014-2020*, Lisboa, Governo de Portugal.
- Grosfoguel, Ramón (2008), “Para Descolonizar os Estudos de Economia Política e os Estudos Pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 80, 115-147.
- Guerra, Isabel (2000), *Fundamentos e Processos para uma Sociologia de Acção*, Cascais, Principia.
- Haesbaert, Rogerio (2004), *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Iammarino, Simona, Andrés Rodriguez-Pose e Michael Storper (2017), *Why Regional Development matters for Europe’s Economic Future*, (Online), 7, Luxembourg, Publications Office of the European Union. Disponível em https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/201707_regional_development_matters.pdf
- Jessop, Bob (2002), “Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State–Theoretical Perspective”, *Antipode*, 34, 452-472.
- Kar, Arpan Kumar et al. (2017), *Advances in smart cities: Smarter people, governance and solutions*, Boca Raton, CRC Press.
- Kooiman, Jan et al. (2008), “Interactive Governance and Governability: An Introduction”, *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, (Online), 7, 1-11. Disponível em https://journal-tes.dk/vol_7_no_1/no_2_Jan.pdf
- Lefebvre, Henri (1991), *The Production of Space*, Oxford UK & Cambridge USA, Blackwell.
- Le Galès, Patrick (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press.

- Lima, Aida Valadas (2008), “Agricultura a tempo parcial e multifuncionalidade da agricultura: novas perspectivas para o desenvolvimento rural sustentável?”, em Miguel Cabral et al. (orgs.), *Itinerários: A investigação nos 25 anos do ICS*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Limonad, Ester (2006), “Desafios ao Desenvolvimento Local e Regional”, *Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional – GeoInova*, (Online), 12, 361-380. Disponível em <http://geoinova.fcsh.unl.pt/revistas/files/n12-15.pdf>
- Lopes, Raul (2000), “Desenvolvimento em Meio Rural: rupturas conceptuais e novos desafios”, em Mário Leston Bandeira (Dir.), *Actas 148 do Colóquio Territórios Alternativos, Ciência e Desenvolvimento, Revista Territórios Alternativos*, (pp. 49-54), Grândola, INESLA - Instituto de Estudos Superior do Litoral Alentejano.
- Lopes, Raul (2019), “Organização do Estado e as competências dos municípios”, comunicação apresentada no *Fórum Políticas Públicas 2019 - Desenvolvimento, Descentralização e Poder Local*, Assembleia da República, 12 de fevereiro de 2019, Lisboa.
- Lopes, Simões (2001), *Desenvolvimento Regional, problemática, teoria, modelos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian (5ª edição).
- Lowe, Philip et al. (2019), “Expertise in rural development: A conceptual and empirical analysis”, *World Development*, (Online), 116, 28-37. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.12.005>
- Lusa (2018), “Câmara de Almeida aprovou orçamento para 2019 no valor de 14,8 ME” (online), consultado em 07.08.2019. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/interior/camara-de-almeida-aprovou-orcamento-para-2019-no-valor-de-148-me-10211464.html>
- Lusa (2019a), “Colégio de Oxford vai ser parceiro da Escola Internacional de Penamacor” (online), consultado em 07.08.2019. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/interior/colégio-de-oxford-vai-ser-parceiro-da-escola-internacional-de-penamacor-10629369.html>
- Lusa (2019b), “Plano Estratégico para a Requalificação de Vilar Formoso em consulta pública” (online), consultado em 08.09.2019. Disponível em: <https://beira.pt/portal/noticias/economia/plano-estrategico-para-a-requalificacao-de-vilar-formoso-em-consulta-publica/>
- Lusa (2019c), “Fundão lidera consórcio europeu na área tecnológica” (online), consultado em 07.08.2019. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/interior/fundao-lidera-consorcio-europeu-na-area-tecnologica-11067718.html>
- Majone, Giandomenico (1997), “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”, *Journal of Public Policy*, (Online), 17, 139-167. Disponível em https://pdfs.semanticscholar.org/c289/a8d27ae735dfc79462dc457a7abdf788c6f3.pdf?_ga=2.89258706.879055395.1561998547-309339336.1561998547
- MAMAOT - Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (2012), “Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (Revisão 09 – Janeiro 2012)” (online), consultado em 19.05.2019. Disponível em: <http://www.proder.pt/Handlers/Prodercfdc.pdf>
- MAOTDR - Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2007), *Quadro de referência estratégico nacional - Portugal 2007-2013*, Lisboa, Observatório do QCA III. Disponível em: http://www.qren.pt/np4/file/663/1_QREN_Quadro_de_Refer_ncia_Estrat_gico_.pdf

- Marsden, Terry (2009), “Mobilities, vulnerabilities and sustainabilities”. *Sociologia Ruralis*, (Online), 49, 113-131. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9523.2009.00479.x>
- Mateus, Augusto & Associados (2013), *25 anos de Portugal europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: <https://fronteirasxxi.pt/wp-content/uploads/2018/04/25-anos-de-portugal-europeu.pdf>
- Mateus, Augusto & Associados (2017), *O mundo rural e o desenvolvimento económico e social de Portugal*, Idanha-a-Nova, Câmara Municipal de Idanha-a-Nova (1ª edição).
- Medeiros, Eduardo (2013), “Impactos Territoriais da Política de Coesão em Portugal (1980-2010)”, em *IX Congresso da Geografia Portuguesa – Geografia: Espaço, Natureza, Sociedade e Ciência*.
- Monteiro, Susana (2017), “Urbes Sociais. A Incidência Territorial de Instrumentos de Inclusão Social na AML: Uma Agenda de Investigação Futura”, *Agência de Desenvolvimento e Coesão, Coleção Políticas e Territórios*, (Online), 1, 1-39. Disponível em https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/wp01_urbes_sociais_-_aml_upr-nept_sm_dez2017.pdf
- Monteiro, Susana e Nuno Romão (2018), “Governança Multinível em Portugal: Descentralização Sub-Regional e Local e o Papel dos Fundos Europeus”, *Agência de Desenvolvimento e Coesão, Coleção Políticas e Territórios*, (Online), 4, 1-35. Disponível em https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/desenvolvimento_regional/wp04_governancamultinivelemportugal_modeloinstitucional_upr_nept_sm_nr.pdf
- Monteiro, Susana e Ana Horta (2018), “Governança Multinível em Portugal: Fundamentos Teórico-conceituais”, *Agência de Desenvolvimento e Coesão, Coleção Políticas e Territórios*, (Online), 3, 1-34. Disponível em https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/desenvolvimento_regional/wp03_governanca_multinivel_em_portugal_-_fundamentos_teoricos_upr-nept_sm_ah_mar2018_vf.pdf
- Moreira, Manuel Belo (2001), *Globalização, Agricultura e Zonas Rurais Desfavorecidas*, Oeiras, Celta Editora.
- Moreira, Maria João, Teresa Rodrigues e Filipa Henriques (2009), “O sistema urbano português. Dinâmicas contemporâneas e diversidade regional: evolução demográfica e bem-estar social”, *Revista de Demografia Histórica*, (Online), 27, 83-114. Disponível em <https://novaresearch.unl.pt/en/publications/o-sistema-urbano-portugu%C3%AAs-din%C3%A2micas-contempor%C3%A2neas-e-diversidade>
- Moreno, Luís (2013), *Governança nas Políticas de Desenvolvimento Local e Inovação Institucional*, Lisboa, ANIMAR | ISA | INIAV | ROTA DO GUADIANA.
- Observatório Europeu LEADER (1999), “Avaliar o valor acrescentado da abordagem LEADER”, *Caderno n.º 4- Inovação em Meio rural*, Bruxelas, AEIDL.
- OCDE (2001), “Best Practices in Local Development” (online), consultado em 01.07.2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/innovating/pacts/pdf/leed_en.pdf
- OCDE (2018), “Rural 3.0. A Framework For Rural Development” (online), consultado em 01.07.2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Rural-3.0-Policy-Note.pdf>
- Pedroso, Paulo (1998), *Formação e Desenvolvimento Rural*, Oeiras, Celta.

- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose e John Tomaney (2017), *Local and regional development*, London, Routledge (2nd edition).
- Pires, Luís Madureira (1998), *A política regional europeia e Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Pires, Luís Madureira (2017), “30 anos de fundos estruturais (1986-2015)”, *Relações Internacionais*, (Online), 53, 19-38. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n53/n53a03.pdf>
- Rahnema, Majid (1997), “Towards Post-Development: Searching for Signposts, a New Language and New Paradigms”, em Majid Rahnema e Victoria Bawtree (orgs.), *The Post-Development Reader* (pp.378-403), London, Zed Books.
- Ramos, Luís (2014), “Territórios de baixa densidade, territórios de elevado potencial”, *Relatório Final, Dossiers Políticos PSD/setembro*.
- Ray, Christopher (2006), “Neoendogenous rural development in the EU”, em Paul Cloke, Terry Marsden e Patrick Mooney (eds.), *Handbook of rural studies*, London, Sage.
- Reis, José (2005), “Uma epistemologia de território”, *Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro*, (Online), 1, 1-21. Disponível em <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/226/226.pdf>
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rodrigues, Miguel (2013), “Do conceito de governança a uma conceptualização da governança em rede”, em *Handbook de Administração Pública*, César Madureira e Maria Asensio (orgs.), Lisboa, INA Editora.
- Romero, Juan e Joaquín Farinós (2011), “Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado”, *Boletín de la A.G.E.*, (Online), 56, 295-319. Disponível em https://www.uv.es/jromero/BAGE56_2011.pdf
- Rótulo, Daniel e Octavio Damiani (2010), “El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares”, *Documento de Investigación – Universidad ORT, Uruguay*, (Online), 61. Disponível em <https://dspace.ort.edu.uy/bitstream/handle/20.500.11968/2777/documentodeinvestigacion61.pdf>
- Ruivo, Fernando (2000), *O Estado Labiríntico. O poder relacional entre poderes local e central em Portugal*, Porto, Afrontamento.
- Sachs, Wolfgang (1992), *The Development Dictionary ‘Guide to Knowledge as Power’*, London, Zed Books Ltd.
- Santos, Milton (1996), *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo Razão e Emoção*, São Paulo, Hucitec.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Santos, Boaventura de Sousa (2007), “Para além do pensamento abissal - Das linhas globais a uma ecologia dos saberes”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (Online), 78, 3-46. Disponível em <http://journals.openedition.org/rccs/753>
- Seidman, Harold e Robert Gilmour (1986), *Politics, Position and Power*, New York, Oxford University Press (4th edition).

- Silva, Ângela, Filipe Lima e Pedro Chamusca (2010). Estratégias de eficiência colectiva em territórios de baixa densidade: reflexões a propósito do Minho-Lima e do Tâmega, Actas do XII Colóquio Ibérico de Geografia, 1-17, (Online). Disponível em: <http://web.letras.up.pt/xiicig/comunicacoes/151.pdf>
- Silva, Maria Manuel (1964), “Oportunidade do Desenvolvimento Comunitário em Portugal”, *Análise Social*, (Online), 2, 498-510. Disponível em <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1403/1/MS-AS-1964.pdf>
- Sørensen, Eva e Jacob Torfing (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Stoker, Gerald (1998), “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Sciences Journal*, 50, 17-28.
- Torfing, Jacob et al. (2012), “Horizontal, vertical, and diagonal governance”, em Jacob Torfing et al. (orgs.), *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- United Cities and Local Governments (2016), “Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy of United Cities and Local Governments” (online), consultado em 10.05.2019. Disponível em: <http://habitat3.org/the-conference/programme/all/4th-global-report-on-local-democracy-and-decentralization-gold-iv-co-creating-the-urban-future-the-agenda-of-metropolises-cities-and-territories/>
- Van der Ploeg, Jan Douwe e Dirk Roep (2003), “Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe”, em Guido van Huylenbroeck e Guy Durand (orgs.), *Multifunctional Agriculture; A new paradigm for European Agriculture and Rural Development*, Hampshire, England, Ashgate.
- Vázquez-Barquero, Antonio (2002), *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística.
- Vázquez-Barquero, Antonio (2010), *The new forces of Development. Territorial Policy for Endogenous Development*, Singapore, World Scientific.

Outra Bibliografia Consultada:

- Parlamento Europeu <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/home>, consultado em 16.07.2019
- Pordata <https://www.pordata.pt/>, consultado em 04.06.2019
- Portal Autárquico <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>, consultado em 12.05.2019
- Website da Câmara Municipal de Idanha-a-Nova <http://www.cm-idanhanova.pt/>, consultado em 03.06.2019
- Website da Câmara Municipal de Penamacor <http://www.cm-penamacor.pt/cmp/>, consultado em 03.06.2019
- Website da Câmara Municipal de Almeida <https://www.cm-almeida.pt/>, consultado em 04.06.2019
- Website da Câmara Municipal do Fundão <https://www.cm-fundao.pt/>, consultado em 04.06.2019
- Website da CIMBSE, <https://www.cimbse.pt>, consultado em 04.06.2019
- Website da CCDR http://www.cedrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=95&Itemid=64, consultado em 06.08.2019

FONTES

Aviso DLBC 99 2015 02 DLBC 2ª fase - Período para submissão dos ajustamentos às candidaturas, conforme decisão da Comissão de Avaliação dos DLBC de 27/11/2015

Decisão C (2014) 9896 final de 12 de dezembro de 2014, Aprovação do Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal – Continente

Decreto-Lei n.º 104/2003, Diário da República n.º 119/2003, Série I-A de 23 de Maio de 2003

Decreto-Lei n.º 68/2008, Diário da República n.º 73/2008, Série I de 14 de Abril de 2008

Decreto-Lei n.º 159/2014, Diário da República n.º 207/2014, Série I de 27 de outubro

Decreto-Lei n.º 251 -A/2015, Diário da República de 17 de dezembro

Decreto-Lei n.º 90/2018, Diário da República n.º 216/2018, Série I de 9 de novembro de 2018

Deliberação n.º 55/2015 da CIC Portugal 2020, 2015

Despacho n.º 10723/2018, Diário da República n.º 223/2018, Série II de 20 de novembro de 2018

Lei n.º 3-B/2000 de 4 de abril, Diário da República n.º 80/2000, Série I-A de 4 de abril de 2000

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, Diário da República n.º 169/2013, Série I de 3 de setembro de 2013

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Diário da República n.º 176/2013, Série I de 12 de setembro de 2013

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Diário da República n.º 157/2018, Série I de 16 de agosto de 2018

Portaria n.º 105/2017, de 10 de março, Diário da República n.º 50/2017, Série I de 10 de março de 2017

Regulamento (CE) n.º 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, publicado no Jornal Oficial n.º L 154 de 21 de Junho de 2003

Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do parlamento europeu e do conselho de 17 de dezembro de 2013

Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do parlamento europeu e do conselho de 17 de dezembro de 2013

Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do conselho de 20 de Setembro de 2005

Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/ 2016, de 24 de novembro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2018, de 3 de janeiro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2018, de 6 de setembro

Resolução de Ministros n.º 3/2016, de 14 de janeiro

Reunião Extraordinária do Conselho de Ministros realizada na Pampilhosa da Serra a 14 de julho, 2018.

Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-nova-versao-do-programa-de-valorizacao-do-interior>

ANEXOS

ANEXO A – ANÁLISE SWOT AO MUNICÍPIO DE IDANHA-A-NOVA

FORÇAS

- Vasto património arquitetónico, arqueológico, geológico e natural;
 - > Integração do Geoparque Naturtejo na rede internacional da UNESCO;
 - > Parque Icnológico de Penha Garcia, Minhas de Segura, Montes-ilha de Monsanto;
 - > Integração das aldeias de Monsanto e de Idanha-a-Velha na rede de Aldeias Históricas de Portugal;
 - > Termas da Fonte Santa de Monfortinho;
- Cidade Criativa da Música, integrando a Rede de Cidades Criativas da UNESCO;
- Bom posicionamento geoestratégico, a meio caminho entre Lisboa e Madrid;
- Boas acessibilidades rodoviárias, com a A23 e IC31 de Lisboa até à fronteira das Termas de Monfortinho, ou pela A-5 e EX-A1, de Idanha-a-Nova até Madrid;
- Infraestruturas de qualidade ao nível social, saúde e industriais;
- Incubadora de Empresas e Incubadora de Base Rural;
- Divulgação das artes e ofícios tradicionais e da gastronomia local;
- Emprego qualificado na área do turismo;
- Oferta de ensino desde o nível pré-escolar até ao nível superior;
- Forte associativismo e apoio ao empreendedorismo local;
- Aproveitamento hidroagrícola através de uma cultura de regadio;
- Referência na agricultura biológica a nível nacional;
- Investimento privado em domínios com interesse estratégico;
- Existência de projetos de modernização administrativa;
- Relação entre o emigrante e a sua terra natal;
- Realização de eventos locais e de renome internacional
- Acessibilidade à internet em todas as freguesias do município.

OPORTUNIDADES

- Candidatura da agenda “Mistérios da Páscoa” a Melhores Práticas da UNESCO;
- Programa RECOMEÇAR, conciliando o bem-estar e natureza com o empreendedorismo, a inovação, e criação da marca Idanha-a-Nova;
- Explorar as potencialidades agrícolas associadas ao regadio;
- Apetência da população urbana pelo turismo rural e pelo turismo de natureza;
- Reconhecimento no meio cinegético o seu elevado potencial;
- Aproveitamento sustentável do potencial florestal e agrícola;
- Apetência crescente para o consumo de produtos diferenciados;
- Laboratório Colaborativo – Foodlab;
- Proximidade ao mercado espanhol;
- Implementação de grandes investimentos no domínio das energias renováveis;
- Crescente expressão do emprego na economia social;
- Valorização energética dos canais de rega e eficiência hídrica.

FRAQUEZAS

- Despovoamento do território;
- Envelhecimento da população;
- Baixos níveis médios de escolaridade e qualificação dos recursos humanos;
- Baixa percentagem de alunos que prossegue estudos no ensino superior;
- Áreas com elevada suscetibilidade à desertificação;
- Elevada suscetibilidade à propagação de incêndios;
- Sinalética de orientação turística insuficiente;
- Défice de valor acrescentado nas produções tradicionais;
- Extensas listas de espera para os lares de idosos existentes;
- Empresas industriais de pequena dimensão;
- Visitas curtas e com estadas curtas;
- Desemprego sazonal, flutuante e com particular incidência entre as mulheres;
- Comércio local de dimensão reduzida, pouco variado e pouco modernizado;
- Baixo nível de instrução da população ativa agrícola e pouca formação técnica;
- Introdução de portagens na A23;
- Concentração do ser serviços na sede de concelho;
- Inexistência de meios complementares de diagnóstico;
- Fraca propensão à mudança e inovação;
- Ausência de um hospital no município.

AMEAÇAS

- Enfraquecimento da capacidade económica dos potenciais consumidores dos produtos e serviços locais;
- Incertezas sobre as orientações do próximo quadro comunitário de apoio;
- Abandamento do investimento nos processos de preservação e conservação da natureza, no turismo rural e da natureza;
- Concorrência turística dentro do mesmo segmento;
- Risco de incêndio e efeitos negativos decorrentes da desertificação associada às alterações climáticas;
- Risco de contaminação genética das espécies cinegéticas, por ações de repovoamento;
- Concorrência dos produtos agroalimentares da UE;
- Desequilíbrio do desenvolvimento regional (interioridade);
- Transferência de competências da AC para as AL e as CIM.

ANEXO B – ANÁLISE SWOT AO MUNICÍPIO DE PENAMACOR

FORÇAS	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Vasto património arquitetónico, arqueológico, geológico e natural; <ul style="list-style-type: none"> > Integração do Geoparque Naturtejo na rede internacional da UNESCO; > Termas de Águas Penamacor; > Reserva da Malcata; • Qualidade e estado de preservação dos recursos ambientais; • Bom posicionamento geoestratégico, a meio caminho entre Lisboa e Madrid; • Boas acessibilidades rodoviárias, com a A23, a nível nacional, relevando a IC31 que possibilita uma maior ligação a Espanha • Requalificação do Centro de Saúde e requalificação urbana de algumas freguesias; • Presença de agroindústrias com alguma dimensão e projeção de mercado; • Infraestruturas de aproveitamento hidroagrícola; • Unidades de produção energética a partir de diversas fontes renováveis; • Relação entre o emigrante e a sua terra natal; • Academia Sénior; • Realização de feiras e eventos tradicionais, como por exemplo, o Madeiro no Natal; • História e as tradições locais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Despovoamento do território; • Envelhecimento da população; • Baixos níveis médios de escolaridade e qualificação dos recursos humanos; • Elevada proporção de população inativa; • Baixo nível de rendimentos médios da população; • Debilidade da estrutura empresarial; • Áreas com elevada suscetibilidade à desertificação; • Baixo nível de mecanização dos trabalhos agrícolas; • Sinalética de orientação turística insuficiente; • Défice de valor acrescentado nas produções tradicionais; • Incapacidade de aceder aos mercados e de dar valor acrescentado às produções locais; • Associativismo incipiente nas áreas agroflorestal e agroalimentares; • Difícil acesso aos principais eixos ferroviários regionais e internacionais; • Comércio local de dimensão reduzida, pouco variado e pouco modernizado; • Reduzido número de serviços de saúde disponibilizados; • Introdução de portagens na A23; • Concentração dos serviços públicos na sede de concelho; • Fraca propensão à mudança e inovação; • Ausência de um hospital no município.
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> • Reconhecimento de Penamacor pela Carta Europeia de Turismo; • Ampliação da Zona Industrial e de transformação do antigo Celeiro da EPAC numa incubadora de valorização dos recursos endógenos; • População estrangeira com estatuto legal a residir em Penamacor; • Crescimento do teletrabalho, através da instalação de internet com fibra; • Escola Internacional de Penamacor; • Requalificação da Zona Histórica de Penamacor e do Teatro Clube de Penamacor; • Apetência da população urbana pelo turismo rural e pelo turismo de natureza; • Reconhecimento no meio cinegético o seu elevado potencial; • Aproveitamento sustentável do potencial florestal, agrícola e hidroagrícola; • Apetência crescente para o consumo de produtos diferenciados; • Proximidade ao mercado espanhol; • Desenvolvimento de um <i>cluster</i> no sector das energias renováveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desertificação demográfica; • Incertezas sobre as orientações do próximo quadro comunitário de apoio; • Individualismo dos donos de explorações agrícolas e estrutura fundiária como obstáculos à modernização dos processos produtivos • Incapacidade de adaptar as produções locais à crescente exigência das regulamentações comunitárias; • Subaproveitamento dos investimentos no Regadio da Cova da Beira; • Crescente degradação do património histórico e arquitetónico; • Risco de incêndio e efeitos negativos decorrentes da desertificação associada às alterações climáticas; • Risco de contaminação genética das espécies cinegéticas, por ações de repovoamento; • Concorrência dos produtos agroalimentares da UE; • Transferência de competências da AC para as AL e as CIM.

ANEXO C – ANÁLISE SWOT AO MUNICÍPIO DE ALMEIDA

FORÇAS	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Vasto património arquitetónico, arqueológico, geológico e natural; <ul style="list-style-type: none"> > Monumentos nacionais, imóveis de interesse público e Aldeias Históricas, nomeadamente Almeida e Castelo Mendo; > Termas de Almeida – Fonte Santa; > Património Arqueológico classificado; > Património natural e paisagístico de relevo agreste dominado pelo granito; • Qualidade e estado de preservação dos recursos ambientais; • Bom posicionamento geoestratégico, a meio caminho entre Lisboa e Madrid; • Boas acessibilidades rodoviárias, através da A25 com a ligação espanhola da A62, sendo a principal ligação rodoviária entre Portugal e Espanha, a nível nacional; • Ligação ferroviária pela Linha da Beira Alta e com ligação a Espanha, através dos serviços internacionais Sud-Express e Lusitânia Comboio Hotel; • Requalificação urbana de algumas freguesias; • Infraestruturas culturais e desportivas em todo o município; • Relação entre o emigrante e a sua terra natal; • Realização de feiras e eventos tradicionais, como por exemplo, o Cerco em Almeida ou a Feira Medieval de Castelo Mendo; • Centro de Estudos de Arquitetura Militar de Almeida • História e as tradições locais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Despovoamento do território; • Envelhecimento da população; • Baixos níveis médios de escolaridade e qualificação dos recursos humanos; • Elevada proporção de população inativa; • Baixo nível de rendimentos médios da população; • Debilidade da estrutura empresarial; • Áreas com elevada suscetibilidade à desertificação; • Baixo nível de mecanização dos trabalhos agrícolas; • Sinalética de orientação turística insuficiente; • Défice de valor acrescentado nas produções tradicionais; • Incapacidade de aceder aos mercados e de dar valor acrescentado às produções locais; • Associativismo incipiente nas áreas de comércio ou industrial; • Comércio local de dimensão reduzida, pouco variado e pouco modernizado; • Reduzido número de serviços de saúde disponibilizados; • Introdução de portagens na A25; • Concentração dos serviços públicos na sede de concelho; • Fraca propensão à mudança e inovação; • Ausência de um hospital no município.
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> • Reconhecimento do município de Almeida pela Carta Europeia de Turismo; • Candidatura das Fortificações Abaluartadas da Raia Luso-Espanhola a Património Mundial – UNESCO • Ligação entre a autoestrada portuguesa A25 e a autoestrada espanhola A66; • Requalificação do Quartel das Esquadras inscrito no Programa REVIVE; • Apetência da população urbana pelo turismo rural e pelo turismo de natureza; • Reconhecimento no meio cinegético o seu elevado potencial; • Aproveitamento sustentável do potencial florestal e agrícola; • Apetência crescente para o consumo de produtos diferenciados; • Proximidade ao mercado espanhol. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desertificação demográfica; • Incertezas sobre as orientações do próximo quadro comunitário de apoio; • Incapacidade de adaptar as produções locais à crescente exigência das regulamentações comunitárias; • Ligação entre a autoestrada portuguesa A25 e a autoestrada espanhola A66; • Atividade agrícola de pequenas dimensões dispersa por todo o concelho e de caráter predominantemente familiar; • Degradação de algum património histórico, arquitetónico e arqueológico; • Risco de incêndio e efeitos negativos decorrentes da desertificação associada às alterações climáticas; • Risco de contaminação genética das espécies cinegéticas, por ações de repovoamento; • Transferência de competências da AC para as AL e as CIM.

ANEXO D – ANÁLISE SWOT AO MUNICÍPIO DO FUNDÃO

FORÇAS

- Vasto património arquitetónico, arqueológico, geológico e natural;
 - > Monumentos nacionais, imóveis de interesse público e uma Aldeia Histórica, nomeadamente Castelo Novo;
 - > Património Arqueológico;
 - > Património natural e paisagístico diversificado, através do granito, do xisto, da montanha, do pinhal e do campo alentejano;
- Qualidade, quantidade e diversidade da produção agrícola local, sobretudo frutífera;
- Bom posicionamento geoestratégico, ponto de fratura entre a paisagem mediterrânea e atlântica, entre o norte e o sul do país, e muito próximo de Espanha;
- Boas acessibilidades rodoviárias, através da A23;
- Aproveitamento Hidroagrícola da Cova da Beira;
- Living Lab Cova da Beira, com destaque para a plataforma agregadora - Incubadora A Praça;
- Baixo custo de habitação e de despesas familiares, comparado com a zona litoral do país;
- Redes sociais, vida em comunidade;
- Ligação entre o Fundão e a Covilhã, dando origem à expressão urbe "Cova da Beira";
- Infraestruturas culturais e desportivas em todo o município;
- Aldeias de Xisto;
- Relação entre o emigrante e a sua terra natal;
- Realização de feiras e eventos tradicionais, como por exemplo, o Cale&SandriAgosto;

OPORTUNIDADES

- Projeto da Rota das Aldeias Mineiras - Programa Valorizar;
- Projeto do Regadio a Sul da Gardunha, diminuindo a dependência pelo regadio da Cova da Beira;
- Exploração de lítio com benefício socioeconómico ao nível local;
- Reabilitação das termas da Touca-Alpedrinha;
- Integração de imigrantes e refugiados, com destaque para o Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM);
- Apetência da população urbana pelo turismo rural e pelo turismo de natureza;
- Requalificação da ligação ferroviária entre a Covilhã e a Guarda;
- Apetência crescente para o consumo de produtos diferenciados;
- Proximidade ao mercado espanhol.

FRAQUEZAS

- Despovoamento do território;
- Envelhecimento da população;
- Baixos níveis médios de escolaridade e qualificação dos recursos humanos;
- Falta de mão-de-obra qualificada e não qualificada;
- Áreas com elevada suscetibilidade à desertificação;
- Elevada suscetibilidade à propagação de incêndios;
- Redes de transportes;
- Dimensão das empresas e a distribuição dos produtos;
- Capacidade do setor social;
- Sustentabilidade, qualificação e especialização das IPSS e a cooperação entre IPSS;
- Introdução de portagens na A23;
- Ausência de funções urbanas de primeiro nível, nomeadamente um hospital, um polo de ensino superior;
- Extensão do território gera uma perda na coesão, criando diferentes polos, o Norte, o Sul da Gardunha, a zona do Pinhal;

AMEAÇAS

- Desertificação demográfica;
- Incertezas sobre as orientações do próximo quadro comunitário de apoio;
- Necessidade da requalificação dos equipamentos de saúde;
- Sustentabilidade da dívida financeira do município;
- Degradação de algum património histórico, arquitetónico e arqueológico;
- Risco de incêndio e efeitos negativos decorrentes da desertificação associada às alterações climáticas;
- Adaptação das PME a novas práticas de gestão;
- Aumento da pobreza infantil e descuido nos cuidados aos idosos;
- Processo de extração de lítio provoca a destruição da paisagem;
- Redução do número de alunos na Universidade da Beira Interior;
- Transferência de competências da AC para as AL e as CIM.

ANEXO E - GUIÃO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA AOS ATORES CHAVE

<u>Dia e hora da entrevista:</u> _____
<u>Local da entrevista:</u> _____
<u>Duração da entrevista:</u> _____
<u>Nome do entrevistado:</u> _____
<u>Profissão:</u> _____
<u>Idade:</u> _____
<u>Sexo:</u> _____
<u>Nacionalidade:</u> _____
<u>Entidade:</u> _____

Este guião foi construído de forma a aplicar as mesmas perguntas a instituições com níveis de intervenção diferentes, nomeadamente ao nível da NUTS I, NUTS II e NUTS III. Pede-se, por favor, que as instituições adaptem as respostas à escala da sua intervenção.

Descrição das políticas de desenvolvimento adotadas na sua área de intervenção³³ (atual, passado e perspetiva sobre o seu futuro)

- 1 - Quais foram as principais mudanças que ocorreram nas políticas de desenvolvimento nas últimas duas décadas?
- 2 - Ao longo das mudanças que ocorreram nas políticas de desenvolvimento, o que pensa mais ter mudado, a dimensão económica, social, cultural, ambiental e/ou governação?
- 3 - Quais são os principais problemas atuais da sua área de intervenção?
- 4 - Como perspetiva o futuro da sua área de intervenção?

Política de desenvolvimento regional/local

- 5 – Quais são as principais políticas de desenvolvimento regional/local que têm sido adotadas na sua área de intervenção? / Quais são os seus principais desafios?
- 6 - Quais os efeitos da política de desenvolvimento regional/local na sua área de intervenção?
- 7 - Entre as várias políticas adotadas existe alguma que se destaque mais? De que forma tem contribuído para o desenvolvimento da sua área de intervenção?
- 8 - Considera as políticas de desenvolvimento regional/locais adequadas às necessidades locais? Se não, quais as políticas que deveriam ser adotadas na sua área de intervenção e porquê?

Governança territorial

Local

- 9 - Na sua perspetiva, quais são os principais atores no desenvolvimento local? / Existe algum que se destaque?
- 10 - De que forma as câmaras municipais têm contribuído para o desenvolvimento local? /E a comunidade local – ativistas, empresários, comunidade científica, entre outros?
- 11 - Sente que existe facilidade em concertar estratégias de desenvolvimento local com os municípios?

Nacional

- 12 - Sente que existe uma política de desenvolvimento local em Portugal?

Supranacional

- 13 - Considera que os apoios dos fundos estruturais da UE são fundamentais para o desenvolvimento local? Existe algum que gostaria de destacar e porquê?
- 14 - Que problemas e desafios acha que existem relativamente à coordenação territorial do desenvolvimento a nível supramunicipal? / E relativamente ao relacionamento e articulação entre entidades públicas de diferentes níveis geográficos (local, intermunicipal, regional, nacional)?
- 15 - Se tivesse que escolher um fator como o mais importante para o desenvolvimento local, qual é que escolhia? Pense em instrumentos/medidas de políticas e no papel das várias entidades.

³³ Entende-se por área de intervenção a escala em que a instituição responsável por políticas de desenvolvimento atua, por exemplo, ao nível da NUTS I, NUTS II e NUTS III

**ANEXO F - GUIÃO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURA AOS AGENTES RESPONSÁVEIS POR
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL**

<u>Dia e hora da entrevista:</u> _____
<u>Local da entrevista:</u> _____
<u>Duração da entrevista:</u> _____
<u>Nome do entrevistado:</u> _____
<u>Profissão:</u> _____
<u>Município:</u> _____
<u>Idade:</u> _____
<u>Sexo:</u> _____
<u>Nacionalidade:</u> _____
<u>Papel na comunidade local:</u> _____

Relação com o município

- 1 - Há quanto tempo mora no município?
- 2 - Tem ligações familiares no município?
- 3 - O que o levou a fixar residência no município e a envolver-se na vida pública?
- 4 - Consegue identificar 3 aspetos positivos e 3 negativos das condições de vida no concelho?

Descrição do município (atual, passado e perspetiva sobre o seu futuro)

- 5 - Quais foram as principais mudanças que ocorreram no território (município) nas últimas duas décadas?
- 6 - Ao longo das mudanças que o município tem passado, o que pensa mais ter mudado, o nível económico, social, cultural, ambiental e/ou governação?
- 7 - Quais são os principais problemas atuais do município?
- 8 - Como perspetiva o futuro do município?

Política de desenvolvimento local

- 9 - Tem conhecimento das políticas de desenvolvimento local que tem sido adotadas no município? / Quais são os seus principais desafios?
- 10 - Quais os efeitos da política de desenvolvimento local na sua vida? / E no município?
- 11 - Entre as várias políticas adotadas existe alguma que se destaque mais? De que forma tem contribuído para o desenvolvimento do município?
- 12 - Considera as políticas de desenvolvimento local adequadas às necessidades locais? Se não, quais as políticas que deveriam ser adotadas no município e porquê?

Governança territorial

Local

- 13 - Na sua perspetiva, quais são os principais atores no desenvolvimento local? / Existe algum que se destaque?
- 14 - De que forma a câmara municipal tem contribuído para o desenvolvimento local? /E a comunidade local – ativistas, empresários, comunidade científica, entre outros?

Nacional

- 15 - Sente que existe uma política de desenvolvimento local em Portugal?
- 16 - Sente que existe o devido apoio por parte das instituições responsáveis pelas políticas de desenvolvimento rural – Ministério da Agricultura, Secretário de Estado da Valorização do Interior, CCDR centro, PO Centro, PDR? / Qual se destaca e porquê?

Supranacional

- 17 - Considera que os apoios dos fundos estruturais da UE são fundamentais para o desenvolvimento local? Existe algum que gostaria de destacar e porquê?
- 18 - Que problemas e desafios acha que existem relativamente à coordenação territorial do desenvolvimento a nível supramunicipal? / E relativamente ao relacionamento e articulação entre entidades públicas de diferentes níveis geográficos (local, intermunicipal, regional, nacional)?
- 19 - Se tivesse que escolher um fator como o mais importante para o desenvolvimento local, qual é que escolheria? Pense em instrumentos/medidas de políticas e no papel das várias entidades.

ANEXO G - QUESTIONÁRIO APLICADO À COMUNIDADE LOCAL



O presente questionário faz parte da dissertação de mestrado para o grau de mestre em Administração Pública, desenvolvido no Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE-IUL.

Tem como objectivo principal compreender o que a comunidade pensa sobre o desenvolvimento local no município.

Pedimos que colabore respondendo às perguntas que se seguem.

Obviamente, não existem respostas certas ou erradas, apenas pretendemos saber a sua opinião.

Não há nenhuma informação no questionário que o(a) possa identificar.

Comprometemo-nos a manter o anonimato de todas as respostas e a utilizá-las só para fins de investigação.

Muito Obrigado pela sua Colaboração

Data: ____ / ____ / ____

Município de Aplicação: _____

Bruno Mota
bmmas@iscte-iul.pt

Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE-IUL.

1. Reside e/ou trabalha no **município**

- Sim, resido no município Há quanto tempo? _____
- Sim, trabalho no município Há quanto tempo? _____
- Não, nem tenho qualquer ligação afetiva ao município
- Não, mas tenho ligações afetivas ao município

2. Por favor, pense no **município** e diga-nos como classifica os seguintes problemas (numa escala de 1 a 7).

	1	2	3	4	5	6	7
	Discordo Totalmente			Não Concordo, nem Discordo		Concordo Totalmente	
	Discordo Totalmente			Concordo Totalmente			
Baixa produtividade e competitividade	1	2	3	4	5	6	7
Excessiva especialização agrícola	1	2	3	4	5	6	7
Acessibilidades e infraestruturas inadequadas	1	2	3	4	5	6	7
Fraca colaboração entre as empresas locais	1	2	3	4	5	6	7
Envelhecimento da população e despovoamento	1	2	3	4	5	6	7
Baixa qualificação da população e recursos humanos	1	2	3	4	5	6	7
Distância de acesso aos serviços públicos básicos	1	2	3	4	5	6	7
Fraca concertação social	1	2	3	4	5	6	7
Esquecimento das tradições e do conhecimento tácito	1	2	3	4	5	6	7
Poluição e contaminação do ambiente	1	2	3	4	5	6	7
Ausência de gestão florestal e de recursos naturais locais	1	2	3	4	5	6	7
Ausência de liderança local	1	2	3	4	5	6	7
Vazio institucional ou de participação democrática	1	2	3	4	5	6	7

Apoio à natalidade e à fixação de residência	1	2	3	4	5	6	7
Estratégias de integração de migrantes e imigrantes	1	2	3	4	5	6	7
Promoção da qualidade de vida e bem-estar local	1	2	3	4	5	6	7

3.4. Medidas de política cultural e ambiental

	Discordo Totalmente						Concordo Totalmente
Desenvolvimento de estratégias locais, de forma a potenciar as tradições locais	1	2	3	4	5	6	7
Certificação e reconhecimento de <i>expertise</i> local	1	2	3	4	5	6	7
Mecanismo de controlo e fiscalização do ambiente	1	2	3	4	5	6	7
Investimento público na gestão do património arquitetónico, geológico e natural	1	2	3	4	5	6	7

4. Por favor, pense no **município** e diga-nos como revê as seguintes políticas de desenvolvimento local no município, nos últimos 10 anos.

	1	2	3	4	5	6	7
	Discordo Totalmente			Não Concordo, nem Discordo	Concordo Totalmente		
	Discordo Totalmente						Concordo Totalmente
Desenvolvimento tecnológico e inovação	1	2	3	4	5	6	7
Turismo rural e natural	1	2	3	4	5	6	7
Melhoria das infraestruturas e acessibilidades	1	2	3	4	5	6	7
Integração de migrantes e imigrantes	1	2	3	4	5	6	7
Criação de uma marca rural	1	2	3	4	5	6	7
Melhoria da agricultura biológica	1	2	3	4	5	6	7
Qualificação da população e dos recursos humanos	1	2	3	4	5	6	7
Não reconheço nenhuma destas políticas no município	1	2	3	4	5	6	7

5. Por favor, pense no **município** e diga-nos o que pensa das frases que se seguem (numa escala de 1 a 7).

	1	2	3	4	5	6	7
	Discordo Totalmente			Não Concordo, nem Discordo	Concordo Totalmente		
	Discordo Totalmente						Concordo Totalmente
Identifico-me com o município	1	2	3	4	5	6	7

Acho que o município mudou para melhor nos últimos anos	1	2	3	4	5	6	7
No município sinto-me uma pessoa capaz e competente	1	2	3	4	5	6	7
A câmara municipal tem contribuído para o desenvolvimento do município	1	2	3	4	5	6	7
A comunidade local tem participado em iniciativas de desenvolvimento local	1	2	3	4	5	6	7
Perspetivo um futuro melhor para município	1	2	3	4	5	6	7
As políticas de desenvolvimento local adotadas no município têm efeitos positivos na minha vida	1	2	3	4	5	6	7
Tenho participado em iniciativas de desenvolvimento local	1	2	3	4	5	6	7
As políticas de desenvolvimento local adotadas têm efeitos positivos para o município	1	2	3	4	5	6	7
Considero que os agentes da administração central têm contribuído para o desenvolvimento do município	1	2	3	4	5	6	7
Entre os diferentes atores no desenvolvimento, a câmara municipal é a que se destaca mais	1	2	3	4	5	6	7
Entre os diferentes atores no desenvolvimento, o Grupo de Ação Local é o que se destaca mais	1	2	3	4	5	6	7
Os fundos da União Europeia têm contribuído muito para o desenvolvimento do município	1	2	3	4	5	6	7

6. Por favor, diga-nos o seguinte **sobre si**:

6.1. Sexo _____ 6.2. Idade _____ 6.3. Nacionalidade _____

6.4. Naturalidade _____ 6.5. Profissão _____

6.6. Grau de escolaridade completa

- No máximo 4º ano
- 9º ano ou equivalente
- 12º ano ou equivalente
- Licenciatura
- Mestrado
- Doutoramento

7. Para terminar, se quiser faça alguma observação sobre o município.

Bem-haja 😊

Caso deseje algum esclarecimento sobre o estudo, por favor, contacte:

Bruno Mota, pelo e-mail bmmas@iscte-iul.pt

ANEXO H - DISTRIBUIÇÃO DE MÉDIAS DOS ITENS DE CADA DIMENSÃO DO QUESTIONÁRIO

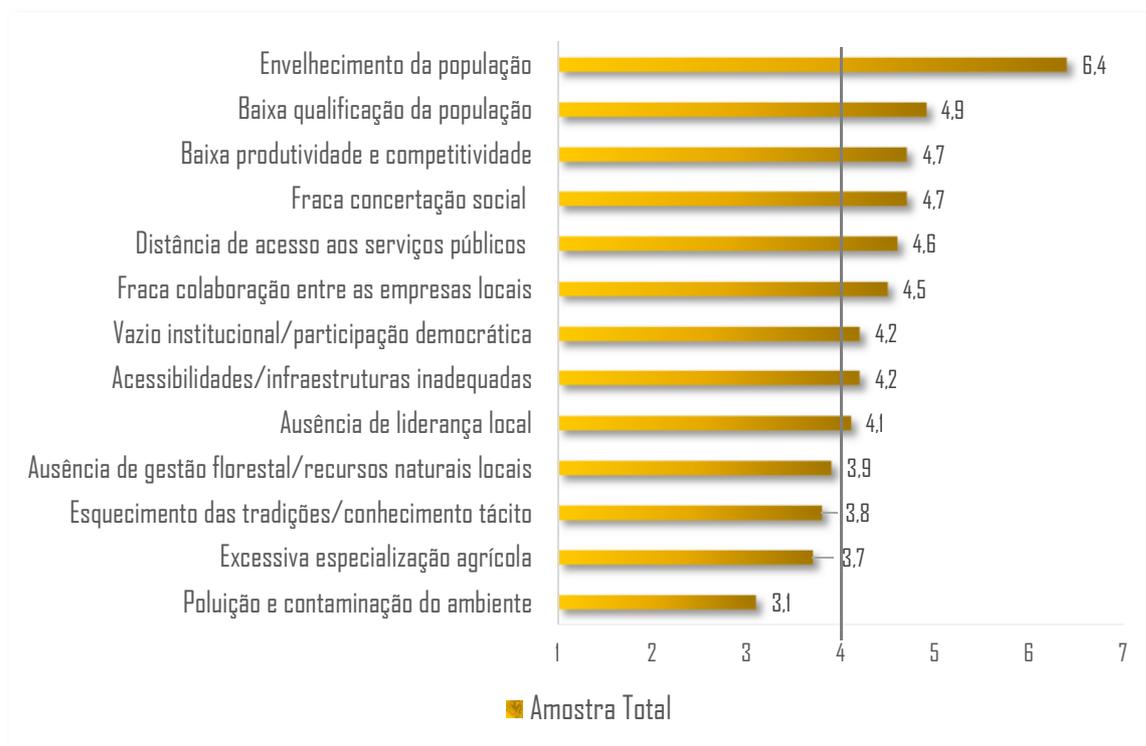


Gráfico 1. Identificação e avaliação dos principais problemas do município.

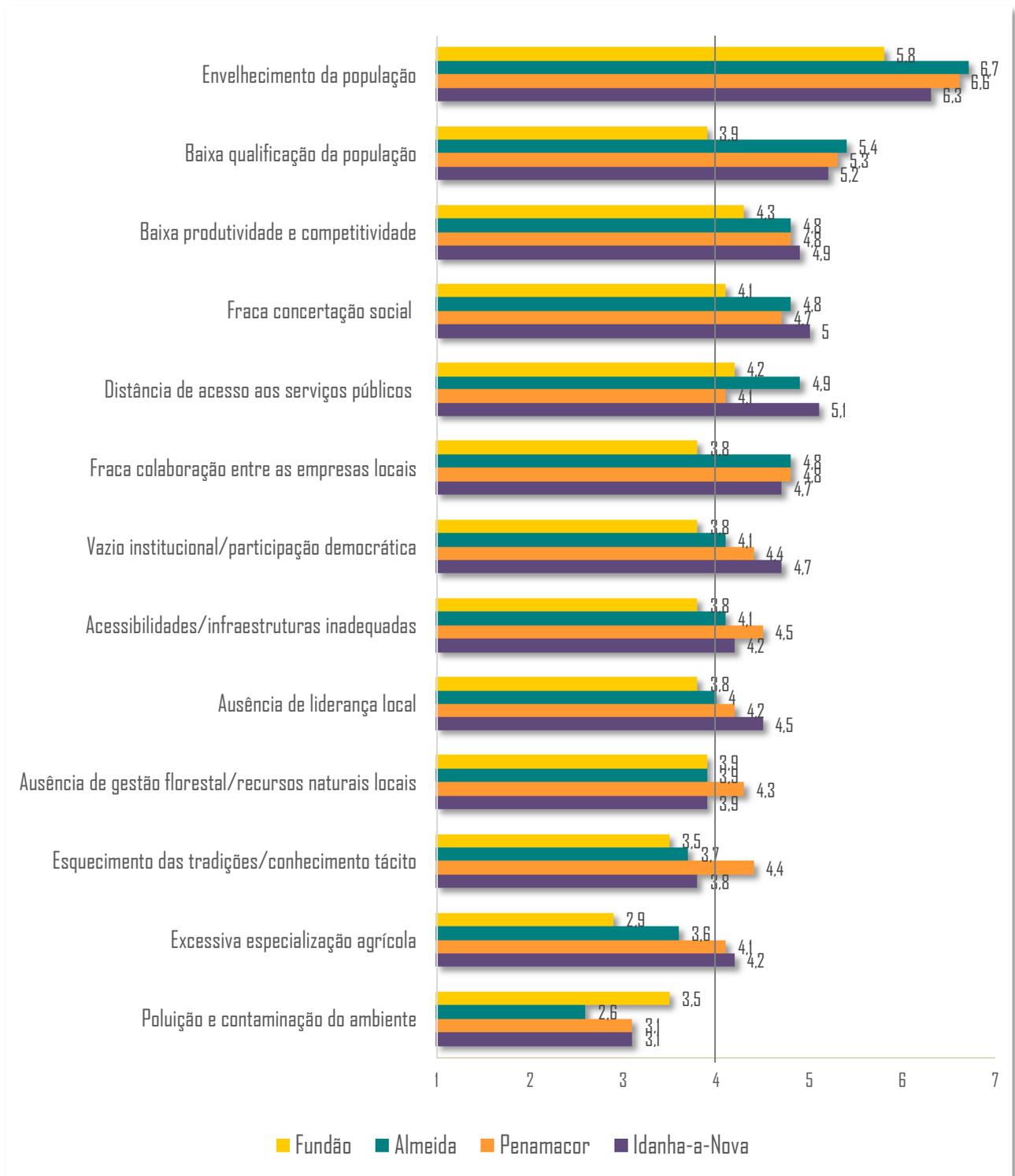


Gráfico 1.1. Identificação e avaliação dos principais problemas, por município.

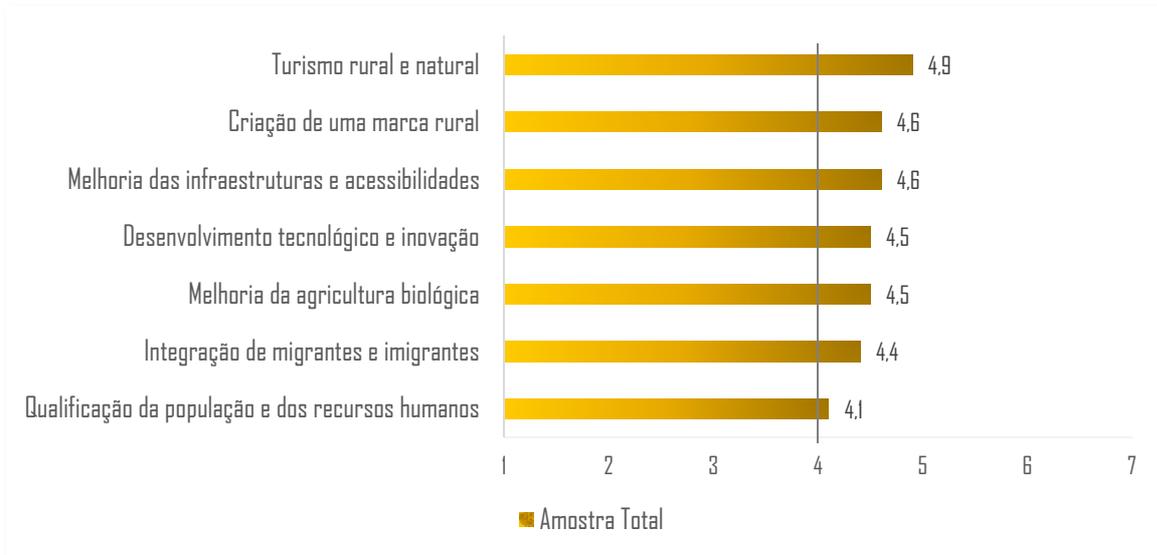


Gráfico 2. Identificação de políticas de desenvolvimento local implementadas nos últimos 10 anos.

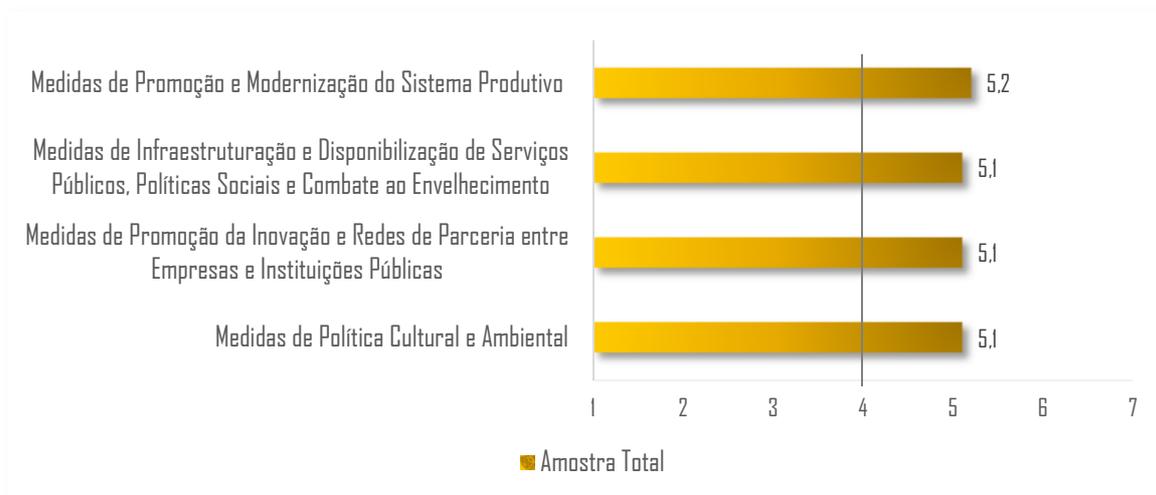


Gráfico 3. Medidas de desenvolvimento local a implementar no município.

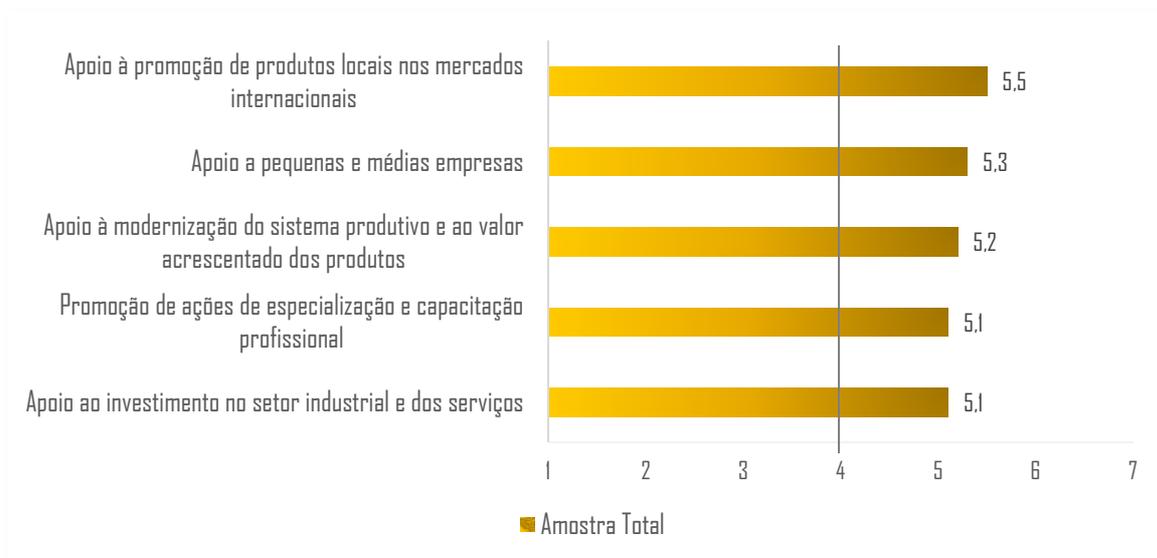


Gráfico 4. Medidas de Promoção e Modernização do Sistema Produtivo.



Gráfico 5. Medidas de Promoção da Inovação e Redes de Parceria entre Empresas e Instituições Públicas.

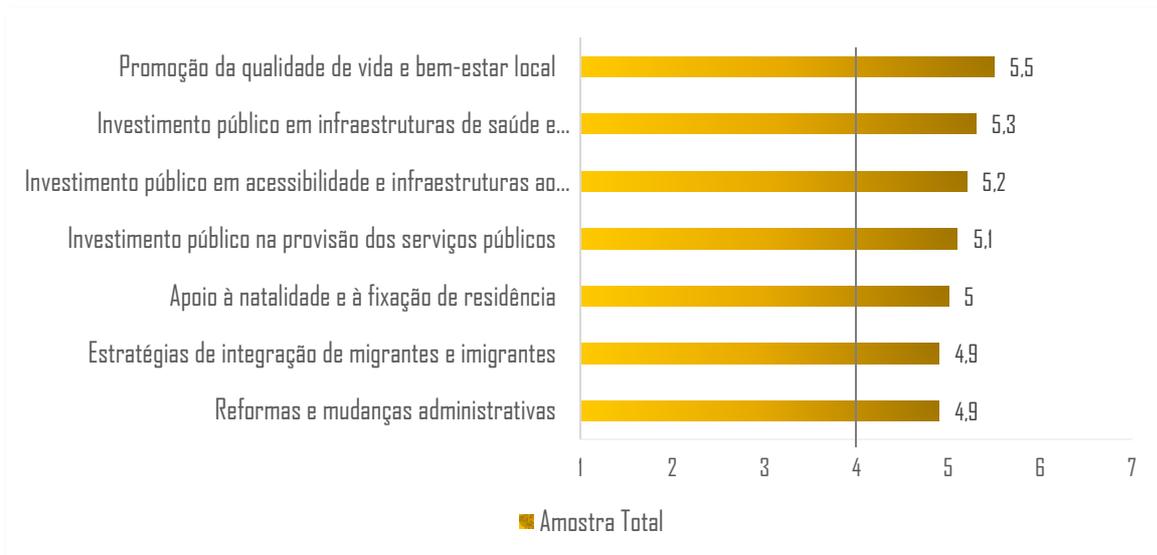


Gráfico 6. Medidas de Infraestruturação e Disponibilização de Serviços Públicos, Políticas Sociais e Combate ao Envelhecimento.

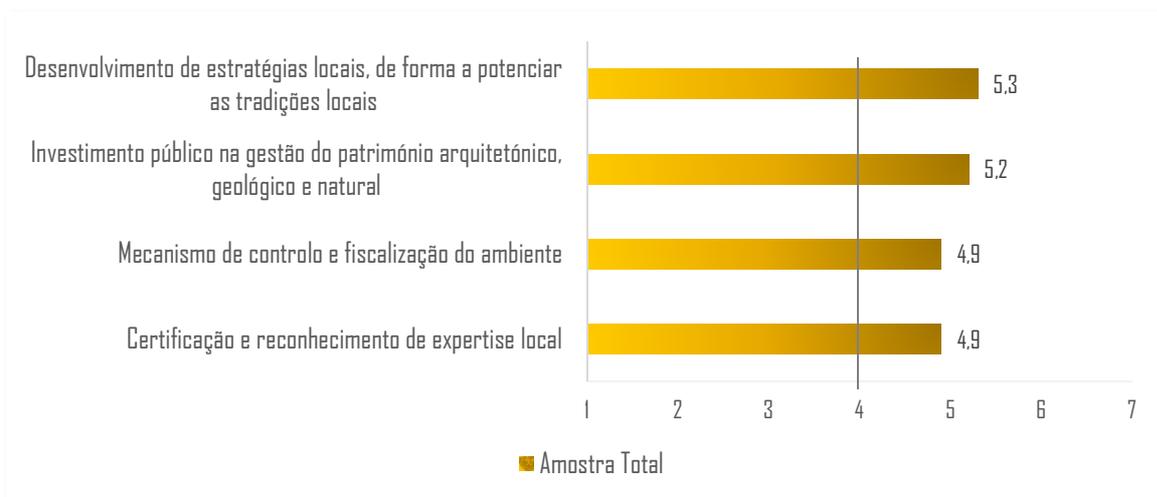


Gráfico 7. Medidas de Política Cultural e Ambiental.

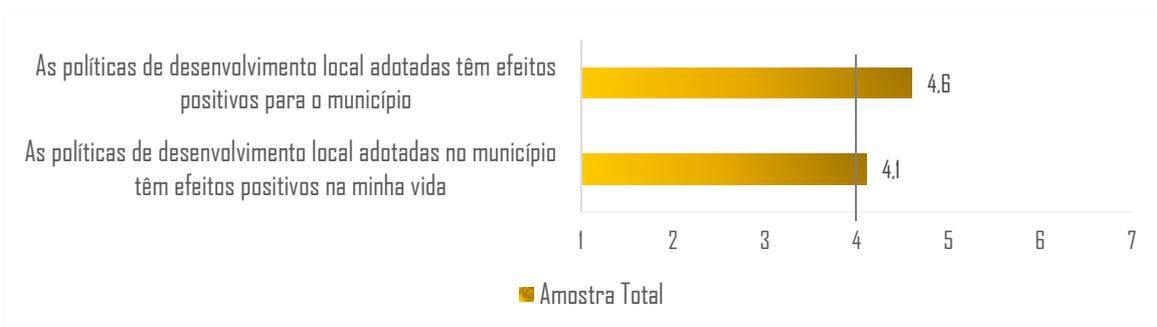


Gráfico 8. Perceção sobre o impacto de políticas de desenvolvimento local.

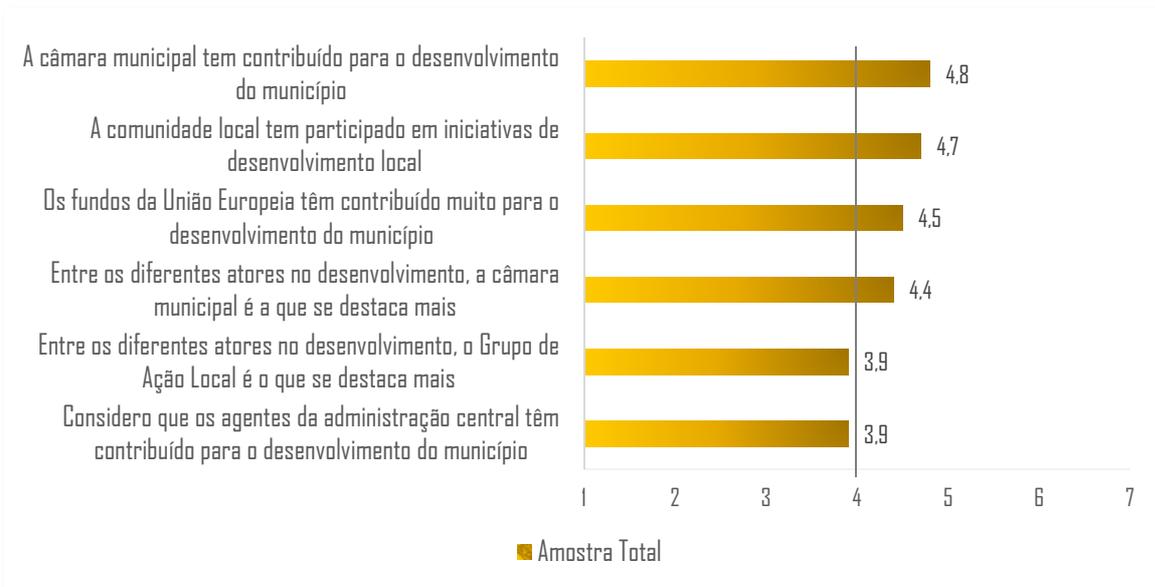


Gráfico 9. Percepção do contributo de diferentes atores para o desenvolvimento local.

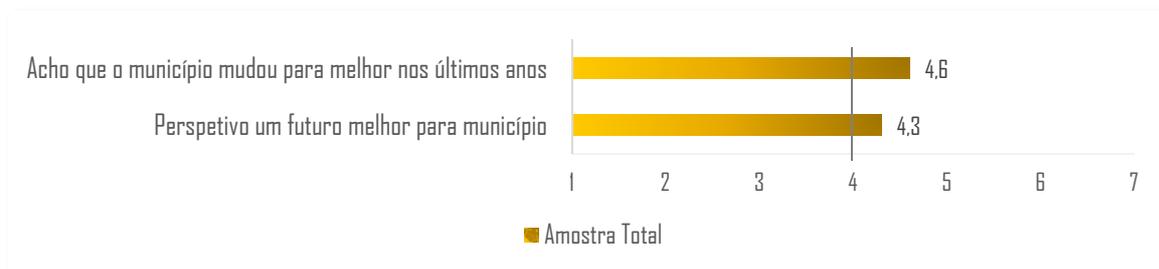


Gráfico 10. Percepção sobre o desenvolvimento e futuro de cada município.

**ANEXO I - MEDIDAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL A IMPLEMENTAR NO MUNICÍPIO:
ANÁLISE FATORIAL EXPLORATÓRIA, SEGUNDO O MÉTODO DE EXTRAÇÃO DE COMPONENTES
PRINCIPAIS (ACP)**

Os resultados do teste de *Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy* (KMO) e de esfericidade de *Bartlett* revelaram valores que asseguram a validade do método utilizado (KMO=.829; $X^2(10)=259,984$; $p<0.001$ | KMO=.870; $X^2(15)=521,911$; $p<0.001$ | KMO=.832; $X^2(21)=544,714$; $p<0.001$ | KMO=.741; $X^2(6)=209,078$; $p<0.001$), indicando igualmente que existe uma boa correlação entre os itens (Pestana e Gageiro, 2008). A extração dos itens que correspondem a cada fator assumiu como critério o peso fatorial mínimo de 0,45. A colocação dos itens corresponderá ao fator em que mais satura, logo, que apresenta um peso fatorial mais elevado. Partindo do critério de Kaiser, verificou-se um valor próprio superior a 1, sendo identificado um único fator na análise fatorial dos componentes principais, para cada conjunto medidas. Deste modo, o fator extraído relativo ao conjunto de: a) *Medidas de Promoção e Modernização do Sistema Produtivo* explica 66,64% da variância total, apresentando um valor próprio de 3,332 (Quadro 1); b) *Medidas de Promoção da Inovação e Redes de Parceria entre Empresas e Instituições Públicas* explica 74,80% da variância total, apresentando um valor próprio de 4,488 (Quadro 2); c) *Medidas de Infraestruturação e Disponibilização de Serviços Públicos, Políticas Sociais e Combate ao Envelhecimento* explica 66,83% da variância total, apresentando um valor próprio de 4,678 (Quadro 3); e d) *Medidas de Política Cultural e Ambiental* explica 70,62% da variância total, apresentando um valor próprio de 2,825 (Quadro 4). Conforme os resultados revelados pela análise fatorial, procedeu-se à composição de cada fator, através das médias dos itens que o compõem, dando origem às variáveis: a) *Medidas de Promoção e Modernização do Sistema Produtivo*; b) *Medidas de Promoção da Inovação e Redes de Parceria entre Empresas e Instituições Públicas*; c) *Medidas de Infraestruturação e Disponibilização de Serviços Públicos, Políticas Sociais e Combate ao Envelhecimento*; e d) *Medidas de Política Cultural e Ambiental*.

Quadro 1. Análise Fatorial Exploratória dos itens da dimensão *Medidas de Promoção e Modernização do Sistema Produtivo*: Matriz de Componentes.

Medidas de Promoção e Modernização do Sistema Produtivo - Itens	<i>Medidas de Promoção e Modernização do Sistema Produtivo</i>	
Apoio à modernização do sistema produtivo e ao valor acrescentado dos produtos	,815	
Promoção de ações de especialização e capacitação profissional	,863	$\alpha = .87$
Apoio à promoção de produtos locais nos mercados internacionais	,779	$X=5,2$
Apoio ao investimento no setor industrial e dos serviços	,819	$DP=1,30$
Apoio a pequenas e médias empresas	,804	
<i>Eigenvalues</i>	3,332	
Variância Explicada	66,64%	

Nota. Método de extração: Análise de Componentes Principais. 1 componente extraída

Quadro 2. Análise Fatorial Exploratória dos itens da dimensão *Medidas da Inovação e Redes de Parceria entre Empresas e Instituições Públicas*: Matriz de Componentes.

Medidas de Promoção da Inovação e Redes de Parceria entre Empresas e Instituições Públicas - Itens	<i>Medidas da Inovação e Redes de Parceria entre Empresas e Instituições Públicas</i>	
Apoio ao desenvolvimento tecnológico e inovação	,855	
Estímulo à capacidade empreendedora e de gestão	,859	$\alpha = .93$
Parcerias entre diferentes atores sociais, públicos e privados	,841	$X=5,1$
Criação de redes colaborativas entre as empresas locais	,895	
Apoio ao desenvolvimento de estratégias coletivas	,888	$DP=1,43$
Criação de associações de desenvolvimento local	,849	
<i>Eigenvalues</i>	4,488	
Variância Explicada	70,62%	

Nota. Método de extração: Análise de Componentes Principais. 1 componente extraída

Quadro 3. Análise Fatorial Exploratória dos itens da dimensão *Medidas de Infraestruturação e Disponibilização de Serviços Públicos, Políticas Sociais e Combate ao Envelhecimento*: Matriz de Componentes.

Medidas de Infraestruturação e Disponibilização de Serviços Públicos, Políticas Sociais e Combate ao Envelhecimento - Itens	Medidas de Infraestruturação e Disponibilização de Serviços Públicos, Políticas Sociais e Combate ao Envelhecimento	
Investimento público em acessibilidade e infraestruturas ao nível local	,806	
Investimento público em infraestruturas de saúde e assistência social	,893	$\alpha = .91$
Investimento público na provisão dos serviços públicos	,906	X=5,1
Reformas e mudanças administrativas	,825	
Apoio à natalidade e à fixação de residência	,778	DP=1,41
Estratégias de integração de migrantes e imigrantes	,576	
Promoção da qualidade de vida e bem-estar local	,890	
<i>Eigenvalues</i>	4,678	
Variância Explicada	66,83%	

Nota. Método de extração: Análise de Componentes Principais. 1 componente extraída.

Quadro 4. Análise Fatorial Exploratória dos itens da dimensão *Medidas de Política Cultural e Ambiental*: Matriz de Componentes.

Medidas de Política Cultural e Ambiental - Itens	Medidas de Política Cultural e Ambiental	
Desenvolvimento de estratégias locais, de forma a potenciar as tradições locais	,806	
Certificação e reconhecimento de expertise local	,778	$\alpha = .86$
Mecanismo de controlo e fiscalização do ambiente	,576	X=5,1
Investimento público na gestão do património arquitetónico, geológico e natural	,890	DP=1,35
<i>Eigenvalues</i>	2,825	
Variância Explicada	66,83%	

Nota. Método de extração: Análise de Componentes Principais. 1 componente extraída.

ANEXO J – QUATRO CONJUNTOS DE MEDIDAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL A IMPLEMENTAR NO MUNICÍPIO: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE MUNICÍPIOS

1.1. Medidas de Promoção e Modernização do Sistema Produtivo

Os dados revelam que os participantes consideram que deveriam ser aplicadas, no município, todas as medidas de promoção e modernização do sistema produtivo apresentadas. Salienta-se o apoio à promoção de produtos locais nos mercados internacionais ($X= 5.5$) e o apoio a pequenas e médias empresas ($X= 5.3$), por serem as medidas que apresentam maiores médias (ver Gráfico 4, em Anexo H). Não se verificam diferenças significativas entre os quatro municípios, apresentando todos valores acima da média (Gráfico 1.1.). No entanto, importa referir o facto de o município do Fundão ($X= 5.8$) apresentar a média mais elevada relativamente à primeira medida, e o de Almeida relativamente à segunda ($X= 5.5$).

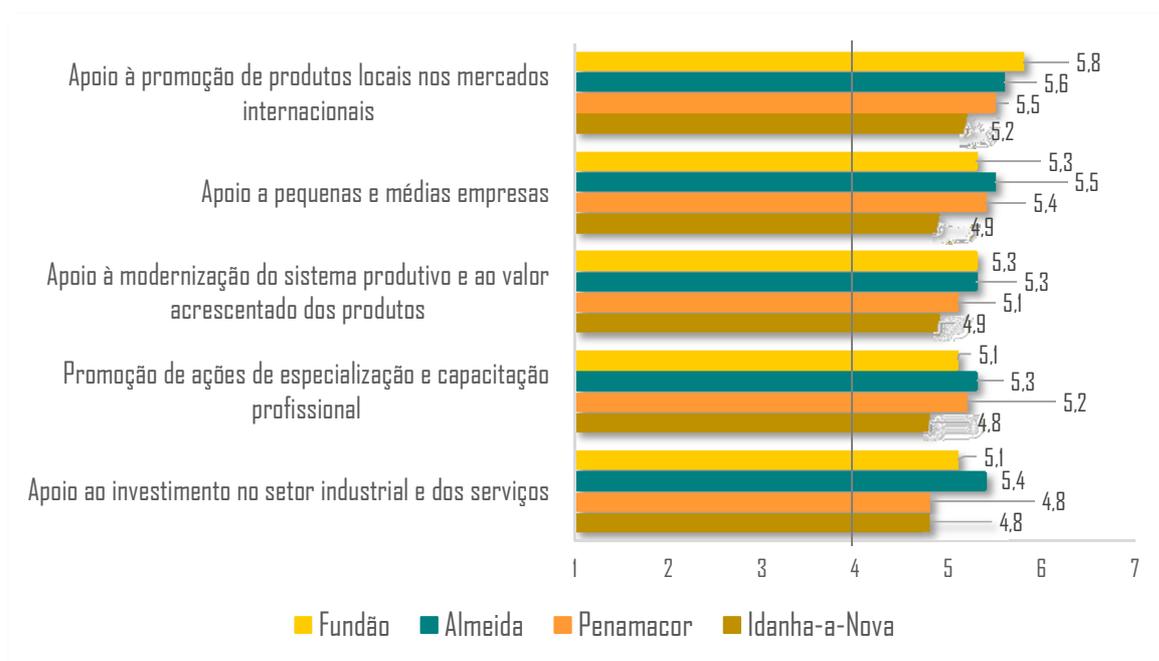


Gráfico 1.1. Distribuição de médias relativas à identificação de Medidas de Promoção e Modernização do Sistema Produtivo, por município.

1.2. Medidas de Promoção da Inovação e Redes de Parceria entre Empresas e Instituições Públicas

À semelhança das medidas dirigidas ao sistema produtivo, também as medidas de promoção da inovação e redes de parceria entre empresas e instituições públicas são identificadas como devendo ser implementadas nos municípios. Neste caso, o apoio ao desenvolvimento tecnológico e inovação ($X= 5.3$), o estímulo à capacidade empreendedora e de gestão ($X= 5.1$) e a criação de redes colaborativas entre empresas locais ($X= 5.1$) são as principais medidas identificadas (ver Gráfico 5, em Anexo H). Mais uma vez, não se verificam diferenças significativas entre os quatro municípios, apresentando todos valores acima da média (Gráfico 1.2.). Tal como se pode observar no Gráfico 1.2., o Fundão é o município que demonstra a média mais elevada em relação à segunda medida ($X= 5.6$), apresentando o mesmo valor ($X= 5.4$) que o município de Almeida ($X= 5.4$), no que concerne ao apoio ao desenvolvimento tecnológico e inovação, assim como, à criação de redes colaborativas (Fundão: $X= 5.3$ | Almeida: $X= 5.3$).

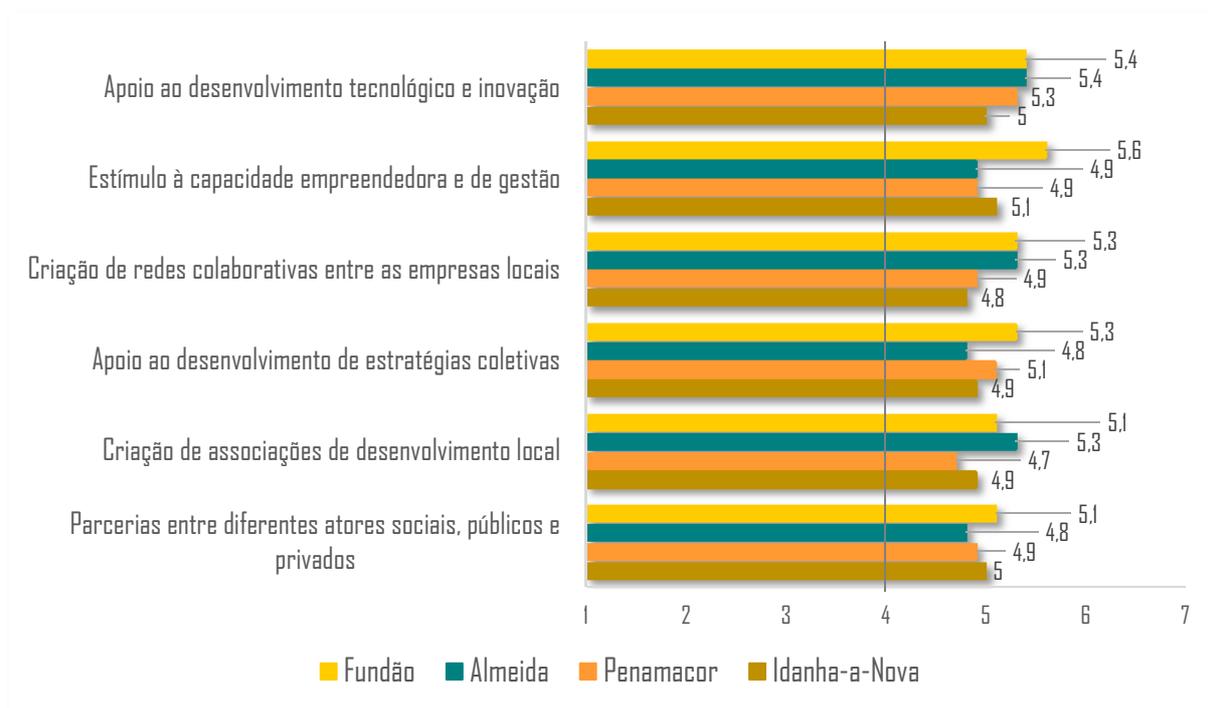


Gráfico 1.2. Distribuição de médias relativas à identificação de Medidas de Promoção da Inovação e Redes de Parceria entre Empresas e Instituições Públicas, por município.

1.3. Medidas de Infraestruturação e Disponibilização de Serviços Públicos, Políticas Sociais e Combate ao Envelhecimento

No geral, os participantes dos quatro municípios acreditam ser importante a adoção do conjunto de medidas de infraestruturação e disponibilização de serviços públicos, políticas sociais e combate ao envelhecimento, exposto no questionário. A promoção da qualidade de vida e bem-estar local ($X= 5.5$), o investimento público em infraestruturas de saúde e assistência social ($X= 5.3$), e em acessibilidade e infraestruturas ao nível local ($X= 5.2$) demonstram ser as medidas mais realçadas (ver Gráfico 6, em Anexo H). Uma análise comparativa revela não existirem diferenças significativas entre os quatro municípios (Gráfico 1.3.). Porém, podem-se destacar as médias mais elevadas de Penamacor relativamente ao investimento público em infraestruturas de saúde e assistência social ($X= 5.6$), e de Almeida relativamente ao investimento em acessibilidade e infraestruturas ao nível local ($X= 5.6$).

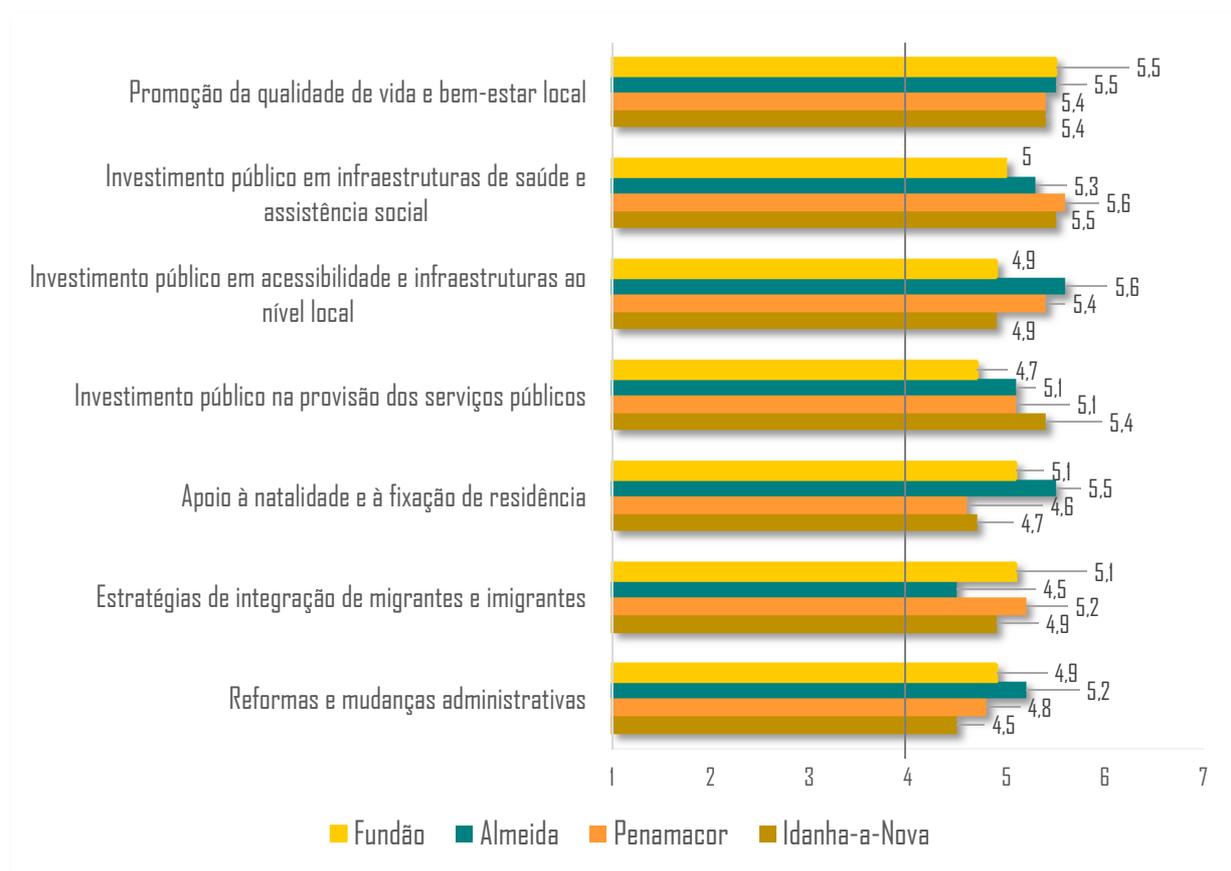


Gráfico 1.3. Distribuição de médias relativas à identificação de Medidas de Infraestruturação e Disponibilização de Serviços Públicos, Políticas Sociais e Combate ao Envelhecimento, por município.

1.4. Medidas de Política Cultural e Ambiental

Os participantes demonstram ainda que gostariam de ver implementadas no município, o conjunto de medidas de política cultural e ambiental apresentado. Entre estas, o desenvolvimento de estratégias locais, de forma a potenciar as tradições locais ($X= 5.3$), e o investimento público na gestão do património arquitetónico, geológico e natural ($X= 5.2$) surgem como as medidas mais evidenciadas (ver Gráfico 7, em Anexo H), não existindo diferenças significativas entre os municípios (Gráfico 1.4.). Não obstante, verifica-se ser Penamacor o município que apresenta valores mais elevados em ambas as medidas ($X= 5.6$ | $X= 5.4$).

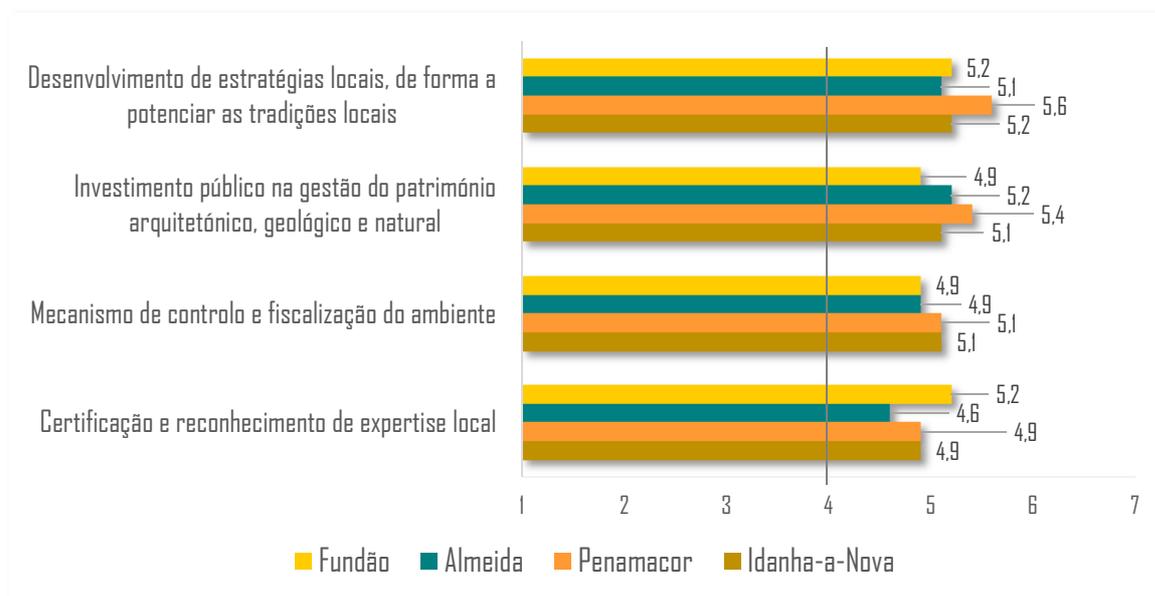


Gráfico 1.4. Distribuição de médias relativas à identificação de Medidas de Política Cultural e Ambiental, por município.