



Universidade de Évora - Instituto de Investigação e Formação Avançada

Programa de Doutoramento em Sociologia

Tese de Doutoramento

**Relações de cooperação entre Municípios do Alto Alentejo:
diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de
ação**

Ana Maria Marques Balão

Orientador(es) | José Manuel Leal Saragoça

Évora 2020



Universidade de Évora - Instituto de Investigação e Formação Avançada

Programa de Doutoramento em Sociologia

Tese de Doutoramento

**Relações de cooperação entre Municípios do Alto Alentejo:
diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de
ação**

Ana Maria Marques Balão

Orientador(es) | José Manuel Leal Saragoça

Évora 2020



O tese de doutoramento foi objeto de apreciação e discussão pública pelo seguinte júri nomeado pelo Diretor do Instituto de Investigação e Formação Avançada:

Presidente | Carlos Alberto da Silva (Universidade de Évora)

Vogais | Bernardete Dias Sequeira (Universidade do Algarve - Faculdade de Economia)
Carlos Gil Correia Veloso da Veiga (Universidade do Minho)
José Manuel Leal Saragoça (Universidade de Évora) (Orientador)
João Emílio Alves (Instituto Politécnico de Portalegre)
Maria da Saudade Rodrigues Colaço Baltazar (Universidade de Évora)

“O que quer dizer cativar? É uma coisa muito esquecida.
Significa criar laços.”

Antoine de Saint-Exupéry

Agradecimentos

A concretização de um trabalho de investigação exige, em múltiplas ocasiões, uma elevada capacidade de resiliência para lidarmos com problemas, para nos adaptarmos a mudanças e resistir a múltiplas pressões. Mas esta capacidade fica, de algum modo, mais fácil de a exercermos quando contamos com o apoio de um conjunto de pessoas. Cada uma delas assume um papel que nos permite alcançar a meta. Sinto-me grata por terem cruzado o meu percurso.

Ao meu orientador, Professor Doutor José Manuel Leal Saragoça, pelas observações, pelos ensinamentos, pela disponibilidade e apoio incondicional que sempre me deu ao longo deste percurso. Agradeço, especialmente, a confiança que depositou no meu trabalho.

Aos colegas de doutoramento e aos investigadores do CICS.NOVA.UÉvora, por me terem proporcionado a oportunidade de partilhar dúvidas, angústias e reflexões, por me terem permitido beneficiar dos seus conhecimentos e das suas experiências. Uma palavra em especial às Professoras Saudade Baltazar, Isabel Ramos e Sandra Saúde, pela forma como envolveram, encaminharam e acarinharam durante os últimos anos.

Ao Professor Paulo Neto, à Dra. Hortênsia Menino, à Dra. Fátima Cid, ao Arq. André Espenica e ao Doutor Orlando Pereira, pelos ensinamentos partilhados, pelos contributos que me deram e também pelas palavras de motivação.

A todos/as os/as Presidentes de Câmara do Alto Alentejo que manifestaram o interesse e que contribuíram para que fosse possível a recolha de dados nos municípios, sem o seu apoio nunca teria sido possível a concretização deste trabalho. Também uma palavra de agradecimento aos técnicos dos municípios, pela paciência para responderem às mensagens de correio eletrónico, por me receberem nas vossas salas de trabalho e por me disponibilizarem o vosso tempo.

Aos meus amigos e amigas, que mesmo não os nomeando sabem quem são, agradeço a sua permanente vigilância para que eu não “caísse” e para continuar a sorrir, em especial quando as dificuldades pareciam maiores que as soluções.

Por último agradeço à minha família, o seu apoio incondicional, a forma como todos/as sempre souberam interpretar, compreender e contribuir para me proporcionar esta felicidade de poder investigar, estudar, conhecer. Uma palavra especial ao meu pai, o homem que nunca pôde aprender a ler, mas que sempre me ensinou que o conhecimento é o bem maior que podemos ter.

Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação

Resumo

A investigação tem como objeto as relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo, as estratégias dos atores inseridos num sistema de ação composto por jogos entre atores e sujeito a mudanças constantes. A metodologia utilizada recorreu, fundamentalmente, à análise prospetiva estratégica, metodologicamente operacionalizada pela Escola Francesa, com vista a conhecer as dinâmicas passadas e presentes da cooperação; identificar os fatores mobilizadores e as barreiras no sistema de cooperação; reconhecer os recursos disponibilizados pelos atores; conhecer as relações desenvolvidas, eventuais conflitos e revelar futuros possíveis para a cooperação. A recolha de dados realizada entre 14 de setembro de 2015 e 31 de julho de 2017 contemplou a análise documental (562 documentos consultados, 329 validados) nos acervos municipais, a aplicação de questionários (12 câmaras municipais) e a realização de entrevistas (5) a presidentes de câmara.

Os principais resultados sugerem que estas relações têm manifestado alterações, nomeadamente nas áreas de ação, que sofreram uma evolução ao longo do tempo; a regulação da cooperação operacionaliza-se de forma material, através de legislação, de regulamentos e de forma simbólica. A cooperação revela uma diversidade de composição organizacional. Salienta-se a existência de entidades externas aos municípios com uma forte influência no sistema. A investigação identificou como principais fatores mobilizadores: a regulação, problemas e visões comuns para a região e proximidade geográfica - e como principais fatores críticos de sucesso das relações no futuro: vontade política, liderança, cultura organizacional, meios disponíveis e (des)confiança.

O futuro da cooperação, neste território, pode bem ser constituído por um processo permanente e sistemático de relações entre os diferentes atores, enquanto grupo, para a concretização de objetivos estratégicos supramunicipais.

Palavras-chave: cooperação intermunicipal; municípios; estratégia de atores; ação coletiva; sistema de ação.

Cooperative relationships between Alto Alentejo municipalities: prospective diagnosis scenarios and possible action strategies

Abstract

The research has as its object the cooperation relationship between Alto Alentejo municipalities, the playing role actor's strategies inserted in a game system between actors and exposed to constant changes. The method used accrue, fundamentally, from a strategic prospective analysis, operationalized by French School, to understand the past and present cooperation dynamics; recognize mobilizing factors and cooperation system barriers; identify resources made available by actors; get to know developed relationships, possible conflicts and discover possible paths for future cooperation. The data collection, performed between the 14th of September of 2015 and the 31th of July of 2107, considered documents analysis (562 documents were consulted, 329 validated) in municipality archives, questionnaires applied (12 town hall) and conducted interviews (5) with town hall presidents.

The main results suggest that these relationships have undergone changes, namely in the areas of action, which have suffered an evolution over time; the regulation of cooperation is operationalized in a material way, through legislation, regulations and symbolically. Cooperation reveals a diversity of organizational composition. It should be noted the existence of entities external to the municipalities with a strong influence on the system. The investigation identified as the main mobilizing factors: regulation, problems and common views for the region and geographical proximity - and as the main critical factors for the success of relations in the future: political will, leadership, organizational culture, available means and (un)trust.

The future of cooperation in this territory may well be constituted by a permanent and systematic process of relations between the different actors, as a group, to achieve supramunicipal strategic objectives.

Key words: intermunicipal cooperation; municipalities; actor strategy; collective action; action system.

Abreviaturas

ADAPT - Iniciativa relativa ao emprego e à adaptação da força de trabalho às mutações industriais

AdP – Águas de Portugal

AMAlentejo - Movimento Alentejo pela Regionalização e Desenvolvimento

AMDE – Associação de Municípios do Distrito de Évora

AMNA – Associação de Municípios do Norte Alentejano

ARDU – Ação de Regeneração e Desenvolvimento Urbano

ARS – Análise de Redes Sociais

BCE – Banco Central Europeu

CCDR – Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional

CCDRA - Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional do Alentejo

CE – Comunidade Europeia | Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEOT – Carta Europeia do Ordenamento do Território

CICS.NOVA.UÉvora – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade de Évora

CIM – Comunidade Intermunicipal

CIMAA – Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo

CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa

CRP – Constituição da República Portuguesa

CTE - Cooperação Territorial Europeia

DGAEP - Direção Geral da Administração e do Emprego Público

EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário

EGF – Empresa Geral de Fomento

ERT – Entidade Regional de Turismo

ESPON – European Spatial Planning Observation Network

ETA – Estação de Tratamento de Águas

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAT – Gabinete de Apoio Técnico

ICN – Instituto de Conservação da Natureza

ICNF – Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

INTERREG - Programa de cooperação inter-regional, cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional

IPP – Instituto Politécnico de Portalegre

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

ISDR – Índice Sintético de Desenvolvimento Regional

ITI – Intervenções Territoriais Integradas

LEADER – Programa de Desenvolvimento Rural, valorização dos recursos específicos de um território rural

LEADERSOR – Associação para o Desenvolvimento Rural Integrado do Sor

MACTOR – Método de Atores, Objetivos e Relações de Força

MoU - Memorando de Entendimento | Memorandum of Understanding

NUT – Nomenclatura de Unidade Territorial

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OECE - Organização Europeia de Cooperação Económica

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PERSU - Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos

PIB – Produto Interno Bruto

PME – Pequenas e Médias Empresas

PORAlentejo – Programa Operacional Regional do Alentejo

PROVERE – Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

RCAAP - Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal

RECITE - Programa Regiões e Cidades da Europa

UE – União Europeia

UÉ – Universidade de Évora

ULHT - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas da Universidade de Évora

Índice Geral

AGRADECIMENTOS.....	IV
RESUMO.....	V
ABSTRACT.....	VI
ABREVIATURAS.....	VII
ÍNDICE GERAL.....	X
ÍNDICE DE QUADROS.....	XIII
ÍNDICE DE FIGURAS.....	XV
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	XVI
INTRODUÇÃO.....	1
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL – MUNICÍPIOS, COOPERAÇÃO E PROSPETIVA.....	15
CAPÍTULO 1. - OS MUNICÍPIOS E O DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	15
1.1 - A organização municipal em Portugal.....	15
1.2 - Territórios, coesão e desenvolvimento.....	22
1.3 - A territorialização das políticas públicas.....	27
1.3.1 - Europa e a territorialização de políticas públicas.....	32
1.3.2 - Portugal e o desenvolvimento de políticas territorializadas.....	41
1.3.3 - Alentejo e a aplicação de políticas públicas territorializadas.....	46
CAPÍTULO 2. - DA COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL.....	53
2.1 - A cooperação como processo (de mudança) social.....	56
2.1.1 - Fundamentos da cooperação.....	63
2.1.2 - Barreiras e constrangimentos à cooperação.....	69
2.2 - Os municípios e o desenvolvimento de políticas de cooperação.....	75
2.2.1 - Modelos e práticas de cooperação intermunicipal.....	76
2.2.2 - A cooperação intermunicipal em Portugal.....	84
CAPÍTULO 3. - COOPERAÇÃO, AÇÃO COLETIVA E PROSPETIVA.....	93
3.1 - Atores, cooperação e ação coletiva.....	93
3.2 - Prospetiva territorial e ação coletiva.....	101
PARTE II – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO.....	110
CAPÍTULO 1. - TIPOLOGIA DO ESTUDO E MODELO DE ANÁLISE.....	110
1.1 - Natureza do estudo.....	110
1.2 - Modelo de análise.....	113
1.2.1 - Questão de partida e questões subsidiárias.....	120
1.2.2 - Objetivos gerais e objetivos específicos.....	122
CAPÍTULO 2. - PROCEDIMENTOS DE OPERACIONALIZAÇÃO METODOLÓGICA.....	123

2.1 - A estratégia de atores: o método MACTOR.....	125
2.2 - Análise de Redes Sociais	128
CAPÍTULO 3. - AS TÉCNICAS E OS INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS	137
3.1 - A recolha e a análise documental.....	137
3.2 - A entrevista.....	143
3.3 - O questionário.....	147
3.4 - Procedimentos metodológicos de operacionalização dos métodos utilizados	150
PARTE III – AS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DO ALTO ALENTEJO .	155
CAPÍTULO 1. - CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DAS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS NO ALTO ALENTEJO	155
1.1 - Análise retrospectiva das relações de cooperação	156
1.2 - Do presente das relações de cooperação	177
1.2.1 - As motivações dos municípios do Alto Alentejo.....	178
1.2.2 - Caracterização do ambiente interno.....	181
1.2.3 - Os relacionamentos dos municípios do Alto Alentejo.....	183
1.2.4 - Áreas de cooperação intermunicipal	205
1.2.5 - As vantagens e desvantagens da cooperação reconhecidas pelos municípios do Alto Alentejo.....	213
1.2.6 - Fatores mobilizadores das relações de cooperação e barreiras identificadas.....	219
CAPÍTULO 2. - ANÁLISE ESTRATÉGICA DE ATORES DA COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS .	228
2.1 - Caracterização dos atores.....	228
2.2 - Caracterização dos meios de ação.....	229
2.3 - Dependência dos atores.....	236
2.4 - Relação de forças existente entre os atores	238
2.4.1 - Influências diretas e indiretas entre atores	239
2.4.2 - Relação de Forças e Posição Relativa dos Atores.....	242
2.5 - Objetivos estratégicos dos atores	247
2.6 - Convergência dos atores face aos objetivos.....	255
2.7 - Considerações finais	259
CAPÍTULO 3. - FUTURO(S) PARA AS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DO ALTO ALENTEJO	261
3.1 - Obstáculos esperados	262
3.2 - Fatores críticos de sucesso	266
3.3 - Contributos para a caracterização da futura rede de atores.....	268
3.4 - Considerações finais	274
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA OS ATORES	277

BIBLIOGRAFIA.....	294
ANEXO 1 – SEMINÁRIO COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO ALENTEJO: DIAGNÓSTICO, DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE AÇÃO	320
APÊNDICE 1 – CONSENTIMENTO INFORMADO INFORMANTES-CHAVE	321
APÊNDICE 2 – CONSENTIMENTO INFORMADO PRESIDENTE DE CÂMARA.....	322
APÊNDICE 3 – GUIÃO DA ENTREVISTA INFORMANTE-CHAVE	323
APÊNDICE 4 – GUIÃO DA ENTREVISTA PRESIDENTE DE CÂMARA.....	327
APÊNDICE 5 – QUESTIONÁRIO	333
APÊNDICE 6 – LISTA DE ATORES	355
APÊNDICE 7 – QUADRO DE ANÁLISE DA ENTREVISTA REALIZADA AO INFORMANTE-CHAVE 1	358
APÊNDICE 8 – QUADRO DE ANÁLISE DA ENTREVISTA REALIZADA AO INFORMANTE-CHAVE 2	368
APÊNDICE 9 – QUADRO DE ANÁLISE DA ENTREVISTA REALIZADA AO INFORMANTE-CHAVE 3	377
APÊNDICE 10 – QUADRO DE ANÁLISE DA ENTREVISTA REALIZADA AO INFORMANTE-CHAVE 4	392
APÊNDICE 11 – TRANSCRIÇÃO <i>VERBATIM</i> DE ENTREVISTA PRESIDENTE 1.....	413
APÊNDICE 12 – TRANSCRIÇÃO <i>VERBATIM</i> DE ENTREVISTA PRESIDENTE 2.....	431
APÊNDICE 13 – TRANSCRIÇÃO <i>VERBATIM</i> DE ENTREVISTA PRESIDENTE 3.....	459
APÊNDICE 14 – TRANSCRIÇÃO <i>VERBATIM</i> DE ENTREVISTA PRESIDENTE 4.....	474
APÊNDICE 15 – TRANSCRIÇÃO <i>VERBATIM</i> DE ENTREVISTA PRESIDENTE 5.....	490

Índice de Quadros

Quadro 1 - Competências dos municípios portugueses (1977 - 2013).....	17
Quadro 2 - Atribuições dos municípios portugueses (1977-2013).....	20
Quadro 3 - Categorização de respostas nacionais para a UE	32
Quadro 4 - Proposta da comissão para o quadro financeiro plurianual.....	40
Quadro 5 - População residente e variação da população residente entre censos	48
Quadro 6 - População residente segundo os censos: total e por dimensão dos lugares	49
Quadro 7 - Conceito de Cooperação	59
Quadro 8 - Estruturas nacionais (UE 28) - Quadro de correspondência (atualização em 22/06/2016)	76
Quadro 9 - Número de governos locais em 17 países europeus, 1995-2004 e 2004-2014	79
Quadro 10 - Principais teorias de entendimento da ação coletiva.....	96
Quadro 11 - Descrição de prospetiva territorial	104
Quadro 12 - Operacionalização da investigação	123
Quadro 13 - Existência de projetos/atividades intermunicipais nos documentos previsionais dos municípios do Alto Alentejo (Ano 2015).....	139
Quadro 14 - Cronograma da recolha documental, realizada nos municípios, sobre relações de cooperação entre municípios	140
Quadro 15 - Quadro de desafios estratégicos e objetivos associados	151
Quadro 16 -N.º de registos por tipologia e por áreas de cooperação em cada tipologia (1988-2015)	163
Quadro 17 - Registos de documentos de cooperação - área temática: património e cultura (1988 - 2014)	172
Quadro 18 - Tipologia dos motivos de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo.....	180
Quadro 19 - Matriz binária de Atores	184
Quadro 20 - Grau de centralidade (FREEMAN'S DEGREE CENTRALITY)	186
Quadro 21 - Grau de intermediação (FREEMAN BETWEENNESS CENTRALITY).....	187
Quadro 22 - Grau de proximidade (CLOSENESS).....	188
Quadro 23 - Matriz atores x atores – frequência de relações de formais de cooperação entre municípios do Alto Alentejo	189
Quadro 24 - Medidas de centralidade da rede nas matrizes de frequência e binárias	192
Quadro 25 - Microestrutura da rede	193
Quadro 26 - Matriz de sobreposições ator - ator clique	193
Quadro 27 - Relações entre os municípios do Alto Alentejo e os municípios do Alentejo Central	195
Quadro 28 - Relações dos municípios com outras entidades	201
Quadro 29 - Entidades que se relacionam com menor intensidade com os municípios do Alto Alentejo	204
Quadro 30 - Entidade Regional de Turismo do Alentejo e Ribatejo: projetos financiados pela UE	207
Quadro 31 - Tipos de atividade em que existe maior intensidade de relações com outros países	212
Quadro 32 - Avaliação, pelos municípios, das vantagens das relações de cooperação intermunicipais	215
Quadro 33 - Avaliação, pelos municípios, das desvantagens das relações de cooperação intermunicipais	217

Quadro 34 - Vantagens e desvantagens das relações de cooperação – municípios de forma individual e municípios em grupo.....	218
Quadro 35 - Fatores mobilizadores de cooperação intermunicipal.....	221
Quadro 36 - Barreiras à cooperação intermunicipal no Alto Alentejo.....	223
Quadro 37 - Lista de principais atores do sistema de cooperação intermunicipal do Alto Alentejo.....	229
Quadro 38 - Meios disponíveis por atores.....	232
Quadro 39 - N° médio de empresas por Km ² e n° médio de pessoas ao serviço nas empresas não financeiras na Região Alentejo – 2009 e 2017.....	235
Quadro 40 - Matriz de influências diretas (MID).....	239
Quadro 41 - Matriz de influências diretas e indiretas.....	240
Quadro 42 - Distâncias líquidas entre atores.....	244
Quadro 43 - Balanço líquido total.....	244
Quadro 44 - Matriz dos máximos de influência direta e indireta (MMIDI).....	245
Quadro 45 - Coeficientes da relação de forças para cada ator.....	246
Quadro 46 - Matriz objetivos x atores (posição simples IMAO).....	248
Quadro 47 - Número de acordos dos atores registados para cada objetivo.....	250
Quadro 48 - Grupos de objetivos convergentes.....	255
Quadro 49 - Matriz de convergências valorizadas ponderadas dos atores sobre os objetivos (3CAA).....	256
Quadro 50 - Ordenação dos atores por número de convergências face aos objetivos.....	257
Quadro 51 - Tipologia de municípios de acordo com a sua dimensão.....	262
Quadro 52 - Fatores críticos de sucesso do sistema de cooperação intermunicipal do Alto Alentejo.....	266
Quadro 53 - Intenção de frequência de contactos formais entre atores do sistema de cooperação do Alto Alentejo.....	269
Quadro 54 - Medidas de centralidade da rede entre municípios do Alto Alentejo.....	272
Quadro 55 - Grau de intermediação de cada ator na rede futura de cooperação do Alto Alentejo.....	273
Quadro 56 - Grau de proximidade (Closeness).....	273

Índice de Figuras

Figura 1 - Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, NUT III, 2017	51
Figura 2 - Índice de Competitividade, Índice de Coesão e Índice de Qualidade Ambiental, NUT III, 2017	52
Figura 3 - Dimensões dos Fatores que influenciam a dinâmica da Cooperação Intermunicipal. 66	
Figura 4 - Um modelo integrativo de fracasso de alianças	70
Figura 5 - Modelo de influências sobre as barreiras da cooperação intermunicipal	75
Figura 6 - Projetos aprovados com a participação de parceiros regionais nos programas de cooperação territorial europeia 2007-2013.....	90
Figura 7 - Metodologia e Instrumentos de Investigação	119
Figura 8 - Nuvem de designações encontradas nos 329 documentos validados	141
Figura 9 - Cronologia da recolha de questionários.....	149
Figura 10 - Marcos temporais do municipalismo e do associativismo municipal.....	158
Figura 11 - Registos de cooperação por tipologia e área de cooperação (1988-2015).....	162
Figura 12 - Equipamento rural e urbano - relações de cooperação mapeadas por períodos temporais	167
Figura 13 - Dinâmica da rede de relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo..	185
Figura 14 – Grafo ponderado das relações formais entre os municípios do Alto Alentejo.....	191
Figura 15 - Grafo de relações entre municípios do Alto Alentejo e municípios do Alentejo Central	195
Figura 16 - Grafo de relações entre os municípios do Alto Alentejo e da Beira Baixa	197
Figura 17 - Grafo de relações entre os municípios do Alto Alentejo e do Médio Tejo	197
Figura 18 - Grafo de relações entre os municípios do Alto Alentejo e da Lezíria do Tejo.....	198
Figura 19 - Grafo de relações entre os municípios do Alto Alentejo e municípios das NUT Alentejo Central, Beira Baixa, Medio Tejo e Lezíria do Tejo	199
Figura 20 - Identificação das principais barreiras à cooperação segundo a tipologia	227
Figura 21 - Posicionamento dos atores perante a frequência de relações e a dependência perante atores	238
Figura 22 - Plano de influências e dependências entre atores	241
Figura 23 - Pilares, desafios e objetivos estratégicos	247
Figura 24 - Plano das Distâncias Líquidas entre Objetivos.....	253
Figura 25 - Convergência entre atores	258
Figura 26 - Convergência de atores no território geográfico	258
Figura 27 - Intenção de frequência de contactos formais entre atores do sistema de cooperação	270
Figura 28 - Relações futuras entre atores de acordo com o nível de frequência	271
Figura 29 - Cluster da rede.....	274
Figura 30 - Componentes e condicionadores das relações formais entre municípios	276

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Centralidade territorial de serviços de interesse geral	48
Gráfico 2 - Protocolos entre municípios por tipologia de intervenção: Infraestruturas e equipamentos e coesão social, competitividade e inovação (1988/2015)	160
Gráfico 3 - Tipologia infraestruturas e equipamentos: n.º de protocolos por área de cooperação	167
Gráfico 4 - Emprego nas câmaras municipais do Alto Alentejo por categoria profissional (2011-2017)	182
Gráfico 5 - Escala de frequência das relações de cooperação	190
Gráfico 6 - Intensidade das relações por áreas de cooperação	205
Gráfico 7 - Relações de força MIDI (Ri)	243

Introdução

A presente investigação tem como título *Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação*, conduz à concretização da investigação de doutoramento em sociologia e foi realizada entre 2014 e 2019.

Importa, desde já, clarificar a utilização do termo «cenários», identificado no título deste trabalho, corresponde a futuros possíveis e não ao método e à elaboração de cenários, tal como definido por Godet (1993).

O objeto de estudo incidiu nas relações de cooperação entre os atores, municípios, tendo-nos interessado as dinâmicas desenvolvidas, as estratégias de ação, os objetivos mobilizadores, bem como os meios que disponibilizam no âmbito do sistema de cooperação intermunicipal, no território do Alto Alentejo. A análise realizou-se num quadro diacrónico, a sua evolução ao longo dos últimos 44 anos e, enquadrando, também, as dinâmicas futuras deste sistema de ação.

A opção por um estudo centrado nas relações de cooperação empreendidas entre municípios deste território não decorreu apenas pela necessidade de encontrar uma temática para realizar a tese de doutoramento em sociologia, na Universidade de Évora. Para esta escolha contribuiu, em primeira instância, o facto de há mais de vinte anos me encontrar ligada, por via profissional, aos municípios e a associação entre os conhecimentos científicos com esta vivência ajudou na identificação de um conjunto de mutações que têm vindo a ocorrer e que envolvem, direta e indiretamente, estes atores. Também concorreram para a escolha da temática os desafios que diariamente são colocados a estas organizações de administração para que integrem novas formas de administração, especialmente, as redes de cooperação, com as quais são constantemente assediados e que, na atualidade, se configuram como elementos inovadores na abordagem territorial.

Como sabemos, os municípios integram a administração pública e são responsáveis pelo nível de administração relativa à escala territorial mais reduzida, a escala local. Contudo, a sua ação está envolta num conjunto de regulações e de relações que se julga terem a pertinência necessária para que se constituam como objeto no seio da investigação científica, enquanto tema de análise, mas simultaneamente, como um contributo para o aprofundamento da relação entre o conhecimento detido pela academia e a

elaboração/desenvolvimento de medidas e ações por parte dos decisores, neste caso, municipais. Conscientes de uma opção de enquadramento no seio da sociologia da ação, constituiu-se de relevante importância uma análise da realidade passada e presente, mas também deixar abertura para pensar (e começar a construir) o futuro e, se a escolha do tema teve este enquadramento, não menos relevante foi a escolha da metodologia de investigação. Foi neste quadro que se optou pelo desenvolvimento de um estudo com recurso a metodologias prospetivas.

Para desenvolver este estudo foi elaborado um plano de investigação que visava aprofundar o conhecimento sobre a ação coletiva, baseada em relações de cooperação, dos municípios (em especial, o seu quadro de relações com outros municípios da unidade territorial de nível III que lhes é comum) para resolver determinados problemas, criar novos serviços, responder a desígnios externos, ou seja, para atingir determinados fins.

No seio da sociologia (e de outras ciências sociais) a cooperação possui uma importância central (Lima, 2006). Os autores clássicos da sociologia como Durkheim, Weber ou Marx já se ocuparam da cooperação. Facto que não é de estranhar tendo presente o objeto de estudo da sociologia incide sobre as interações empreendidas entre os atores sociais e que a cooperação se constitui como uma forma de interação social em que os indivíduos (individualmente ou em termos coletivos) se envolvem e comprometem para atingir determinados objetivos. Nas palavras de Benzaquen (2006) esta forma de interação social é fundamental na criação da maioria dos grupos sociais.

A cooperação é um tema que ocupou atores da sociologia clássica, mas na sociologia contemporânea também tem ocupado um posicionamento bastante relevante nas investigações de diferentes campos de especialização da sociologia, a título de exemplo, na sociologia do desenvolvimento, na sociologia da educação, na sociologia das organizações, na sociologia política, na sociologia do direito, entre outras. No entanto, não encontramos nesta área de estudo análises sobre a relação entre municípios.

Ao longo do tempo, nas mais diferentes geografias, a administração local tem incorporado um dos níveis de governação existentes. Os municípios têm-se revelado como atores constantes na administração dos territórios, constituindo-se como órgãos de governação de proximidade. Esta proximidade reveste-se de dimensões múltiplas. Em primeiro lugar, uma proximidade física. Nesta proximidade física encontramos duas dimensões: aquela que advém da sua implementação em cada um dos territórios e também a proximidade aos problemas e necessidades. Além disso, podemos identificar a

existência de uma proximidade relacional entre quem elege e quem é eleito, o nível de acessibilidade mais próximo, fomentando as interações entre quem governa e quem é governado. Mas, tendo presente que estamos a abordar o território, julgamos de todo pertinente trazer a dimensão da proximidade identitária, os atores são mais próximos em termos de referências conceptuais e identitárias, de valores e crenças, local em que o capital cultural se evidencia, onde as relações entre atores também moldam e são moldadas pela cultura administrativa de cada um dos territórios.

A evolução e transformação dos paradigmas do desenvolvimento, em especial nos últimos anos (ainda que seja possível, colocar este advento num período cronológico anterior), fruto de uma violenta crise económica e financeira, fez com que o olhar sobre os territórios se modificasse. Se, por um lado, existiu a constatação que os modelos de desenvolvimento, estimulados pela globalização e pela centralização (Lopes, 2006), que advogavam a indiferença perante identidades, relações existentes entre atores, possuíam diversos dilemas, nomeadamente, a existência de grandes desequilíbrios regionais (Lopes, 2006), não apenas dentro de cada país, mas também ao nível global, entre países. Estes dilemas permitiram o aparecimento de um maior interesse pela abordagem de temáticas territoriais e a análise das ciências sociais também teve que proceder à “revisão considerável dos princípios de análise social” (Francisco, 2007, p. 166), dando assim resposta às alterações produzidas no sistema de organização política, nomeadamente o aparecimento de novas formas de atuação, como é o caso das redes de atores.

Para além do aparecimento destas novas formas de ação, havia que perceber o seu relacionamento com as respostas tradicionais de atuação que não desapareceram, apenas perderam importância.

Estas alterações conceptuais trouxeram para o debate o papel dos atores locais na transformação da realidade, na concretização da mudança. Tendo presente esta realidade, os territórios adquiriram uma nova centralidade (Carmo, 2014). Esta nova capacidade dos territórios, dos locais é, necessariamente, também uma nova centralidade dos municípios. Podemos referir que esta recentralização da importância dos municípios foi obtida pela necessidade de responder a problemas decorrentes da aplicação de um modelo de desenvolvimento cujas premissas se basearam na uniformização e no “desprezo” pelo particular, pela identidade própria, pelo capital territorial existente em cada espaço.

Cada território não corresponde apenas a um espaço, um território é mais do que as suas características espaciais. Deste modo, importa que as suas relações, intralocais e

extralocais sejam equacionadas e, todas elas, podem gerar os recursos importantes para responder (ou contribuir para responder) às demandas e necessidades na contemporaneidade.

Os municípios também não foram indiferentes a todos estes debates e, aproveitando este “contexto favorável”, reivindicaram para si a possibilidade de gerir outros fins, diversos daqueles que lhe estavam cometidos ou como refere Francisco (2007) as exigências das autoridades locais relacionaram-se com a territorialização de políticas e com mudanças sociopolíticas. Estas estruturas do poder local interpretaram e reagiram a modelos que fomentaram o crescimento da produção, ainda que à custa das desigualdades territoriais, desprezando potencialidades, recursos, capacidades e competências (nomeadamente relacionais) existentes para responder a problemas e necessidades. Por outro lado, o papel da participação e da democracia também era questionado, a forma como as práticas associadas ao modelo de desenvolvimento não incluíam a participação e, logo, fomentavam um défice de democracia, tal como defendeu Lopes (2006) deve haver um incentivo à participação para que a própria democracia funcione de forma mais eficaz.

Os municípios apresentaram-se como um ator revigorado no seio de toda a administração porque integram (e, não raras vezes, dinamizam e impulsionam) “uma nova forma de construção do político, sobrepondo, na apreensão e gestão dos problemas colectivos, modos de organização “transversais”, “concertados”, “cooperativos”, “co-produzidos”, “híbridos”, de interface e sinergia entre actores” (Francisco, 2007, p. 177).

Estas organizações municipais desenvolvem ações públicas que se ligam com a organização e com o funcionamento das aldeias, vilas e cidades; onde é necessário responder e combinar, simultaneamente, as características sociais, económicas, ambientais, culturais próprias e únicas de cada território (Ferrão, 2003; Subirats, 2016) mas também as características universais que, igualmente, integram os territórios.

Ainda assim, nem sempre os territórios e, especialmente, a administração municipal é reconhecida como ator com capacidade para mobilizar os diferentes atores a interrelacionarem-se, com potencial para fortalecer o capital social e territorial necessário, de modo a responder aos problemas e estimular o desenvolvimento de potencialidades e recursos. Ruivo (Mourato, 2014) constata que, em Portugal, no decorrer do processo de intervenção da Troika, o papel dos municípios foi colocado em causa. Assim, enquadrados numa moldura de redução de gastos e de redução do Estado, estes atores

foram “empurrados” e relegados para um nível inferior de intervenção através do condicionamento da sua ação. Para este fim contribuiu a utilização de diversos instrumentos, uns de natureza reguladora e outros relacionados com os meios de ação, nomeadamente financeiros.

Esta realidade recente mostra-nos um claro afastamento e contradição entre aquilo que se constitui como o campo de ação, ou seja, os atores territoriais possuírem capacidades efetivas, nomeadamente terem meios disponíveis para contribuir para o desenvolvimento dos territórios e as conceções e modelos de desenvolvimento, baseados na diferenciação, no aproveitamento dos recursos endógenos, do quadro de inter-relações, do seu capital social.

Observa-se que esta contradição é registada também ao nível dos seus protagonistas. Assim, identifica-se que as entidades que defendem as novas conceções de desenvolvimento são as mesmas que definem e aplicam instrumentos que conduzem à não concretização (ou pelo menos, redução de possibilidades da sua execução) desses modelos conceptuais.

Estas contradições fizeram emergir conflitos entre diferentes níveis de governação, abrindo lacunas entre a ação dos municípios e as representações sociais, ou se quisermos, entre aquilo que orienta o comportamento dos atores - as suas crenças, os seus valores, a sua identidade - e a sua capacidade de ação. Mas também entre diferentes representações sociais. Assim, espera-se que a administração local, detentora de uma proximidade física e relacional com os cidadãos seja capaz de promover a resolução dos problemas locais e, para tal, possui os meios necessários. Simultaneamente, espera-se que a administração central regule as relações com os diferentes níveis de administração tendo presente os preceitos constitucionais, neste caso, no âmbito da descentralização e autonomia.

Na história do municipalismo temos assistido a uma relação constante entre visões e ações que oscilam entre períodos de descentralização e de (re)centralização (Ruivo & Francisco, 2007; Balão, 2012), de acordo com o contexto modelos e ideologias vigentes.

Em Portugal, os municípios, após um longo período marcado pela centralização, em 1976, foram instituídos como entidades descentralizadas e autónomas da administração. E ao longo deste tempo fomos assistindo a diferentes oscilações e alterações nos domínios da descentralização e da autonomia, com reflexos nas competências dos órgãos que

incorporam o poder local, mas também nos fins cometidos a estes mesmos órgãos e que, naturalmente, se refletiram na ação desenvolvida pelos próprios municípios.

As alterações observadas tiveram diversas origens. Como referimos, existe uma relação entre descentralização e (re)centralização e esta relação nem sempre significa passar de um polo para outro, mesmo num quadro de descentralização podemos assistir à integração de elementos que caracterizam uma realidade centralizadora, como se verificou recentemente, fruto do pacto de intervenção entre o governo português, a União Europeia (UE) e o Banco Central Europeu (BCE).

A ação dos municípios é, desde logo, condicionada pelo seu ambiente interno, a sua capacidade para cumprir os desígnios que lhe estão cometidos, em termos de regulação da atividade, mas também dos meios e recursos (materiais, humanos e imateriais) para desencadear a sua ação. Mas, os municípios bem como os indivíduos ou grupos não se encontram num ambiente isolado, relacionam-se com múltiplos atores, interna e externamente.

No caso de Portugal, com a entrada do país na Comunidade Económica Europeia (CEE) opera-se uma importante alteração na esfera de ação dos municípios, tanto ao nível da incorporação de novos quadros conceptuais, como de relações com outros atores e, ainda, ao nível de meios de ação disponíveis.

Este fenómeno trouxe consigo a *europeização* de políticas públicas. A europeização de políticas públicas traduz-se num processo de introdução e de disseminação de normas, valores e crenças (Medeiros, 2014). Assim, podemos estar perante dois tipos de processo de europeização (Magone, 2006): vertical (de cima para baixo) e horizontal (convergência de políticas entre Estados).

Este processo de *europeização* pode obter diversas respostas (Medeiros, 2014) por parte dos Estados membros (e demais atores territoriais): transformação, quando existem alterações substanciais, em que os Estados mudam as suas políticas, práticas ou preferências, substituindo-as por novas aceções, estamos perante um nível de assimilação elevado; acomodação/hospedagem, quando se adotam políticas, práticas e/ou preferências mas não se altera aquilo que se considera essencial, portanto, estamos perante um nível de resposta moderado e, estamos perante um processo de assimilação sempre que os Estados incorporam novas políticas, práticas e/ou preferências sem modificar substancialmente políticas, práticas e/ou preferências existentes. Para além

destes processos de resposta, a integração nesta entidade supranacional desencadeia também, nos Estados membros e demais atores, processos de imitação e de comparação com outros, no sentido de os querer igualar (Ferrão, 2015).

Constata-se, assim, que esta instância supranacional, a par da introdução de novas políticas e práticas, valores e crenças, acompanha este processo com a aplicação de diferentes instrumentos (materiais e imateriais): procedimentos práticos/operativos, materializados em programas e em incentivos à adoção de políticas, práticas e/ou novas preferências mas, para além destes instrumentos de carácter material, também são adotados e disseminados instrumentos de outra natureza mas com a mesma finalidade, referimo-nos a recomendações aos Estados membros ou a disseminação de “boas práticas”.

A introdução da escala europeia trouxe consigo novas necessidades oriundas do desenvolvimento de novas conceções, da apropriação de novos conceitos e da possibilidade da introdução de novos tipos de governação, nomeadamente a governação multinível.

Contudo, não tenhamos a ilusão que este tem sido um processo linear, homogéneo e rápido. Também no seio da europa a conceção e disseminação de políticas e práticas tem sofrido diversas oscilações e evoluções. Um conceito, hoje, muito atual como coesão, é um conceito relativamente recente e obteve lugar central de discussão apenas quando se consciencializa da existência de grandes assimetrias sociais e económicas entre países e dentro dos próprios países. Tornou-se insustentável e indefensável manter padrões de vida e contextos económicos tão divergentes (Reis, 2008) e onde muitos (indivíduos, grupos e instituições) eram excluídos do processo de desenvolvimento. Tomando as palavras de Lopes (2006) parafraseando o Nobel Amartya Sen, o desenvolvimento tem de se focar nos seus próprios fins e não apenas nos meios, ainda que estes desempenhem um papel importante no processo. A manifestação da preocupação sobre desigualdades, seguindo o caminho já há longo tempo percorrido, também, no âmbito das ciências sociais, levou ao aparecimento de novas conceções de desenvolvimento, de novos conceitos, de novas metodologias e da definição de novos objetivos de governação.

A necessidade de territorializar as políticas públicas confronta-se com o modelo de políticas e de identidades desterritorizadas, onde os territórios são indiferentes e não ultrapassam a categoria de espaços (planos, como se de um planisfério se tratassem) e cujos paradoxos e falácias conduziram à desigualdade entre regiões, entre países, entre

indivíduos porque a sua localização era concebida como periférica, em termos sociais e económicos.

A territorialização de políticas públicas vem defender a existência de uma relação entre ações e território, logo, inclui no “jogo” um conjunto de atores que se encontravam confinados às suas fronteiras administrativas. A defesa deste novo modelo advém da emergência de novos paradigmas que colocam em relevo as capacidades das populações locais/regionais para a mobilização do seu potencial e dos seus recursos para contribuir para a resolução de determinados problemas. Importa que se apropriem novos conceitos e novos instrumentos. É neste contexto que surge um novo tipo de governação, a governação multinível.

O princípio da valorização da territorial abandona o campo subjetivo e passa para um novo patamar, ganha uma nova objetividade, materializada não apenas em recomendações ou oriundo de um mundo separado das políticas públicas, a academia, e passa a estar plasmado em documentos que regulam a ação dos atores, acompanhado de instrumentos/meios de suporte.

Estes novos princípios fazem-nos recordar as palavras de Robert Schuman, em 9 de maio de 1950, “a Europa não se construirá de uma só vez, nem pela concretização de um projecto global predeterminado: resultará, sim, de realizações concretas – criando em primeiro lugar solidariedades de facto” (Sande, 2008, p.24). A necessidade de coesão impulsiona o desenvolvimento de processos baseados em relações de cooperação, uma nova tríade de valores (Baleiras, 2010), subsidiariedade, governação multinível e parceria.

Passa-se a uma nova geração de políticas públicas, mas, fundamentalmente, a uma nova fase na ação dos atores. As políticas públicas baseadas num modelo de governação territorial, onde é possível que os diferentes níveis de poder e decisão participem e que incluem os atores locais, onde os planos de ação se focam nas necessidades dos territórios mas também no aproveitamento das suas capacidades e recursos em prol das respetivas populações (Santos, Serrano, & Neto, 2015).

A cooperação territorial apresenta-se como um dos pilares da política de coesão europeia (Baleiras, 2010) e a cooperação reveste-se de diferentes modelos:

Baudelle, Guy e Mérenne-Schoumaker (2011) apontam a necessidade de, perante este novo modelo, dos principais protagonistas da conceção e incremento de políticas públicas

– Comissão Europeia, Estados e entidades regionais e locais – promover ações de concertação e de negociação, de modo a implicar, a envolver um elevado número de atores e também de escalas.

Estes novos modelos implicam o desenvolvimento de estratégias de desconcentração (delegação de poderes que, a qualquer tempo, pode ser suspensa e em que o órgão que exerce essa competência delegada não exerce com autonomia as atribuições delegadas) e de descentralização (exercício de atribuições por parte de órgãos com capacidade de decisão e que não se encontram na dependência ou não possuem poder de obediência relativamente ao órgão que realizou a descentralização) bem como a criação ou a capacitação de entidades (Ferrão, 2010) que possam fomentar e desenvolver relações de cooperação (bilaterais ou em rede) com vista a atingir os princípios das políticas públicas territorializadas.

Foi neste contexto que, por um lado os municípios viram a sua importância reforçada, mas, simultaneamente, são chamados a ter uma maior responsabilidade na atuação, especialmente, na participação e envolvimento na ação coletiva. Neste sentido os municípios constituem-se como atores do processo de desenvolvimento porque além de serem implicados aos processos são também afetados por estes mesmos processos porque detém recursos e experiência relevante para a definição da estratégia a desenvolver, mas também porque são, simultaneamente, recetores de ações. Os municípios tomam decisões de acordo com os seus objetivos e necessidades, mas, pela sua natureza, podem, através da sua ação, construir redes de alianças e, até, alterar as regras do jogo.

A cooperação é um processo transversal aos indivíduos e aos grupos na sua vivência em sociedade, tratando-se de um processo que apoia a integração e que se repercute no desenvolvimento dos territórios (Carmo, 2014). Estes processos são entendidos como fomentadores de equilíbrio e de solidariedade, ainda que também tenham em si uma componente de conflitos e de dominação (Lima, 2006; Balão, 2014; Viegas & Silva, 2017). Apesar das diversas virtudes atribuídas a estes processos, no caso de atores territoriais, a complexidade das relações é adensada. Estamos perante atores bastante diversos, com lógicas e campos de ação muito diferentes, logo, com um quadro referencial substancialmente distinto e tal como observado por Reynard (2004) o sistema social de referência dos atores relaciona-se com os interesses que estes manifestam, logo, estamos perante um cenário de dificuldades (acrescidas) de consenso.

Os territórios surgem como “novo princípio da ação pública e os poderes locais como veículos da reintegração do particular no geral, ou do indivíduo no colectivo” (Daniel, 2007, p. 175). Surgem, assim, possibilidades da criação de uma lógica de ação diferente daquela que tem sido seguida, não esquecendo que estes atores territoriais possuem uma proximidade bastante diversa daquela que o “Estado” apresenta. Como evidenciado por Covas (2018), em diversos territórios, os municípios constituem-se como verdadeiros atores-rede, aqueles que se constituem como os principais cuidadores dos territórios. Tendo presente este quadro de referência, se estamos perante uma realidade que convoca uma multiplicidade e diversidade de atores também é possível que se levante a hipótese destes atores procurarem soluções baseadas em relações de cooperação e na negociação. Todas estas alterações implicam um processo de criação coletiva, caracterizado por múltiplas aprendizagens e partilha (Crozier & Friedberg, 1990).

Atendendo a que têm vindo a ser incentivadas, as políticas territoriais baseadas na cooperação e tornaram-se tema em diferentes campos de intervenção, julgou-se oportuno realizar uma investigação sobre as relações de cooperação empreendidas pelos municípios, neste caso, de uma sub-região.

A principal questão de investigação que nos guiou ao longo de todo o estudo foi: *Como se caracteriza a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo e quais os seus cenários no horizonte 2021?*

Para responder a uma questão desta natureza colocámos questões subsidiárias para a investigação, a saber:

1. Os Municípios do Alto Alentejo desenvolvem, entre si, relações de cooperação?
2. O que mobiliza os municípios desta NUT III para o desenvolvimento de relações de cooperação?
3. Existe mobilização de recursos? Que recursos mobilizam no seio destas relações?
4. Como se caracteriza a relação entre os atores do sistema de cooperação no Alto Alentejo?
5. Quais os futuros possíveis para o sistema de cooperação no Alto Alentejo no horizonte 2021?

Em conformidade com estas perguntas, formulámos os seguintes objetivos de investigação:

- A. Conhecer as dinâmicas passadas e presentes da cooperação intermunicipal no território do Alto Alentejo;
- B. Identificar os fatores mobilizadores, bem como as barreiras existentes no sistema de cooperação intermunicipal;
- C. Identificar os recursos que os atores alocam às relações de cooperação;
- D. Conhecer as relações de cooperação que são desenvolvidas pelos municípios nesta sub-região e, eventuais, conflitos existentes;
- E. Identificar os futuros possíveis para a cooperação entre municípios no Alto Alentejo.

Metodologicamente, esta investigação recorre à abordagem de estudo de caso. A unidade materializa-se na cooperação empreendida por um conjunto de municípios que integram a NUT Alto Alentejo e, como defendido por Yin (1994), acredita-se que o contexto assume uma elevada importância e pertinência para o fenómeno em investigação.

O objeto de estudo são, como se disse, as relações de cooperação entre atores. Os objetivos evidenciam que estamos perante um estudo, simultaneamente, exploratório, descritivo e analítico. O seu carácter exploratório é marcado pelo facto de estarmos perante um estudo que necessitou de um diagnóstico sobre a realidade da cooperação, num espaço concreto, no qual foram empregues diversas técnicas de recolha de dados. Contudo, a investigação está também marcada por uma dimensão descritiva, existe a tentativa de efetuar a descrição do sistema das relações de cooperação e da ação dos atores dentro desse mesmo sistema de ação, relacionado atores e sistema.

Partimos da conceção de uma sociologia da ação que considera que a explicação dos factos sociais será marcada pela ação dos atores e não por causas determinísticas ou por manifestações de fatores externos (Saragoça, 2010) que se impõem à sua ação. Também não esquecemos as palavras de Guerra (2005) sobre a estruturação da sociedade e onde refere que essa estruturação advém da ação e relação entre atores.

A escolha da metodologia teve subjacente, também, contributos dos *Future Studies*, nomeadamente da abordagem prospetiva, útil para entender as relações do passado, caracterizar o presente e esboçar futuros possíveis para as relações de cooperação entre os municípios objeto de estudo.

A prospetiva identifica e pondera os jogos de poder e de conflito, desafios estratégicos e objetivos associados logo, permitindo a formulação de recomendações estratégicas bem

como e as tendências de evolução das relações entre os atores (Silva & Saragoça, 2017) que no caso se inserem no sistema de cooperação intermunicipal do território em estudo. Deste modo, este estudo socorreu-se da metodologia da escola francesa de prospetiva, baseada nos ensinamentos de Michel Godet (1993; 2007; 2011) sobre reflexão prospetiva, em especial o método de análise dos jogos de atores, MACTOR. Contudo, tendo presente o tema de investigação e também os paradigmas teóricos em que se enquadra a presente investigação, impunha-se a análise das redes sociais existentes entre municípios. Para a concretização deste fim recorreu-se à Análise de Redes Sociais, enquanto instrumento para análise da(s) estrutura(s) dentro das redes de cooperação do território.

O estudo que aqui se apresenta é composto por três partes, que são complementares entre si e cada uma das partes é constituída por três capítulos.

Na primeira parte realiza-se o enquadramento teórico-concetual do tema de investigação, apresentando-se o “estado da arte” sobre o objeto de estudo. Assim, no primeiro capítulo debruçamo-nos sobre municípios e desenvolvimento local. Deste modo, focamo-nos sobre a organização municipal em Portugal e a sua relação com os paradigmas de desenvolvimento local. Esta abordagem é feita com um enquadramento que incorpora e relaciona a territorialização de políticas públicas com diversos níveis de governação, nomeadamente, as questões europeias, as questões nacionais e regionais.

O segundo capítulo é dedicado à cooperação intermunicipal. Aqui, dedicamo-nos a apresentar diversas dimensões da cooperação intermunicipal, para além de, naturalmente, apresentarmos o conceito central, cooperação. Em primeiro, lugar focamo-nos na apresentação do fenómeno da cooperação como processo (de mudança) social, esta pretensão assentou na análise realizada no campo da sociologia, desde a sua utilização por parte dos autores clássicos até à contemporaneidade, bem como a sua importância no quadro atual, no campo da sociologia da ação. É também neste capítulo que nos dedicamos a apresentar os fundamentos e os constrangimentos nos quais se envolvem as relações baseadas num sistema de cooperação. Esta componente do estudo teve presente, além dos enquadramentos teóricos já aqui mencionados, os resultados de diferentes investigações realizadas sobre a temática, em diferentes áreas de estudo. Por forma a termos uma visão global sobre o fenómeno da cooperação intermunicipal tentámos encontrar modelos e práticas destes relacionamentos, em especial no espaço europeu. Por fim dedicamos alguma da nossa análise à observação da realidade portuguesa.

O terceiro (e último) capítulo do enquadramento teórico-conceitual é dedicado à relação entre cooperação, ação coletiva e prospectiva territorial. Aqui, focamo-nos na sociologia da ação, na abordagem à lógica de ação dos atores e abrindo caminhos sobre a discussão sobre o que conduz os indivíduos, bem como os grupos, a encetarem e desenvolverem relacionamentos e atuarem de forma conjunta, para concretização de ações coletivas. Esta abordagem está interrelacionada com a prossecução da ação coletiva no seio da prospectiva territorial e, de forma holística, relacionamos a ação coletiva dos atores territoriais com os modelos de desenvolvimento (e de governação) apresentados em momentos anteriores deste estudo.

A segunda parte do presente estudo, composta por três capítulos, é destinada à explicitação do enquadramento metodológico. Neste quadro procede-se à apresentação da natureza e modelo de análise do estudo empreendido e fundamentamos a utilização dos métodos e das técnicas utilizadas na investigação. A explanação apresentada visa demonstrar o interesse e a adequação das mesmas ao tipo de estudo desenvolvido, a forma como a sua utilização garante a cientificidade da investigação realizada.

A terceira, e última parte, destina-se a apresentar a análise e os resultados do estudo desenvolvido. Esta é composta por três capítulos. No primeiro dedicamo-nos à caracterização do sistema de cooperação entre os municípios. Assim, com recurso aos dados recolhidos nos municípios, nomeadamente informação documental e também através do inquérito por questionário (subsidiariamente também recorreremos a entrevistas), elaboramos a análise retrospectiva das relações de cooperação empreendidas entre os municípios em estudo. Neste capítulo procede-se ainda à análise da atualidade destas relações. Deste modo, podemos identificar as motivações e fatores mobilizadores para o desencadeamento deste tipo de relações, bem como caracterizar o ambiente interno do sistema de cooperação, os relacionamentos empreendidos e as áreas de cooperação mais relevantes para os atores, no domínio da cooperação. Procede-se ainda à identificação das vantagens e desvantagens, identificadas pelos atores, associadas ao sistema de relações de cooperação. O segundo capítulo versa sobre a análise estratégica de atores, que meios que estes atores alocam à cooperação intermunicipal, os desafios e objetivos estratégicos existentes no sistema e como se implicam estes atores na sua concretização. A análise incidiu também nas relações de dependência e de influência entre atores. O último capítulo desta parte versa sobre o futuro das relações de cooperação entre os atores em presença. Assim, examinam-se os obstáculos e os fatores críticos de sucesso,

procedendo-se ainda à realização de contributos para a caracterização da futura rede de atores, no âmbito do sistema de cooperação intermunicipal.

Estamos conscientes que este estudo se constitui como um contributo para conhecimento do sistema de cooperação intermunicipal, no Alto Alentejo, sendo também (se os atores assim o desejarem) uma fonte de reflexão para os próprios atores municipais, com elevada responsabilidade pelo desenvolvimento territorial e, também, para outros atores que, com estes, desenvolvem relações bastante influentes. No entanto, este não é um estudo acabado, é apenas um ponto de partida para que outras investigações venham a ser desenvolvidas e possam, também, contribuir para “desocultar” uma realidade transversal à interação entre indivíduos e grupos.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL – MUNICÍPIOS, COOPERAÇÃO E PROSPETIVA

Capítulo 1. - Os Municípios e o desenvolvimento local

1.1 - A organização municipal em Portugal

Os municípios, desde há longa data, integram a Administração Pública Portuguesa. Contudo, nem sempre tiveram o mesmo papel nessa organização, oscilando entre entidades autónomas e dependentes da Administração Central.

Como referido por Maria José Castanheira Neves (2004) o município apresenta-se como sendo a categoria autárquica que mais profundamente está implantada no território nacional e a sua origem é bastante longínqua. De acordo com Reis (2007) estas entidades podem inclusivamente preceder a própria nacionalidade. Os municípios são as estruturas mais antigas e mais duráveis na administração europeia (Hulst & Montfort, 2007). Podemos evidenciar que esta realidade é consonante com a portuguesa em que poder local e os municípios beneficiam de sentimento de identificação da nossa sociedade, em que existe uma associação entre a tradição do municipalismo desde a época medieval (Oliveira & Breda-Vasquez, 2016).

Em Portugal, no início da nacionalidade, os municípios constituíram-se como elementos fundamentais de criação da identidade nacional entre as comunidades locais (Sá, 2015) e ao longo de séculos várias foram as reformas que envolveram as estruturas autárquicas. Estas entidades locais desempenharam papéis muito diversos e foram-lhes conferidas diferentes atribuições e competências, com múltiplos graus de autonomia, consoante a ideologia dominante estivesse alinhada com visões centralizadas ou descentralizadas.

Contudo, se nos concentrarmos na história contemporânea nacional do último século, importa salientar que os municípios podem ser situados em dois grandes períodos que correspondem a correntes ideológicas e políticas em presença. Referimo-nos, concretamente, aos períodos entre 1926/74 e após a revolução de 1974. Durante o regime totalitário de António de Oliveira Salazar os municípios viram os seus poderes significativamente alterados face ao período cronológico que o antecedeu ou se lhe seguiu. Estas organizações constituíam-se como estruturas desconcentradas da administração central em cada um dos territórios. Assim, as comissões administrativas

eram nomeadas pelo governo bem como o presidente da câmara e, na prática, este era o representante do próprio governo a nível local. Neste período existia a tutela completa da administração central sobre os municípios. Uma das principais características que hoje reconhecemos aos municípios, a sua autonomia, era inexistente.

Após a revolução de 1974, as autarquias locais assumiram um novo papel no quadro político e administrativo do território português. É, por esta ocasião, que adquirem autonomia e o estatuto constitucional de descentralização, estas entidades da organização do Estado constituíram-se como instrumentos de democratização do Estado e garantes da contenção centralizadora da administração central (Oliveira J.A., 2015). A Constituição da República Portuguesa (CRP), em 1976, inclui os municípios na organização do Estado como estruturas descentralizadas e autónomas da organização administrativa do Estado. No âmbito da CRP não existe uma hierarquização nem uma tutela de poder sobre as autarquias locais (Sá, 2017).

No período imediatamente antes da realização das primeiras eleições autárquicas, ocorridas em 12 de dezembro de 1976, importa referir a publicação de dois diplomas fundamentais para que este nível de poder se possa afirmar e consolidar (Caeiros, 2017), referimo-nos ao Decreto-Lei n.º 701-A/76 e ao Decreto-Lei n.º 701-B/76, ambos de 29 de setembro de 1976. O primeiro contém a estrutura, competência e funcionamento dos órgãos das autarquias locais, o segundo fixa o regime eleitoral dos municípios e das freguesias. Sensivelmente, um ano depois, surge a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, que define as atribuições e competências das autarquias locais. Assim, a primeira legislação onde são plasmadas as atribuições das autarquias locais, podemos verificar que estas possuem as seguintes atribuições: administração de bens próprios e sob sua jurisdição; fomento, abastecimento público; cultura e assistência e salubridade pública. Estas atribuições são articuladas com as competências do órgão câmara municipal. Constatase que a primeira legislação após a instalação de órgãos de poder local em democracia confere 29 competências às câmaras municipais, distribuídas por 5 domínios. Para Caeiros (2017) estes diplomas revestem-se de tal importância que ainda hoje continuam a constituir-se como essenciais do sistema legislativo das autarquias locais.

Através do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, foram redefinidas as atribuições e competências dos municípios. As câmaras municipais mantêm 29 competências, distribuídas por 7 domínios de intervenção. Em 1999, através da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro e da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro foram introduzidas alterações substanciais no quadro jurídico das autarquias locais (Balão, 2012). De acordo com

Martins & Silva (2005) existe um significativo aumento do número de competências municipais “Em termos gerais, a promoção do desenvolvimento e o ambiente e saneamento básico representam as maiores preocupações dos municípios” (Martins & Silva, 2005, p. 358). No entanto, como salientado por Oliveira e Breda-Vasquez (2016) existiram avanços bastante significativos ao nível do poder local, havendo uma transição de prioridades de intervenção, passando da satisfação de necessidades básicas para um domínio mais qualitativo, como p. ex. a qualificação do espaço público e a dotação das populações de equipamentos desportivos ou culturais.

Quadro 1 - Competências dos municípios portugueses (1977 - 2013)

Decreto Lei n.º 79/77	N.º	Decreto Lei n.º 77/84	N.º	Lei n.º 169/99	N.º	Lei n.º 75/2013	N.º
Competências		Competências		Competências		Competências	
De administração de bens próprios e sob sua jurisdição	17	Investimentos Públicos	8	Organização e funcionamento dos seus serviços e gestão corrente	25	Materiais	55
De fomento	4	Planeamento	7	Planeamento e do desenvolvimento	12	Delegação de competências no Presidente da CM	1
De abastecimento público	1	Regulamentar	1	Consultivas	2	Presidente da Câmara	45
De cultura e assistência	1	Entidades Particulares	2	Apoio a atividades de interesse municipal	6	Distribuição de funções	2
De salubridade pública	6	Urbanismo e Política de Solos	8	Licenciamento e fiscalização	4	Coordenação de serviços municipais	1
		Delegação de Competências	2	Relações com outros órgãos autárquicos	4	Delegação de competências nos dirigentes	2
		Colaboração	1	Outras	6	Funcionamento	3
				Delegação de competências	3	Constituição das comunidades intermunicipais	3
				Competências delegáveis nas Freguesias	11	Delegação de competências nas freguesias e entidades intermunicipais	6
				Protocolos de colaboração com entidades terceiras	1		
				Presidente da Câmara	47		
				Delegação de competências no pessoal dirigente	2		
Competências	29	Competências	29	Competências	123	Competências	118

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos legislativos

Em 2013, o quadro jurídico das Autarquias Locais volta a ser alvo de alteração. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, 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 autárquico¹.

¹ A Lei Quadro 50/2018, de 16 de agosto opera uma nova proposta de transferência de competências para os municípios. Esta regulamentação tem vindo a ser gradualmente aplicada e de forma diferente, de acordo com as deliberações dos órgãos que compõem os municípios. Assistindo-se a realidades bastante disparens na assunção de competências por via desta Lei. Devido a tal facto optou-se pela análise da Lei ainda em vigor (Lei nº 75/2013, de 12 de setembro).

Através da análise às competências dos órgãos dos municípios (Quadro 1) pode verificar-se que as câmaras municipais têm vindo a assumir um conjunto de competências de natureza diversa. Sendo que nos primeiros anos de poder local democrático a grande preocupação centrava-se na satisfação das necessidades básicas das populações, nomeadamente o saneamento básico, abastecimento público de água, construção de equipamentos públicos, entre outros.

“eram os fontanários onde não chegava pinga de água, as estradas e as pequenas obras de arte, a eletricidade, o lavadouro e quantas mais pequenas realizações que a esta distância parecem não ter importância mas que, no interior, onde tudo faltava eram tão importantes quanto o ar que se respirava” (Caeiros, 2017, p. 21)

Neste primeiro período, os municípios possuíam recursos materiais e humanos bastante escassos e de modo a responder a este constrangimento são criados os Gabinetes de Apoio Técnico (GAT) que funcionavam por agrupamentos de concelhos e que tinham como objetivo munir o território de recursos técnicos pluridisciplinares para apoio à atividade dos municípios (Caeiros, 2017). A Lei de 1977, assim como outros diplomas que se seguiram, instituiu um princípio fundamental do poder local: a autonomia financeira das autarquias locais, colocando fim aos subsídios fora do quadro da Lei de Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro). A Lei de Finanças Locais instituiu três figuras jurídicas essenciais para a autonomia financeira das câmaras municipais: a constituição do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) onde se estipula que as finanças locais serão formadas pela participação em 18% das receitas calculadas com base nas despesas correntes e de capital do Orçamento de Estado; comparticipação de 18% dos impostos; a totalidade da receita proveniente dos impostos locais, ainda que as câmaras municipais não tenham autonomia para decidir sobre a incidência, regulação ou estímulos fiscais (Mozzicafreddo, Guerra, Fernandes, & Quintela, 1988).

Nas palavras de Monteiro (2017) entre 1980 e 1984 os diferentes Orçamentos de Estado retiraram verbas às autarquias locais e em 1984 deixou de existir o patamar mínimo de participação das autarquias locais nas despesas públicas e as autarquias locais ficam sujeitas aquilo que, anualmente, o governo central lhe resolva conceder. De acordo

com a mesma fonte, as autarquias locais têm vindo a perder receita global e os valores da receita recebida em 2014 são equivalentes aos recebidos em 2002.

Pela análise dos Quadros 1 e 2, podemos verificar que, num primeiro momento, o que importava era satisfazer necessidades básicas da população, no período seguinte denota-se uma preocupação da atuação das autarquias em planificar, deixando de existir uma atuação para o presente para se adquirir a componente de futuro e também uma maior qualificação dos recursos, nomeadamente humanos, destas estruturas de poder. É também de salientar que em 1986 Portugal adere à CEE. Este facto influenciou a ação dos atores locais uma vez que o ordenamento do território beneficiou com a instauração da democracia e com a integração europeia (Barata-Salgueiro, André & Brito-Henriques, 2015). O país (e, por conseguinte, as autarquias locais) passa a ter acesso a fundos europeus, nomeadamente de carácter estrutural que foram utilizados para solucionar um conjunto de problemas relacionados com a infraestruturização dos territórios.

Contudo, foi em 1999 que ocorreram as maiores alterações ao nível das competências das câmaras municipais. Uma das principais alterações refere-se ao facto de o presidente da câmara ter sido equiparado aos restantes órgãos dos municípios (câmara municipal e assembleia municipal), constituindo-se como um novo órgão de poder. A Lei n.º 169/99, de 18 de setembro confere ao presidente da câmara um total de quarenta e sete competências.

Situação similar à observada para as competências pode ser constatada relativamente às atribuições (fins) a prosseguir pelos municípios. Foi também em 1999 que se operou a grande transformação nos fins a prosseguir pelos órgãos do poder local. Os municípios passam a ter o dobro das atribuições e as áreas em que estas se operacionalizam também adquirem uma nova dimensão (cf. Quadro 2). Tal como referiu Caeiros (2017) depois dos ciclos das infraestruturas e dos equipamentos, os municípios são confrontados com novos desafios e exigências, onde se torna necessário conjugar “inclusão e coesão social com desenvolvimento, e competitividade com inovação” (Caeiros, 2017, p. 21).

No que concerne à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, pode constatar-se que o legislador pretendeu aproximar as autarquias locais e as suas estruturas associativas (comunidades intermunicipais), colocando no mesmo diploma legal quer os estatutos destas entidades, quer as competências que poderão ser objeto de delegação, realidade que anteriormente só acontecia relativamente às Freguesias. No entanto, importa ressaltar que as comunidades intermunicipais são associações entre municípios, não são autarquias locais, logo, estão sujeitas a um quadro de coordenação e articulação.

Apesar de já terem passado mais de quatro décadas sobre a implementação de uma nova organização político-administrativa, o nosso país continua a ter apenas dois níveis de poder: central e local levando a que seja um dos Estados mais centralizados da Europa (Oliveira A. C., 2015; Comissão Independente para a Descentralização, 2019). Podemos constatar a existência de ensaios, feitos em diversos momentos², recorrendo ao associativismo municipal como forma de resolver este problema. Contudo não estamos perante um verdadeiro nível regional de poder e como referido por Cândido de Oliveira (2015) estas entidades não possuem a escala necessária para que se proceda à descentralização de determinadas atribuições.

Quadro 2 - Atribuições dos municípios portugueses (1977-2013)

Decreto Lei n.º 79/77	Decreto Lei n.º 77/84	Lei n.º 159/99	Lei n.º 75/2013
Atribuições	Atribuições	Atribuições	Atribuições
Administração de bens próprios e sob sua jurisdição	Equipamento Rural e Urbano	Equipamento Rural e Urbano	Equipamento Rural e Urbano
Fomento	Saneamento Básico	Ambiente e Saneamento Básico	Ambiente e Saneamento Básico
Abastecimento público	Energia	Energia	Energia
Cultura e assistência	Transportes e Comunicações	Transportes e Comunicações	Transportes e Comunicações
Salubridade pública	Educação e Ensino	Educação	Educação, Ensino e Formação Profissional
	Cultura, Tempos Livres e Desporto	Património, Cultura e Ciência	Património, Cultura e Ciência
	Saúde	Saúde	Saúde
		Tempos Livres e Desporto	Tempos Livres e Desporto
		Ação Social	Ação Social
		Habituação	Habituação
		Proteção Civil	Proteção Civil
		Defesa do Consumidor	Defesa do Consumidor
		Promoção do Desenvolvimento	Promoção do Desenvolvimento
		Ordenamento do Território e Urbanismo	Ordenamento do Território e Urbanismo
		Polícia Municipal	Polícia Municipal
		Cooperação Externa	Cooperação Externa

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos legislativos

Como se verifica, as atribuições e as competências municipais têm evoluído ao longo do tempo, refletindo as alterações e mudanças nos paradigmas de desenvolvimento da Administração Pública e da própria sociedade, bem como ao contexto e aos fatores internos e externos a que estão sujeitas as autarquias locais.

² Lei n.º 10/2003 e Lei n.º 11/2003, ambas de 13 de maio, Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto e a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

De acordo com J. Oliveira (2015), citando Alexandrino (2010) a evolução do poder local pode ser classificada em três fases distintas:

“uma primeira fase de pendor parlamentar temperado, com centralidade da Câmara Municipal (1977-1991); uma segunda fase de formalização legislativa da autonomização do presidente da câmara municipal, designadamente através da transformação em poderes próprios das competências que até então lhe estavam delegadas e da recuperação do instituto dos poderes extraordinários anteriormente previsto no Código Administrativo (1991-1999); e, numa terceira fase, de aprofundamento do pendor presidencialista (de funcionamento) do sistema, num quadro de complexificação crescente da arquitetura autárquica (...) (1999-2010)” (Oliveira J. A., 2015, p. 27)

No âmbito da lei fundamental do nosso país, os municípios são autarquias locais, a par das freguesias e das regiões administrativas. De acordo com a Constituição da República, as autarquias locais possuem um território, órgãos representativos e visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações.

Assim se percebe que, hoje, a questão local assume uma relevante importância ao nível das teorias do desenvolvimento dos territórios. Porém, nem sempre foi assim.

O paradigma do desenvolvimento que vigorou durante a maior parte do século XX baseado no crescimento económico, baseado na acumulação de capital e na submissão da natureza, em que desenvolvimento é sinónimo de industrialização, de urbano, de grande metrópole; em que vigoravam teorias do desenvolvimento polarizado, dando especial relevância aos grandes empreendimentos criados (no centro) iriam irradiar o crescimento para as respetivas periferias (Santos, 2010; Baltazar & Rego, 2011). No entanto, os efeitos do crescimento e da implementação destes modelos criaram grandes assimetrias territoriais e torna-se necessário pensar o território de forma diferente, encontrar novos paradigmas que respondam a esta realidade. E é neste contexto, como afirmam Rego e Baltazar (2011) que emergem novas práticas de intervenção, originárias do próprio território e dos diversos (e diferentes) atores que o compõem. Conforme referido por Schumacher (1983), na sua obra *Small is Beautiful - O negócio é ser pequeno* “o homem é pequeno e, por conseguinte, o que é pequeno bonito é (...) redigir a tecnologia de maneira a servir ao homem em vez de destruí-lo exige primordialmente um esforço da imaginação e um abandono do medo” (Schumacher, 1983, p. 90). Esta ideia revolucionou

o paradigma do desenvolvimento do território e cujas premissas passam pela valorização dos recursos territoriais, privilegiando a pequena escala de intervenção (Rego & Baltazar, 2011).

1.2 - Territórios, coesão e desenvolvimento

Desde a década de 60 do século passado que o conceito de desenvolvimento tem vindo a ser abordado pelas mais diversas disciplinas. Embora este conceito não se constitua como um conceito central do nosso estudo, importa efetuar o seu enquadramento. Esta decisão prende-se com o facto de estarmos perante uma análise sobre o sistema de cooperação intermunicipal, sobre as relações de cooperação entre atores municipais de um determinado território, neste caso, do Alto Alentejo. Deste modo, parece-nos pertinente realizar uma abordagem onde possamos interligar e perceber as visões que enformam e, não raras vezes, regulam as conceções e ações dos atores.

Santos (2013), parafraseando Sidónio Pardal (s/d), refere que a organização social e a sua territorialização se observam em cinco níveis: nível global, baseada na análise de instituições, nomeadamente o Banco Mundial e as Nações Unidas; nível das comunidades de Estados, como a União Europeia; nível central, baseada no poder de cada Estado; nível regional e nível local, referente à esfera municipal.

De modo a facilitar a compreensão dos diferentes fenómenos temos necessidade de agrupar conceitos segundo determinadas classificações. Para a análise que aqui se pretende empreender julgou-se importante realizar o enquadramento dos conceitos no seio da Europa (União Europeia), do país e da região Alentejo, ainda que em breves momentos se possa realizar um enquadramento de cariz global.

A referência à Europa tem em conta o facto de a União Europeia (UE) se ter constituído desde a década de 80 como um ator do desenvolvimento territorial. De acordo com Baudelle, Guy e Mérenne-Schoumaker (2011) a UE introduziu, inclusivamente, novos territórios de organização do desenvolvimento e alguns desses territórios são objeto de análise no âmbito da presente investigação, como é disso exemplo, a cooperação operada ao nível transfronteiriço. Ressalvamos que não adotamos uma visão uniformizadora, onde todos os países, todas as regiões que integram esta classificação apresentam realidades homogéneas, quer de cariz económico, quer social, quer cultural ou na forma como planificam e atuam ao nível dos territórios. Ainda que exista uma ampla diversidade nas realidades nacionais dos Estados que integram a União Europeia, é manifestamente

insuficiente e pouco objetivo classificar países em «países do Norte e países do Sul», ou entre «países pobres e países ricos»; «regiões de baixa densidade ou de elevado grau de urbanização», entre outras terminologias e classificações que poderíamos enumerar. A dicotomia de qualquer classificação é insuficiente e até inapropriada para caracterizar a diversidade (social, cultural, económica, administrativa, espacial...) existente nos diferentes países europeus. Um território é sempre mais do que um espaço, sendo um sistema organizado pelos atores e que evolui (Baudelle, Guy, & Mérenne-Schoumaker, 2011), conduzindo a que tenhamos todo o interesse na compreensão das dinâmicas territoriais.

Assim, parece pertinente perceber a existência (ou não) de uma determinada *europeização* das políticas de desenvolvimento territorial. Adotamos a definição de Smith (2013), também citada por Medeiros (2014) em que europeização é o processo de difusão e interiorização de normas, valores e crenças ao longo do tempo e do espaço em todos os estados da Europa, incluindo a UE, e cidadãos europeus. Conforme enunciado por Pierre Bourdieu (1989)

“o efeito do conhecimento que o facto da objectivação no discurso exerce não depende apenas do reconhecimento consentido àquele que o detém, ele depende também do grau em que o discurso, que anuncia ao grupo a sua identidade, está fundamentado na objectividade do grupo a que ele se dirige, isto é, no reconhecimento e na crença que lhe concedem os membros desse grupo assim como as propriedades económicas ou culturais que têm em comum (...). O poder sobre o grupo que se trata de trazer à existência enquanto grupo é, a um tempo, um poder de fazer o grupo impondo-lhe princípios de visão e de divisão comuns, portanto, uma visão única da sua identidade, e uma visão idêntica da sua unidade” (Bourdieu, 1989, p. 117)

Hoje, as regiões são consideradas espaços dinâmicos em que as relações dos atores, num mundo globalizado, são decisivas para os processos de transformação e de mudança (Herrschel & Newman, 2002). A política de coesão da Europa não aparece nos primórdios da sua institucionalização, tal como refere Reis (2008) a política de coesão é fruto dos alargamentos que esta foi sofrendo, nomeadamente a partir da adesão à CEE dos países do sul, Grécia, Portugal e Espanha.

Durante um longo período de tempo, especialmente nas últimas décadas do século XX, a visão da globalização uniformizadora, acompanhada de desregulação em que o Estado foi transferindo as suas competências para outras entidades, induziu perspectivas como o «mundo sem fronteiras» (Ohmae, 1991), «o fim da geografia» (O'Brien, 1992), «o mundo plano» (Friedmann, 2005).

A teoria dominante fazia crer que estávamos perante algo completamente diferente, em que os Estados, as regiões, os locais e os respetivos atores estavam à mercê de forças exógenas, globais e de grande escala; em que os territórios não passam de espaços de fluxos e de redes e são transformados em hiper-realidades, em que as identidades são estruturalmente desterritorializadas porque estão livres de qualquer espaço concreto (Ferrão, 2003). No entanto, importa salientar que, como refere Branco (2011) as opções políticas dos Estados, quer através de medidas que implementam, quer pela sua participação em organizações intergovernamentais contribuem na edificação da globalização.

Z. Bauman (Santos, 2013) refere-se a este estágio de desenvolvimento como modernidade líquida, devido ao abalo da solidez das instituições sociais (a família, o governo, as relações de trabalho). A solidez dessas instituições está a derreter-se e os principais traços desse estado líquido são: a) A incerteza, b) A insegurança, c) A precariedade dos laços afetivos e do trabalho, d) O consumo em detrimento da produção, e) A amplitude do leque de escolhas, f) O excesso de informações (Santos, 2013).

O enorme consenso vivido em torno da globalização, da desterritorialização das decisões e das identidades foi grandemente colocado em causa no final do século XX e, especialmente, no início do século XXI pela recessão económica vivida à escala mundial. Marques (2006) menciona a emergência de novos paradigmas em torno das capacidades das populações locais através da mobilização do seu potencial interno. Este autor refere ainda que estes novos paradigmas foram acolhidos com bastante interesse por parte dos países industrializados, que viram aqui uma oportunidade de desenvolvimento para os seus territórios rurais.

Em 2001, no relatório produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (OECD, 2001), a questão territorial assume maior visibilidade. Por outro lado, defende-se a conciliação entre eficiência económica, coesão social e equilíbrio ecológico. (Mafra & Silva, 2004). Assim, a definição de políticas pressupõe três eixos: o desenvolvimento endógeno, o desenvolvimento sustentado e a governação responsável. O conceito de capital territorial é introduzido por esta

organização e foi definido como “the stock of assets which form the basis for endogenous development in each city and region, as well as to the institutions, modes of decision-making and professional skills to make best use of those assets” (OECD, 2001, p. 13).

Cada território possui o seu capital territorial, específico e único. Contudo, não devemos enveredar por visões redutoras, de valorização exacerbada das capacidades deste capital. Ele existe, mas também é influenciado por fatores externos ou como defende Pecquer (2009) através da dialética do heterónimo e do autónomo.

Existem visões antagónicas sobre o território. Umhas que defendem, até à exaustão, as capacidades locais e outras que advogam a globalização uniformizadora (Ferrão, 2003). Assim, os territórios são marcados por aquilo que têm de único, mas também pela teia de interações e a conetividade que se estabelecem nesse, e por esse, espaço geográfico. Como indica Ferrão (2003) existe uma necessidade de articulação entre aquilo que as identidades têm de único e também de universal.

O princípio da valorização territorial tem estado visível na formulação de políticas públicas. As de base territorial são aplicadas desde o final da década de 80 e, especialmente, durante a década de 90.

Um novo contexto, marcado por mudanças económicas, sociais e societais, políticas e institucionais, energéticas e de reconfiguração territorial (Baudelle, Guy, & Mérenne-Schoumaker, 2011, p. 49) leva à formulação de novas concepções de desenvolvimento.

No contexto internacional, tem sido visível a preocupação de diversos organismos em conceder protagonismo à dimensão territorial (Kahn, 2010; Barca, McCann, & Rodríguez-Pose, 2012; Santinha, 2014).

Coincidência, ou não, as instituições começaram a preocupar-se e a emitir as suas posições sobre novas concepções dos territórios após o ecludir da crise de 2008. Deste modo, o Banco Mundial, através do World Development Report Reshaping Economic Geography (2009) (Barca, McCann, & Rodríguez-Pose, 2012; Santinha, 2014) a OCDE produziu em 2009 dois relatórios que evidenciam a importância do território no desenvolvimento: *How Regions Grow* e *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, (Barca, McCann, & Rodríguez-Pose, 2012), ao nível da União Europeia o *Livro Verde para a Coesão Territorial – Tirar partido da Diversidade Territorial* (2008) e o Relatório de Fabrizio Barca (2009), *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations* (Barca, 2009) revelam que um novo paradigma se impõe no desenvolvimento dos povos, a coesão territorial.

As políticas públicas *place-based* sustentam-se num modelo de governação territorial, onde se opera uma transferência do poder de decisão para os atores locais e os planos de ação têm presente aquilo que é necessário a determinado território, mas também aquelas que se constituem como as suas potencialidades e do aproveitamento das mesmas em prol das respetivas populações (Santos, Serrano, & Neto, 2015)

O Livro Verde para a Coesão Territorial Europeia, relativamente às políticas públicas, considera que estas podem ser de relevante importância para que os territórios potenciem os seus recursos, podendo fomentar a partilha de soluções em desafios comuns “a obter massa crítica, a obter valor acrescentado com atividades conjuntas, a explorar complementaridades e sinergias, e a ultrapassar as divisões administrativas das fronteiras” (Comissão Europeia, 2008, p. 3) evidenciando, assim, a importância da dimensão territorial e também o papel das instituições na concretização de políticas sedimentadas em sistemas de cooperação. O objetivo é que os cidadãos não sejam prejudicados em direitos sociais como o emprego, a habitação, o acesso a serviços públicos ou outros serviços, em função do local onde residem, por viverem numa ou noutra (União Europeia, 2008). No entanto, importa salientar que o Conselho Europeu, em 1999, institucionalizou os princípios do ordenamento do território assentes no policentrismo. No caso português, a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) organiza-se num quadro de interação entre nível nacional, regional e municipal. A visão aqui presente é a de que se torna necessário promover a conexão e integração interurbana, mas também garantir condições que fomentem a internacionalização e a participação em redes globais (Carmo, 2014).

O reconhecimento de que a diversidade territorial influencia o desenvolvimento é uma forma de considerar que os territórios possuem potencialidades e debilidades próprias, tal como também possuem um capital social associado. O capital social tem sido definido por diversos autores. P. Bourdieu, citado por Portes (2000) definiu-o como “o agregado dos recursos efectivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento mútuo” (Portes, 2000, p. 134). Segundo Robert Putnam (1993b) “capital social refere-se a características da organização social, como redes, normas e confiança, que facilitam a coordenação e a cooperação para benefício mútuo. O capital social aumenta os benefícios do investimento em capital físico e humano” (Putnam, 1993b, p. 167). John Durston (1999) concebe o capital social como “el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que

promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto” (Durstun, 1999, p. 103). Deste modo, estamos perante a valorização do capital social territorial.

No caso de Portugal é reconhecido o modelo baseado no centralismo estatal (Carmo, 2014; Oliveira A. C., 2015; Oliveira & Breda-Vasquez, 2016; Sousa, 2017). Assim, parece ainda mais oportuno falar na necessidade do Estado e, conseqüentemente, das políticas públicas mobilizarem (serem motores) e financiarem os recursos necessários para gerar novas capacidades, de modo a produzir sinergias locais (Carmo, 2014). É inquestionável o reconhecimento da importância dos fatores de ordem social, cultural e institucional na qualidade da comunicação entre atores sociais, na produção de melhores formas de interação social e na redução de problemas decorrentes da ação coletiva (Milani, 2003). Os atores, em cada território, têm um papel preponderante na sua construção e “o território torna-se um espaço central de coordenação entre os atores interessados na resolução de problemas produtivos inéditos” (Pecquer, 2009, p. 97). Parece assim, que a conjugação de ações entre diferentes atores, em contextos institucionais multinível, em que estratégias «de cima para baixo» se conjugam com estratégias «de baixo para cima», tendo presente o conjunto de bens – recursos e ativos – num determinado território, poderá constituir-se como um móbil da coesão que se deseja e que é necessária para desenvolvimento. Tal como observado por Carmo (2014), o Estado deve ter a capacidade para, nos diversos contextos territoriais e sociais, propulsionar o desenvolvimento através de políticas e medidas que promovam e confirmem sustentação às redes existentes nos territórios concretos e que abarquem cidadãos e instituições (Carmo, 2014), em suma, redes reais e não apenas imaginadas ou idealizadas.

A análise sobre a temática deve ter presente que existem fenómenos que influenciam quer as políticas, quer as ações a um nível mais local, “a já consolidada noção *glocal* remete-nos precisamente para as interações que se verificam entre as duas noções” (Rego & Baltazar, 2011, p. 18). Torna-se evidente a necessidade de conjugar as necessidades, os problemas e os recursos do local com o contexto global em se operacionalizam essas mesmas necessidades e potencialidades.

1.3 - A territorialização das políticas públicas

As sucessivas crises da década de 70 conduziram à necessidade de repensar os paradigmas do desenvolvimento e das relações entre atores, o que levou a que fossem

equacionadas as possibilidades do «local» como um contexto possível para este empreendimento. É neste cenário que aparece o conceito de desenvolvimento local, enquanto modelo alternativo de desenvolvimento, em que se coloca em evidência as múltiplas estratégias de ação em torno do desenvolvimento dos territórios. Henri Lefebvre escreveu que na década de 70 “os textos oficiais não bastavam nem para regular, nem para mascarar a nova barbárie. (...) sem outra estratégia que a maximização dos ganhos, sem racionalidade nem originalidade criadora, a urbanização, como se dizia, e as construções engendravam efeitos desastrosos, observáveis, já constatáveis de todos os lados”. (Lefebvre, 2006, p. 6)

Deste modo, na década de 80, a globalização acentua problemas entre países, quer entre «países pobres vs. países ricos», mas também se começa a evidenciar o aumento das desigualdades no seio dos próprios países. (Santos, 2013).

Farinós Dasí (2008) defendeu que foi a partir dos anos 80 que espaço e território se vão consolidando como elemento estratégico para garantir o desenvolvimento e a qualidade de vida. No entanto, o percurso do território é feito de avanços e recuos, nos anos 90, devido à hegemonia da globalização, um conjunto de autores advogava a invisibilidade do território em que as diferenças entre regiões estavam a esbater-se, conduzindo à homogeneidade (Ferrão, 2013), a visão da globalização uniformizadora em que os territórios são apenas “espaços topológicos de fluxos e redes, em que as pessoas e organizações interagem e comunicam finalmente libertos dos constrangimentos dos espaços físicos” (Ferrão, 2003, p. 9) assim, devido à velocidade dos fluxos e da mobilidade espacial as pessoas perderiam qualquer vínculo aos lugares (Carmo, 2014). Segundo esta visão, podemos afirmar que os territórios se constituem como realidades indiferentes, ou seja, não conferem diferenças, não produzem marcas diferenciadoras.

A conceptualização sobre territorialização de políticas públicas leva-nos para além da abordagem sobre impacto territorial das políticas públicas. Como referem Figueiredo e Babo (2014), a territorialização de políticas públicas tem presente um território, uma visão descendente sobre esse território e também “uma construção integrada e prospetiva de natureza ascendente (“*bottom-up*”), alimentada por processos e condições de participação multi-institucional e pública, ao nível quer das fases de planeamento quer de tomada de decisão” (Figueiredo & Babo, 2014, p. 6). Deste modo, a territorialização das políticas públicas tem como objetivo promover uma maior coordenação interinstitucional, uma governação multinível, multidimensional e multiescalar em que sejam potenciadas

as soluções para os problemas das pessoas, tendo presente as diversidades existentes entre territórios.

A territorialização das políticas públicas exige um ajustamento dos investimentos àquilo que são as potencialidades e necessidades de cada território e conceder importância às escalas local e regional na conceção e concretização dessas políticas.

Estamos perante políticas que pretendem ajustar alguns dos seus instrumentos às características específicas dos territórios e com base em parcerias de geometria variável porque cada território é único e com um capital social associado ímpar.

A propósito de parcerias locais e do seu papel no desenvolvimento local, Alves (2010) refere que estas “têm vindo a pautar o seu trabalho pelo desenvolvimento de abordagens integradas dos problemas e pela efectiva territorialização das suas estratégias de intervenção” (Alves, 2010, p. 141).

Reis (2005; 2015a) sublinha que esta sensibilidade das ações ao território poderá constituir-se como a resolução de alguns problemas e paradoxos das políticas públicas. Para este autor é essencial a relação da política com um espaço estruturado, relacional e polimórfico.

Os anos 90 e os primeiros anos do século XXI foram anos de grandes mudanças à escala global, de globalização financeira, de capitais sem compromissos com lugares, de desregulações dos mercados dos países do sul (Rückert, 2005), da emergência dos países em vias de desenvolvimento, do terrorismo internacional, das alterações climáticas (Ferrão, 2013) e da emergência da World Wide Web, que permitiu a integração numa plataforma comum de uma enorme variedade de tecnologias anteriormente dispersas (Barca, McCann, & Rodríguez-Pose, 2012).

Os processos de desenvolvimento e de modernização que, pelo menos até 2008, tinham sido analisados por diversos cientistas sociais, entre eles, sociólogos, e que tinham considerado o bem-estar social como um fenómeno contínuo e adquirido, tomavam novas proporções. Na perspectiva de Carmo (2014), o facto de não ter existido uma análise das estruturas sociais e de terem sido concebidos os mercados como meros locais de atuação dos indivíduos para aceder a uma diversidade de consumos e estilos de vida, conduziu a uma visão sociológica que importa reconfigurar. O mesmo autor defende que esta reconfiguração deve, entre outros eixos, compreender os territórios sobre os quais se está a trabalhar, os seus contextos sociais e espaciais porque é aqui que se materializam as ações bem como os processos de recomposição social (Carmo, 2014).

Com todas estas alterações e com as incertezas que lhe estão associadas, a noção de território assume uma nova centralidade, os territórios além de não terem sido afundados pelos diferentes fluxos ganharam importância no contexto da globalização (Carmo, 2014, pp. 71-72) e são encarados como um sistema social com múltiplas relações. Os territórios são condicionados quer por fatores de mobilidade, quer pelas características físicas e, ainda, pela identidade de cada local (Santinha, 2014).

Os recursos territoriais são resultantes de saberes e de saberes fazer em que os atores em jogo são determinantes, pelas relações que mantém, pelas redes em que participam e a sua visão sobre o futuro do desenvolvimento. De acordo com Baudelle, Guy e Mérenne-Schoumaker (2011) o desenvolvimento territorial articula-se em três dimensões: económica, ambiental e social e, ao qual acrescentamos, também o cultural, pela importância manifestada na mobilização das comunidades.

Tal facto implica que, no seio das políticas públicas, sejam equacionados novos pressupostos como a participação dos atores e a inclusão das singularidades das culturas regionais e locais. Conforme referido por Reis (2015b), “a estrutura essencial do Estado e da administração, independentemente das funções de que estejamos a falar, é intrinsecamente territorializada e tem, portanto, necessárias incidências territoriais” (Reis, 2015b, p. 114).

Mas é importante ter presente as palavras de Barca, McCann, & Rodríguez-Pose (2012) em que afirmam que apesar de terem existido alterações ao nível do contexto teórico e empírico do desenvolvimento, através do aparecimento de novos quadros teóricos, como é disso exemplo: o crescimento endógeno, a nova geografia económica, a nova economia institucional ou como enunciado por Cabugueira (2000): as conceções “territorialista”; “endógena”; “a partir da base”, a prática não acompanhou a evolução dos quadros conceptuais, as teorizações sobre esta temática. Estando longe de existir uma associação entre política e ciência, o conhecimento produzido pelo campo científico não se constituiu como a base para a tomada de posição ou para o desencadear de novas posições relativamente ao desenvolvimento.

As mudanças operadas no quadro teórico do desenvolvimento não foram acompanhadas pelas políticas, pela intervenção no quadro das políticas de desenvolvimento. As intervenções mantiveram-se firmemente ancoradas nos pensamentos de Solow, Myrdal, Hirschman e Rostow, prestando pouca atenção, e, muitas vezes, apenas bom atendimento (Barca, McCann & Rodríguez-Pose, 2012) às transformações operadas nas teorias do desenvolvimento e do crescimento.

As entidades com responsabilidades na promoção do desenvolvimento demoraram na resposta à evidência de existirem grandes assimetrias quer entre países, quer entre regiões dentro dos próprios países. Devido ao abrandamento do crescimento, ao aumento da concorrência internacional promovida pelo modelo capitalista – desregulação de mercados, a criação de desigualdades em que as economias locais se confrontaram com diversos problemas e que tiveram repercussões diversas – colocou novos desafios aos territórios. Se por um lado, a globalização ou mundialização da economia produziu grandes desigualdades/exclusões entre países e entre regiões, por outro lado, assumiu-se a necessidade de compatibilizar e articular diferentes políticas setoriais, diferentes atores, em diferentes escalas de atuação para combater de forma eficaz essas, cada vez maiores, desigualdades (Alves, 2010). A globalização teve, assim, a responsabilidade de colocar aos territórios novos desafios na superação das dificuldades. Como aludido por Reis (2015b) “tomar em conta o território deveria ser, pois, uma simples questão de administração, à maneira das que motivaram a formação inicial das nações ou qualquer outra forma de ocupação territorial” (Reis, 2015b, p. 113).

Conforme explícito por Santinha (2014) citando Ionica (2007) o interesse pela territorialização das políticas está relacionado com o trabalho desenvolvido no âmbito do ordenamento do território e onde se evidencia a importância da diversidade territorial na concretização dos objetivos de coesão. Também o trabalho desenvolvido *European Spatial Planning Observation Network* ilustra a importância de compreendermos as dinâmicas e os objetivos territoriais e destes serem incluídos nas agendas políticas de modo a que o futuro seja mais promissor (Ferrão, 2012).

Em Portugal, a CRP, desde 1976, previu um modelo de governação territorial descentralizada, embora o Estado português já tenha sido nomeado de «binário» devido à falta de concretização de um nível intermédio de governação entre o poder local e o poder central (Reis, 2015b; Oliveira & Breda-Vasquez, 2016). De acordo com Cruz (2012) esta visão plasmada no documento constitucional da aplicação do princípio da subsidiariedade territorial colocou Portugal numa situação de singularidade relativamente à grande maioria dos países democráticos (Cruz, 2012, p. 9). De acordo com Ferrão (2016), a Constituição de 1976, alude o território em quatro grandes desígnios: i) território como elemento-chave da soberania nacional; ii) território no contexto dos direitos e deveres fundamentais; iii) território como referencial de planificação regional da organização económica e, iv) território como base de organização do poder político. Deste

modo, a CRP incluiu políticas de desenvolvimento regional e “políticas que hoje designamos de coesão territorial ou de desenvolvimento rural” (Ferrão, 2016, p. 127).

1.3.1 - Europa e a territorialização de políticas públicas

A UE tem vindo a afirmar-se como um ator do desenvolvimento territorial. Esta instituição não possui competências na área de ordenamento do território, apenas possui competências para o desenvolvimento de políticas no âmbito dos modelos de desenvolvimento regional. Contudo, utiliza a figura das recomendações e os diversos instrumentos de apoio (incentivos, iniciativas, programas, entre outros instrumentos) para definir um conjunto de estratégias para as políticas públicas ou, nas palavras de Ferrão “a montagem informal de uma agenda discursiva capaz de estruturar as opções e prioridades definidas individualmente por cada estado-membro, suscitando, por esta via, a criação de novas formas de governança territorial” (Ferrão, 2004, p. 44). Estas diversas estratégias e instrumentos causam impactos e condicionam a definição das prioridades e das ações nos diferentes países.

Conforme podemos verificar no Quadro 3 apesar de ser reconhecida esta influência da UE, ela varia de intensidade consoante o posicionamento dos países.

Quadro 3 - Categorização de respostas nacionais para a UE

Categoria	Características	Grau de mudança interna
Transformação	Quando os Estados Membros alteram significativamente as políticas, práticas e preferências ou quando as substituem por novas políticas, práticas e preferências.	Elevado
Acomodação	Quando os Estados adotam políticas, práticas e/ou preferências existentes sem alterar as suas características essenciais.	Moderado
Absorção	Os Estados incorporam políticas, práticas e/ou preferências da UE sem modificar substancialmente as políticas, práticas e/ou preferências existentes.	Baixo

Fonte: Adaptado de Medeiros, 2014

Apesar de não existir a competência formal, os defensores do princípio da coesão territorial optaram por duas abordagens: uma vertente prática/operativa (operacionalizada

através de programas comunitários – p. ex. Interreg³ e uma vertente conceitual, cujo objetivo era encontrarem uma visão comum capaz de orientar as políticas públicas, desde a escala europeia à escala local (Santinha, 2014).

Para além destes modos instrumentais também não devemos esquecer a influência que é realizada através dos “processos de imitação e emulação por parte dos atores nacionais (adoção de conceitos comuns, replicação de "boas práticas", etc.)” (Ferrão, 2015, p. 330).

No seio da União Europeia a grande diversidade entre os países é inquestionável, o desnível de desenvolvimento entre os Estados é inequívoco e, desde há longa data, que se assume a diversidade entre os membros que a integram. No entanto, ao longo do processo de construção europeia, as questões territoriais nem sempre ocuparam um lugar central no processo europeu. Contudo, há já algum tempo que a Europa se ocupa de questões relacionadas com o ordenamento do território e do desenvolvimento regional. Acresce que, como refere Magone (2006), além de um processo de europeização vertical de cima para baixo, também existe um processo de europeização horizontal baseado na convergência de políticas promovidas por cada Estado membro. Destacamos alguns dos momentos que consideramos fundamentais para a temática da territorialização das políticas públicas e para explicitar a ação da União Europeia nesta matéria. Importa que possamos referenciar os contextos para que se possa entender o quadro relacional entre atores, especialmente no desenvolvimento de relações de cooperação.

Apesar de poderem ser apontados outros marcos históricos (cf. Papudo, 2007), salientamos aqui alguns momentos que indicam a União Europeia como um ator-chave para a concretização da territorialização de políticas públicas e para a ação dos diversos atores, nomeadamente os municípios, devemos ter presente que a ação dos entes municipais é condicionada pelos municípes e pelas lideranças políticas, pela forma como se vêm a si e também como encaram a relação com o exterior (Sousa, 2017).

O conceito de territorialização de políticas públicas está fortemente associado a um outro conceito, o de coesão. Este não surge com a criação da CEE. Apenas em 1986, aquando da assinatura do Ato Único Europeu, o conceito de convergência é substituído pelo conceito de coesão económica e social. A coesão, nas suas dimensões económica e social, aparece referenciada como uma política que visa equilibrar os efeitos da realização do mercado interno nos Estados-Membros menos desenvolvidos (nomeadamente,

³ Programa de cooperação inter-regional, cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Portugal, Grécia e Espanha) e diminuir as disparidades de desenvolvimento entre as regiões.

A noção de coesão territorial não aparece no Ato Único Europeu, embora de forma implícita possamos inferir a sua utilização através das referências ‘European Regions’ (Medeiros, 2016). Em 1991, o programa Leader⁴ cria uma nova dinâmica na política de desenvolvimento rural da UE, distinguindo-se dos demais programas pelo facto de se basear numa abordagem territorial, multissetorial e integrada (Santos, Serrano, & Neto, 2015). Este programa constitui-se como um exemplo das políticas focadas quer naquilo que o território tem de específico, quer nas suas potencialidades. Tal como argumentam Santos, Serrano e Neto (2015) “o Programa LEADER vem defender princípios distintos dos sustentados pelas teorias clássicas: uma abordagem *bottom-up*, em vez da abordagem tradicional *top-down* e um enfoque territorial, em oposição ao enfoque sectorial” (Santos, Serrano, & Neto, 2015, p. 36).

Em 1997, no Tratado de Amsterdão, o conceito de coesão territorial aparece, pela primeira vez, num documento oficial (Santinha, 2014; Medeiros, 2016), passando do campo subjetivo para o objetivo, esta passagem possui significado atendendo a que “à manifestação pública num discurso ou num acto público constitui por si só um acto de instituição e representa uma forma de oficialização, de legitimação” (Bourdieu, 1989, p. 165)

Esta inclusão contraria a tendência existente de privilégio das regiões mais populosas e mais competitivas seguindo, aquilo que alguns autores (Medeiros, 2016), apelidam de visão francesa, no sentido de promover um desenvolvimento mais coeso e equilibrado, diferente do modelo liberal anglo-saxónico (Faludi, 2004).

Como explicitado por Reis (2008) o desenvolvimento de medidas que favorecessem a convergência entre diferentes regiões (países, cidades, vilas, comunidades) relacionou-se com o facto de ser insustentável, para o processo de integração, manterem-se padrões de vida e contextos económicos tão divergentes.

No entanto, sublinha-se aqui também a assinatura, num período temporal distante (1983), da Carta Europeia de Ordenamento do Território (CEOT). Portugal, apesar de à data não integrar a CEE, subscreveu este documento (Ramos, 2017). A CEOT definiu a noção de ordenamento do território na sua dimensão europeia e estabeleceu como fins do ordenamento do território: i) o desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões;

⁴ Programa de Desenvolvimento Rural, valorização dos recursos específicos de um território rural.

ii) a melhoria da qualidade de vida; iii) a gestão responsável dos recursos naturais e, iv) a proteção do ambiente e a utilização racional do território. Neste documento são enumerados diversos tipos de territórios: as regiões rurais, urbanas, fronteiriças, de montanha, costeiras e insulares, tal como enunciado por Papudo (2007), citando Costa (2000) “a anterior tendência é contrariada, extinguindo-se, gradualmente, a propensão para marginalizar alguns dos territórios periféricos da CE e proporcionando o aparecimento um novo conjunto de centralidades” (Papudo, 2007, p. 61). É necessário promover a interação entre as intervenções políticas e os fatores de desenvolvimento (humanos, materiais e imateriais) estão relacionados com os territórios e é aqui que concertam ações para produzir determinadas dinâmicas (Baleiras, 2010).

O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) foi um elemento chave para a concretização do conceito de coesão territorial e da importância da dimensão territorial nas políticas públicas, nos diferentes níveis de decisão (Ferrão, 2004; Santinha, 2014). Este documento, aprovado em Potsdam em 1999, produziu impactos ao nível das políticas comunitárias e na aplicação dos fundos estruturais no Quadro Comunitário de Apoio III - 2007-2013. (Ferrão, 2004; Santinha, 2014).

A cooperação territorial também obtém um novo impulso devido ao EDEC. É criada a iniciativa comunitária Interreg III, com três vertentes de cooperação: transnacional (cooperação entre grandes grupos de regiões europeias com o objectivo de prosseguir o desenvolvimento e uma maior integração territorial na UE e com os países candidatos e outros países vizinhos), transfronteiriça (cooperação entre regiões fronteiriças vizinhas; o objectivo é desenvolver a cooperação económica e social através de estratégias conjuntas e programas de desenvolvimento) e inter-regional (cooperação entre regiões no território da UE e países vizinhos para aumentar a coesão e desenvolvimento regional mediante a constituição de redes, especialmente no caso das regiões menos desenvolvidas e das regiões em reconversão)⁵. Nesta sequência, também durante o III QCA foi criado o ESPON (European Spatial Planning Observation Network), programa de investigação aplicada, que visa apoiar a formulação de políticas de desenvolvimento territorial na Europa⁶.

O EDEC baseia-se na ideia de que o crescimento económico e a convergência de determinados indicadores económicos não são suficientes para a coesão económica e social. É necessário que seja realizada uma intervenção concertada em matéria de

⁵ Cf. <http://www.qca.pt/iniciativas/interreg.asp>

⁶ Cf http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/glossary/e/espon

desenvolvimento espacial para corrigir as disparidades registadas no seio da realidade europeia.

Em 2007, surge a Carta de Leipzig⁷ – Carta sobre as cidades europeias sustentáveis. Neste momento, há o reconhecimento de promover a territorialização das políticas. E é neste contexto, com a Carta de Leipzig em conjunto com a Agenda Territorial da União Europeia, que o desenvolvimento urbano e as questões da coesão territorial voltam a ser colocadas na agenda política europeia. Com a Carta Leipzig “aprovam-se os três princípios básicos (coesão económica e social, desenvolvimento sustentável, competitividade) e os objectivos gerais da política de desenvolvimento espacial da Europa, que virão a figurar na versão final do EDEC” (Ferrão, 2004, p. 48). A Carta refere, claramente, que a coordenação a nível local e urbano-regional deve ser reforçada. Uma parceria igualitária entre cidades e áreas rurais, bem como entre pequenas e médias cidades e cidades em cidades-regiões e regiões metropolitanas é o objetivo. Este instrumento incentiva os Estados a abandonarem de visões isoladas e assumir a responsabilidade de concretizarem a coesão territorial (Comissão Europeia, 2007).

Com o objetivo de serem formuladas propostas para o futuro da política de Coesão, o Relatório Barca (2009) refere que “cohesion policy is strongly needed by the Union, but a sharp change of direction is needed to make it fit for the challenge. The place-based approach pursued by cohesion policy is a much-needed tool for the Union today” (Barca, 2009, p. 108). Portanto, a abordagem territorial é equacionada como fundamental para a integração e coesão da União Europeia.

No Tratado de Lisboa (assinado em 2007) a coesão económica, social e territorial é um dos principais domínios de competências partilhadas entre a União Europeia e os Estados membros. O que significa que a União Europeia e os Estados membros podem legislar e estes últimos não podem colocar em causa as políticas comuns, entre elas encontra-se a coesão económica, social e territorial. O Tratado destina um Título (XVIII) a esta temática, assumindo a necessidade de se promover o desenvolvimento harmonioso da União e a necessidade de reduzir as disparidades de desenvolvimento e o atraso das regiões menos favorecidas, como as zonas rurais ou com limitações demográficas graves (Comissão de Assuntos Europeus, 2008). Para Faludi (2012), este Tratado enumeraria a coesão territorial como um papel de apoio em matéria de coesão territorial, dando à UE o direito de auxiliar os Estados membros, mas não mais.

⁷ Esta Carta foi adotada na reunião informal dos ministros responsáveis pelo desenvolvimento urbano e coesão territorial da União Europeia.

No entanto, não poderíamos deixar de referenciar a Estratégia de Lisboa (2000) e a Estratégia Europa 2020 (2010). Em ambos os casos, estes documentos são quadros de referência para as políticas nacionais e neles existe um entendimento que é consentâneo com a territorialização das políticas.

A Estratégia Europa 2020 apresenta 3 grandes prioridades (Comissão Europeia, 2010): a) Crescimento inteligente: desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação; b) Crescimento sustentável: promovendo um recurso mais eficiente, mais ecológico e mais competitivo; c) Crescimento inclusivo: promovendo uma economia de alto emprego que ofereça coesão social e territorial.

A cooperação territorial é um dos pilares da política de coesão e as regiões NUTS II da União Europeia, além de outros países, podem participar, nos vários programas operacionais de cada uma das vertentes da cooperação (Baleiras, 2010).

Segundo Ventura (2015)

“a União Europeia promove o fomento de políticas públicas regionais com apoios para a implementação de modelos de cooperação de proximidade ou transfronteiriça e modelos de cooperação transnacional que dêem voz e gestão às identidades europeias, ligadas por relações de cooperação territorial (históricas, políticas ou de poder) e apetrechando-as com soluções de inovação social para uma distribuição igualitária dos recursos públicos e dos investimentos a todos os níveis territoriais” (Ventura, 2015, p. 18)

Podemos verificar a forma direta de influência protagonizada pela União Europeia das políticas nacionais, regionais e locais, contribuindo de modo evidente para a regulação destas matérias ao nível dos Estados membros. Mas simultaneamente, o pilar da coesão pode ser afetado (positiva ou negativamente) pelas políticas nacionais, regionais e locais, ainda que o equilíbrio de poder não exista, mas poderemos estar perante aquilo a que Norbert Elias (2008) designou de função recíproca, porque em todos os jogos, os participantes são portadores de controlo mútuo (Elias, 2008). Mas o mesmo autor menciona que “aqueles que têm acesso e que ocupam posições de coordenação e de integração disporão obviamente de grandes possibilidades de poder” (Elias, 2008, p. 159).

O pilar da coesão económica social e territorial foi acompanhado de uma nova definição de subsidiariedade, proporcionando a oportunidade para fortalecer o papel e a

interligação entre os atores regionais e locais (Medeiros, 2016). Este princípio visa proteger a capacidade de decisão e de ação dos Estados-Membros e da própria União, quando os objetivos de uma ação não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, podendo ser melhor alcançados a nível da União. O Tratado de Lisboa incluiu, no âmbito deste princípio, uma referência explícita à dimensão regional e local (Parlamento Europeu, 2017). É necessário estarem garantidas três condições para que as instituições da União intervenham em nome do princípio da subsidiariedade: a) o domínio não pode ser da competência exclusiva da União; b) os objetivos podem ser suficientemente alcançados pelos Estados Membros e, c) devido à dimensão ou ao efeito que poderão ser melhor alcançados através de uma intervenção da União (Parlamento Europeu, 2017). Conforme mencionado por Koprić e Džinić (2016) existe um novo tipo de governação, onde os diversos níveis: europeu, nacional, regional, local e supramunicipal, possuem importância e desempenham papéis relevantes na governação multinível (Koprić & Džinić, 2016). Já em 2004, Ferrão afirmava que “a introdução da escala europeia ao nível do ordenamento do território comunitário (...) sugere a possibilidade de emergir um novo sistema de governança multinível, com implicações institucionais e políticas importantes” (Ferrão, 2004, p. 54).

A respeito da governação multinível, E. Hooghe e G. Marks (Faludi, 2012; 2016; Pereira, 2014; Koprić & Džinić, 2016), definem a existência de dois tipos de governação multinível: Tipo I é aquela que é própria dos tratados europeus, onde existe uma dispersão da autoridade a um número limitado de níveis, mas não existe conflito entre os limites de cada jurisdição; o Tipo II corresponde a jurisdições especializadas, foca-se na cooperação mútua das instituições em diferentes níveis de governação. As jurisdições tendem flexíveis e específicas, dirigidas à concretização de determinadas tarefas, onde as suas associações cruzam diversos limites, não existe circunscrição às fronteiras administrativas (Faludi, 2012; 2016; Koprić & Džinić, 2016; Pereira, 2014). Os valores da subsidiariedade, da governação territorial multinível e da parceria são essenciais para a política de coesão (Baleiras, 2010). No entanto, importa também que tenhamos presente a importância de ter em conta os impactos conjugados das diversas políticas e dos diversos fundos europeus (Sá, 2016).

Em termos de cooperação territorial julga-se importante salientar o Relatório⁸ da Comissão do Desenvolvimento Regional que sugere a manutenção da arquitetura do

⁸ Relatório sobre o Objetivo 3: Um desafio para a cooperação territorial – futura agenda de cooperação transfronteiras, transnacional e inter-regional, [2010/2155(INI)]», adotado em 23 de Junho de 2011. Cf.

Objetivo 3, dividida em três vertentes – transfronteiras, transnacional e inter-regional. A proposta de resolução do Parlamento Europeu possui uma solicitação para que “o próximo período de programação [2014-2020], o orçamento do Objectivo ‘Cooperação Territorial’ aumente de 2,5% do actual período de programação para, pelo menos, 7% do orçamento global da política de coesão” (Sanchez-Schmid, 2011, p. 6). A cooperação territorial é apontada como essencial para o sucesso da Europa 2020 e esta deve ser definida e integrada a todos os níveis da planificação estratégica: europeu, nacional, regional e local.

A proposta de regulamento do Parlamento e do Conselho que estabelece disposições específicas para o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ao objetivo de cooperação territorial europeia assume que a cooperação territorial pode ser um importante contributo para o objetivo da coesão territorial (Comissão Europeia, 2011). Entre diversos fatores apontados, a cooperação territorial assume especial importância devido a uma resolução mais eficaz dos problemas, por evitar custos desproporcionados e por facultar mecanismos de partilha e divulgação de boas práticas, por garantir que a solução encontrada, no seio de uma relação de cooperação, é mais eficaz se forem realizadas economias de escala e alcançada massa crítica. Contudo, devemos ter presente as referências à economia de escala produzidas por Endlich (2018), diz a autora que a economia de escala pode ser benéfica para as empresas que disponibilizam os seus serviços a um conjunto de municípios, mas que tal pode não significar uma melhor gestão pública dos recursos. Mais uma vez, importa realizar uma efetiva territorialização das políticas, em que as especificidades em presença sejam consideradas e portadoras de sinergias capazes de promover a mudança desejada (em especial pelos atores territoriais).

Quadro 4 - Proposta da comissão para o quadro financeiro plurianual

Orçamento proposto para 2014-2020	Mil milhões de EUR
Regiões menos desenvolvidas	162,6
Regiões em transição	39
Regiões mais desenvolvidas	53,1
Cooperação Territorial	11,7
Fundo de Coesão	68,7
Dotação adicional para as regiões ultraperiféricas e escassamente povoadas	0,926
Facilidade «Interligar a Europa» em matéria de transportes, energia e TIC	40 mil milhões de euros (com um montante adicional de 10 mil milhões de euros reservados no âmbito do Fundo de Coesão)

Fonte: Comissão Europeia, 2011

A UE é um novo ator de cariz supranacional que altera o quadro institucional e territorial das próprias políticas nacionais, como ficou amplamente explicitado. Esta instituição criou e cria novos territórios de organização do desenvolvimento e novos quadros de intervenção.

Segundo Baudelle, Guy e Mérenne-Schoumaker (2011), este facto conduz a que os principais protagonistas – Comissão Europeia, Estados e entidades regionais (e locais) – tenham necessidade de concertar as suas políticas e de encontrar uma governação multinível que implique a participação de um elevado número de atores e também de escalas. Hoje, a participação dos atores, nomeadamente das populações, é uma questão fundamental para os objetivos a alcançar e para a concretização de mudanças que, efetivamente, aproximem os territórios, independentemente da sua localização geográfica, da sua dimensão populacional, do seu crescimento económico, da sua sustentabilidade ambiental.

Contudo, uma governação multinível também contém perversidades (Covas & Covas, 2015). Estes autores, referindo-se a Portugal, evidenciam a quase impossibilidade de o poder local poder “competir” com o poder central e, tendo presente que não existem estruturas de nível regional que garantam uma informação pertinente acerca dos territórios e que esta mesma informação também não é detida ao nível central, então, não pode haver uma verdadeira negociação porque também não há comprometimento (Covas & Covas, 2015). Além disso, os autores referem ainda que mesmo quando existem processos de participação, são inconsequentes, pela razão já aqui apontada.

Para lá dos aspetos invocados, sucede que este sistema de governação aumenta quer a segmentação de interesses (em campos de ação múltiplos e assentes em diversas lógicas

de ação - nacional, regional e local) e, naturalmente, um sistema deste tipo potencia o conflito desses mesmos interesses (Covas & Covas, 2015).

No quadro do sistema multinível também devemos ter consciência que estamos perante uma nova forma de governação cujo desenvolvimento é colocado em prática por organizações marcadas por estruturas burocráticas, com lógicas de ação caracterizadas por uma autoridade racional-legal ou burocrática, hierárquica, com elevado nível de especialização e técnica. Logo, há uma clara necessidade de articular e compatibilizar aquilo que constitui a tradição e a inovação organizacional.

Assim, a articulação entre global e local bem como as decisões multinível que se impõem são, também elas, influência direta nas políticas nacionais.

1.3.2 - Portugal e o desenvolvimento de políticas territorializadas

Portugal integra a superestrutura da União Europeia (antes denominada CEE) desde 1986, sendo que o nosso país é um dos países mais pequenos da União e “enfrenta com especial rigor as «tendências pesadas» que influenciam os sistemas económicos e sociais globais” (Rego & Baltazar, 2011, p. 35).

Como verificámos, a União Europeia é um ator-chave nas políticas de desenvolvimento dos Estados membros e “Portugal tornou-se parte de um todo maior, o sistema político da União Europeia e está envolvido em políticas de design para acomodar e transformar sua economia de acordo com os princípios da Estratégia de Lisboa” (Magone, 2006, p. 16).

A Lei fundamental do país já foi alterada por diversas vezes, de modo a conformar-se com os Tratados Europeus. A revisão da CRP, em 1992, teve como objetivo adaptar-se ao estipulado no Tratado de Maastricht, o mesmo tendo acontecido em 1997 relativamente ao Tratado de Amsterdão. Em 2005, a 7.^a revisão constitucional promoveu um aditamento (artigo 295.º) que permite a realização de referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e o aprofundamento da União Europeia⁹. Contudo, o papel do Parlamento nacional é, segundo alguns autores (Magone, 2006), marginal.

Na preparação das políticas estruturais 2014-2020 esteve presente o princípio das parcerias e da governação multinível. Esta disposição exigiu que os Estados-Membros que estabelecessem um Contrato de Parceria com atores bastante diversos - autoridades

⁹ <https://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/default.aspx>

públicas regionais e locais, parceiros económicos e sociais e sociedade civil (União Europeia, 2012). A Estratégia Europa 2020 refere a necessidade dos diferentes parceiros participarem nas diversas fases das intervenções da União Europeia, desde o planeamento, passando pela aplicação até à avaliação dos programas (Comissão Europeia, 2010; European Economic and Social Committee, 2012). Tal como manifestado por Figueiredo, Leal e Meireles (2010) é necessário que a estratégia específica seja concebida “a partir do território ou com a sua participação ou, pelo menos, preparada em função de uma prospectiva, mais ou menos participada, para esse território” (Figueiredo, Leal, & Meireles, 2010, p. 11)

O Acordo de Parceria 2014-2020, apresentado pelo governo português refere, explicitamente, o alinhamento com os princípios da Estratégia Europa 2020.

No que concerne ao desenvolvimento territorial, há a preocupação de fazer referência à necessidade de assegurar o respeito pelas especificidades e diferentes níveis de desenvolvimento das sub-regiões e do envolvimento das entidades regionais e locais, assegurando a governação multinível tão evidenciada nos diversos documentos da União Europeia. Contudo devemos ter presente que o Congresso de Poderes Locais realizou uma recomendação onde se sublinha que “la coopération entre l’administration de l’Etat aux niveaux local et régional et les instances d’autonomie territoriale ne repose pas sur une base claire et cohérente” (Conseil de l’Europe, 2012, p. 1).

Tal como refere Ferrão (2010), vários países desenvolveram estratégias de desconcentração e de descentralização administrativa: a criação de regiões administrativas, autoridades metropolitanas ou intermunicipais e “no estabelecimento de diversas figuras de cooperação e contratualização entre a administração central e entidades regionais e locais (...) umas vezes numa base bilateral, outras numa óptica de rede” (Ferrão, 2010, p. 130).

No entanto, importa evidenciar que Portugal possui um modelo de organização administrativa que não tem acompanhado as tendências de reorganização territorial que corroborem este tipo de iniciativas - a territorialização de políticas públicas. O país evidencia discontinuidades na organização administrativa, apresentando uma estrutura binária (Reis, 2005; 2015b; Oliveira A. C., 2015; Oliveira & Breda-Vasquez, 2016) em que apenas existem dois níveis de administração: o central e local. Portugal não possui autoridades de nível regional, autónomas do poder central e as entidades que assumem estes desígnios não possuem enquadramento político ou administrativo de cariz regional. As Comissões de Coordenação do Desenvolvimento Regional (CCDR) são organismos

desconcentrados enquadrados na administração central, em que nenhum dos seus órgãos é eleito diretamente e, inclusivamente, o seu presidente, é nomeado pelo governo. Atualmente, as CCDR respondem aos ministros do Planeamento, ao ministro Adjunto e ao do Ambiente, consoante as matérias em causa¹⁰.

A territorialização das políticas públicas assenta numa lógica de ação ancorada nos territórios, “enquanto expressão e produto das interações que os atores protagonizam. O território, nestas circunstâncias, é proximidade, atores, interações” (Reis, 2015b, p. 109). O território ao qual se destinam as políticas públicas é constituído por relações entre atores que detém determinados posicionamentos na esfera de ação pública. As relações desenvolvidas pelos atores são o capital social do território que produzem formas de decisão próprias, associadas a essas relações, na qual se constitui o capital territorial. Deste modo, parece ser importante atender à especificidade da organização do Estado quando tratamos da ação pública, pois os territórios não se constituem como meros objetos recetores das decisões emanadas por entidades mais ou menos distantes, sendo, sim, eles próprios, produtores de reflexão e ação.

Um outro fenómeno que tem marcado as políticas públicas no nosso país é o facto de existir uma lógica sectorial e não uma lógica integrada das políticas públicas. Como defende Rui Baleiras (2016) “a coordenação, a articulação, a complementaridade e a territorialização das intervenções públicas são tudo menos um dado adquirido no processo institucional português” (Baleiras, 2016, p. 29). Este constrangimento é também identificado por Figueiredo, Leal e Meireles (2010) referindo a fraca cooperação horizontal entre ministérios e apesar de existir um património de envolvimento de alguns atores locais nas políticas de desenvolvimento, estas políticas nem sempre têm tido continuidade, nem coerência e existe um aproveitamento deficiente das experiências acumuladas.

Tal como amplamente explicitado no Programa Nacional para a Coesão Territorial (Unidade de Missão para a Valorização do Interior, 2016), as desigualdades existentes no território português têm vindo a agravar a perda de coesão territorial faz com que seja necessário procurar novas soluções, novos modelos organizacionais e de coordenação ao nível das políticas, em que a confiança seja fator de promoção de novas relações sociais. Temos presente que o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional¹¹ (ISDR) 2017

¹⁰ Cf. N.º 6 do artigo 24º, do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro.

¹¹ Modelo concetual que privilegia uma visão multidimensional do desenvolvimento regional, estruturando-o em três componentes: competitividade, coesão e qualidade ambiental.

(INE, 2019) revelava que apenas quatro das 25 regiões NUTS III portuguesas superavam a média nacional em termos de desenvolvimento regional global (INE, 2019).

Atendendo a que o objeto da nossa investigação recai sobre as organizações autárquicas, julgamos também relevante trazer aqui algumas das mutações que se têm manifestado ao nível dos municípios e que enquadram estes atores, as suas relações e o seu papel no desenvolvimento da qualidade de vida das suas populações.

Nos últimos anos, especialmente após o eclodir da crise, houve um claro retrocesso nas questões de autonomia do poder local e no aprofundamento do centralismo¹² característico do sistema de organização do Estado português.

A Administração Central promoveu diversas políticas e medidas, que tiveram repercussões diretas nos municípios, nomeadamente “na expansão da consignação de vários tipos de verbas ou na introdução e alargamento de diversas formas de retenção de valores que pretendem repor a tutela financeira que a Constituição rejeita” (Sá, 2016, p. 22). Este processo foi imposto e gerou resistência e instabilidade. Nas conclusões do XX Congresso (Extraordinário) da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP, 2012) é referido que a autonomia local foi afetada pelas condicionantes e pelas restrições realizadas nos domínios económico e financeiro, facto que contribui para o afastamento das autarquias locais do sistema político e administrativo.

O cariz centralizador da Administração portuguesa é também visível na forma como foram criadas (de cima para baixo) diversas entidades associativas intermunicipais, nomeadamente, as atuais Comunidades Intermunicipais, mas também as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Pelo exposto, houve um conjunto de medidas que não tiveram presente as realidades singulares existentes, aplicando-se a todos os municípios o mesmo tipo de medidas. As diversas recomendações encontradas em documentos da União Europeia (Barca, 2009; Comissão Europeia, 2010) e, inclusivamente, transpostas em Portugal, sobre a necessidade de desenvolver políticas territorializadas que induzissem a coesão, não tiveram qualquer aplicação nesta realidade concreta (Cf. Balão, 2012).

¹² Neste contexto foram extintas 1164 (28%) freguesias e a proximidade do poder aos cidadãos foi também alterada, de forma significativa. Assim, o estipulado no artigo 245º da CRP prevê a existência de freguesias em locais cuja população seja diminuta e a administração fica à responsabilidade de um plenário de cidadãos eleitores. Esta atuação deixa de ser possível com a reorganização administrativa operada em 2012 e concretizada em 2013 - Lei n.º 22/2012, de 30 de maio e Lei n.º 11-A/2013, de 28 de maio. O Plenário de Cidadãos Eleitores era um exemplo de democracia direta e de participação dos cidadãos, premissa preconizada nos diversos documentos estruturantes da política da União Europeia.

Ao longo dos anos tem sido visível que os fundos europeus têm tido, para as autarquias locais, uma importância determinante no investimento operado nos territórios. Além disso, têm sido um importante instrumento para fazer face às diminuições de transferências operacionalizadas por parte do poder central, especialmente em pequenos municípios com maiores dificuldades em realizar receitas próprias. E se aliarmos a este fenómeno o facto da política europeia incentivar as regiões e as comunidades¹³ a trabalharem juntas, a desenvolverem as suas capacidades de forma articulada e a aprenderem umas com as outras, sendo que a cooperação é um vetor importante da Estratégia Europa 2020, o Acordo de Parceria 2014-2020 refere claramente que é necessário:

“reforçar quer a escala de intervenção territorial (para além da lógica estritamente municipal), quer o grau de parceria entre o poder local, o associativismo empresarial e o sistema científico e tecnológico, para poder intervir de forma mais eficaz nos domínios chave do desenvolvimento e da coesão territorial” (Governo de Portugal, 2014, p. 297)

Este princípio é também amplamente explicitado no Programa Nacional para a Coesão Territorial (Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, de 24 de novembro). Este documento explana que para um território mais coeso é necessário promover uma maior igualdade de competências territoriais, com recurso a uma maior articulação intersectorial e interescalar mas também uma maior articulação entre políticas setoriais “valorizando as lideranças locais e a capacitação institucional, difundindo plataformas de diálogo e de cocriação, de experimentação e implementação de políticas” (Unidade de Missão para a Valorização do Interior, 2016, p. 13). Um dos eixos deste programa nacional é inclusive *Um território interior + Colaborativo*, tendo como objetivo contrariar as intervenções isoladas e, por vezes, contraditórias dos diferentes atores.

Importa verificar a forma como o Alentejo respondeu a estes princípios da política internacional e transpostos para o nível do nacional, mas que apresentam diversos constrangimentos na sua aplicação, como ficou explicitado durante a apresentação realizada.

¹³ A terminologia utilizada é de “cidades”, mas parece mais adequado utilizar o termo comunidade em virtude deste incentivo ser extensivo a outros aglomerados territoriais além das cidades.

1.3.3 - Alentejo e a aplicação de políticas públicas territorializadas

O objeto de estudo da nossa investigação centra-se nas relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo. Atendendo a tudo aquilo que foi exposto sobre o quadro normativo europeu e nacional, bem como sobre os processos de transformação, acomodação e absorção (Cf. Quadro 3), julgámos importante analisar os documentos estratégicos disponíveis na entidade que assume o cariz regional, ainda que enformada nas limitações expostas sobre o seu enquadramento político e administrativo, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDRA).

De acordo com o Plano de Ação Regional - Alentejo 2020 (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2013a), uma das conclusões avançadas sobre as dimensões, realização, resultados e impactos das intervenções do INALENTEJO¹⁴ relativa a intervenções de cariz supramunicipal e/ou intermunicipal é de que, embora fosse um objetivo do Quadro de Referência Estratégico Nacional, as intervenções em parceria e com âmbito territorial intermunicipal não tiveram o sucesso esperado. Continuou a existir uma perspetiva predominante de lógica local, onde infraestruturas e os equipamentos se constituem como os principais investimentos realizados pela administração local.

O documento supramencionado revela ainda que a articulação e cooperação ao nível das Estratégias de Eficiência Coletiva¹⁵ que tiveram como objetivo responder a quatro desafios de competitividade: a) Polos de Competitividade e Tecnologia, b) Outros Clusters, c) Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE) e d) Ações de Regeneração e Desenvolvimento Urbanos (ARDU) tiveram uma expressão reduzida. Em qualquer um dos desafios enunciados, uma das condições (entre outras) era a parceria e cooperação.

¹⁴ Resultado da avaliação intercalar realizada no último trimestre de 2012, teve como base informativa a situação do programa a 30/6/2012 e como objetivo central “Disponibilizar informação e conhecimento relevantes e inovadores sobre as dimensões realização, resultados e impactos das intervenções do INALENTEJO”.

¹⁵ De acordo com o Enquadramento das Estratégias de Eficiência Coletiva (aprovado pelas Comissões Ministeriais de Coordenação do PO Fatores de Competitividade e dos PO Regionais, pelo Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social em 8 de Maio de 2008) estas constituem-se como um conjunto coerente e estrategicamente justificado de iniciativas, integradas num Programa de Ação, visando a emergência de economias de aglomeração através da cooperação e do desenvolvimento em rede. Fomentando a cultura e a prática da parceria e do trabalho em rede, http://www.ifdr.pt/ResourcesUser/FEDER%20e%20FC%202007-2013/Regulamentacao/Documents/Reg_Nacional/Enquad_Es_Efici_Colect_08_05_2008.pdf

Tal como referiam a Estratégia Europa 2020, o Plano de Ação Regional (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2013a) que se constituiu como uma base de trabalho para o aprofundamento de um quadro de intervenção estratégica, aponta para a necessidade de se constituir uma estratégia integrada, valorizando o papel das cidades e das comunidades locais, promovendo as relações entre atores, em diversos níveis e escalas de atuação, através da articulação das políticas públicas sectoriais e horizontais no contexto regional.

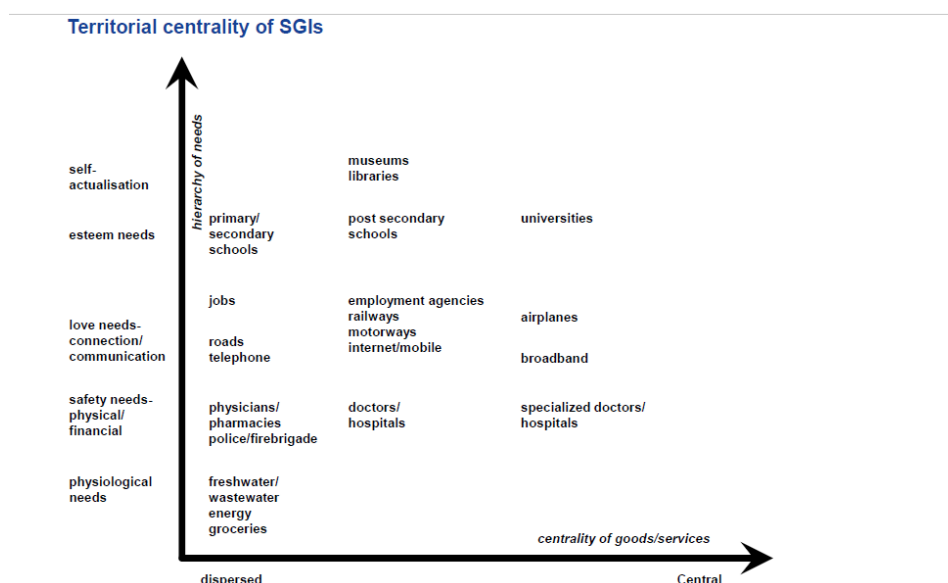
O documento definitivo aprovado pelo Conselho Regional (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2013b), em setembro de 2013, dedica um dos seus capítulos ao modelo de governação onde são abordadas as questões da territorialização das políticas públicas e a cooperação. No que se refere à cooperação inter-regional é salientada a importância da troca de experiências e boas práticas em áreas como: desenvolvimento territorial integrado, ordenamento do território, desenvolvimento regional e do desenvolvimento urbano e rural sustentável.

O Programa Operacional Regional do Alentejo (PORAentejo) (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2014a) segue os pressupostos da Estratégia Europa 2020 e reflete as opções nacionais consubstanciadas no Acordo de Parceria.

Verificámos que a arquitetura emanada da *europaização* realizada nos diversos documentos se confronta com diversas fragilidades no quadro institucional e administrativo (Baleiras, 2016). As soluções apontam para abordagens multissetoriais, facto que exige soluções de governança de sentido diverso (horizontais e verticais) e cuja participação dos diferentes parceiros do desenvolvimento nas regiões, é essencial (Baleiras, 2014). Estas soluções deverão ser atentas e integradas nos e para os contextos territoriais, em que o desenvolvimento de relações de cooperação é uma condição indispensável à prossecução destes objetivos.

Contudo, como publicado pelo ESPON (2017) a necessidade de cooperação difere por tipo de prestação de serviços. A figura coloca diferentes exemplos de serviços de acordo com o tamanho da área de serviço no eixo x das áreas pequenas e, portanto, dispersas para grandes e, portanto, centralizadas, com a necessidade dos serviços no eixo y.

Gráfico 1 - Centralidade territorial de serviços de interesse geral



Fonte: ESPON, 2017

Mais uma vez, não existe um modelo único, esse modelo deve ser criado porque a cooperação exige um comprometimento com o território, as suas necessidades, os seus objetivos, os meios disponíveis, as relações que se desenvolvem e os desígnios que se desejam alcançar.

O Alentejo apresenta uma estrutura demográfica marcada por um decréscimo populacional que, na última década, foi de 2.6%. O Alto Alentejo foi a sub-região que sofreu uma perda mais acentuada da população entre os dois períodos censitários.

Quadro 5 - População residente e variação da população residente entre censos

Territórios		População residente			Variação 2001/2011	Variação % 2001/2011
Âmbito Geográfico	Anos	2001	2011	2016		
NUTS 2013	Portugal	10.362.722	10.557.560	10.325.452	194.838	1,85
NUTS II	Alentejo	776.225	756.546	721.239	-19.679	-2,60
NUTS III	Alentejo Litoral	99.896	97.995	94.583	-1.901	-1,94
NUTS III	Baixo Alentejo	134.832	126.419	119.576	-8.413	-6,65
NUTS III	Lezíria do Tejo	241.174	247.684	240.693	6.510	2,63
NUTS III	Alto Alentejo	126.827	118.108	109.412	-8.719	-7,38
NUTS III	Alentejo Central	173.497	166.342	156.977	-7.155	-4,30

Fonte: PORDATA, 2017

Esta evolução da dinâmica populacional e as dinâmicas de estruturação e concentração das redes públicas de serviços básicos, num contexto de reduzida mobilidade das

populações por ausência de transporte público e de condições de acesso aos serviços, poderão alterar o padrão de povoamento e agravar as situações de abandono dos lugares de menor dimensão (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2014a). Devemos ter presente o que referiu Durkheim (1991; 1999) sobre as densidades material – número de habitantes por unidade de superfície e desenvolvimento das vias de comunicação e transmissão - e dinâmica – número de unidades sociais que se relacionam, relações entre indivíduos e intergrupais. Este autor clássico advertiu para o facto da densidade material evoluir habitualmente à mesma cadência que a densidade dinâmica e serem inseparáveis (Durkheim, 1999) pois, “se as diferentes partes da população tendem a aproximar-se é inevitável que abram caminhos que permitam esta aproximação e, por outro lado só se podem estabelecer relações entre pontos distantes da massa social se esta distância não for um obstáculo” (Durkheim, 1991, p. 128). Seguindo esta ideia, o autor afirma que as vias de comunicação diminuem os vazios que separam os diversos segmentos sociais e, deste modo, aumentam a densidade da sociedade (Durkheim, 1999, p. 255). Carmo (2014) sintetiza a ideia de Durkheim e refere que deste modo a organização espacial retrata-se na organização social.

O Quadro 6 mostra que a região tem vindo a perder população e relativamente à população por dimensão dos lugares, no que concerne ao Alto Alentejo, podemos constatar que os lugares mais pequenos (até 5000 habitantes) perdem população, contrariamente aquilo que acontece com os lugares de maior dimensão, facto que vislumbra desequilíbrios e desigualdades no acesso das populações a bens e serviços.

Quadro 6 - População residente segundo os censos: total e por dimensão dos lugares

NUT/Anos	Dimensão dos lugares populacionais														
	Total		Δ 2011/2001	0-1.999		Δ 2011/2001	2.000-4.999		Δ 2011/2001	5.000-9.999		Δ 2011/2001	10.000 ou mais		Δ 2011/2001
	2001	2011		2001	2011		2001	2011		2001	2011		2001	2011	
Alentejo	776.585	757.302	-19.283	378.469	348.715	-29.754	112.957	102.819	-10.138	141.354	133.048	-8.306	143.805	172.720	28.915
Alentejo Litoral	99.976	97.925	-2.051	53.260	50.696	-2.564	8.800	7.165	-1.635	26.613	27.601	988	11.303	12.463	1.160
Baixo Alentejo	135.105	126.692	-8.413	70.925	61.062	-9.863	28.862	29.038	176	13.660	13.180	-480	21.658	23.412	1.754
Lezíria do Tejo	240.832	247.453	6.621	109.500	105.644	-3.856	42.444	33.900	-8.544	49.592	45.064	-4.528	39.296	62.845	23.549
Alto Alentejo	127.018	118.506	-8.512	69.029	63.195	-5.834	12.830	7.986	-4.844	14.770	15.223	453	30.389	32.102	1.713
Alentejo Central	173.654	166.726	-6.928	75.755	68.118	-7.637	20.021	24.730	4.709	36.719	31.980	-4.739	41.159	41.898	739

Fonte: PORDATA, 2017

O Alentejo 2020 (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2014a) relata que as infraestruturas viárias refletem o facto de a região ser uma passagem nas ligações ao país vizinho e para o Algarve. No entanto as ligações regionais continuam a revelar debilidades que causam impacto na mobilidade das populações e na

competitividade económica. No que concerne ao nível intrarregional existem insuficiências na articulação e inovação de transporte, sendo que o transporte individual é o principal meio de transporte utilizado, facto particularmente gravoso para territórios de baixa densidade e que constituem mais de 2/3 da região. Conforme referido “a degradação do serviço de transporte colectivo prestado aos centros urbanos de pequena dimensão mais afastados dos eixos viários principais e a forte dependência do transporte individual, traduz-se num despovoamento acentuado e no agravamento das assimetrias intra e inter-regionais” (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2014a, p. 19). Como é manifestado por Carmo (2014) as mobilidades dão origem a espacialidades e estas enformam e redireccionam os circuitos. Logo, esta realidade tem influência nas relações que os atores mantêm entre si e na constituição do próprio espaço social. Para Carmo (2006) a análise do espaço requer que sejam consideradas variáveis morfológicas, as relações sociais e a posição no espaço-tempo. Tal como explanado na obra *Contributos para uma sociologia do espaço-tempo* (Carmo, 2006):

“o espaço é um elemento constitutivo da sociedade e das relações sociais. Por isso, não pode ser definido como mera plataforma morfológica na qual se desenrola toda a dinâmica social (...) encontra-se em constante mudança resultante do intercâmbio estabelecido com outros elementos que organizam o social” (Carmo, 2006, p. 23)

O ISDR 2017 (INE, 2019) vem revelar que nenhuma das sub-regiões do Alentejo supera a média nacional¹⁶ (Cf. Figura 1), a sub-região do Alentejo Central é aquela que mais se aproxima (estando na sétima posição) da média nacional. Esta é a sub-região que ao longo dos últimos anos (2015-2017) tem revelado melhores desempenhos no Índice de Coesão¹⁷ e no Índice de Qualidade Ambiental¹⁸, destaca-se a sub-região Alto Alentejo.

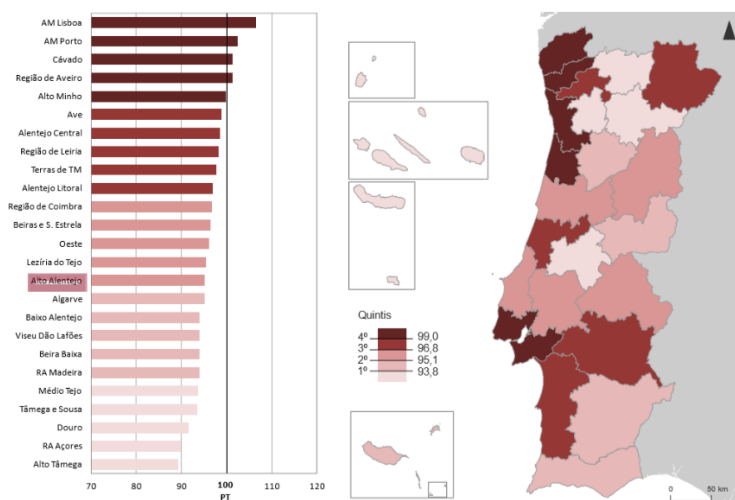
¹⁶ Apenas quatro regiões superam a média nacional: as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, Cávado e Região de Aveiro.

¹⁷ Grau de acesso da população a equipamentos e serviços coletivos básicos de qualidade, bem como os perfis conducentes a uma maior inclusão social e a eficácia das políticas públicas traduzida no aumento da qualidade de vida e na redução das disparidades territoriais (INE, 2019)

¹⁸ A qualidade ambiental está associada às pressões exercidas pelas atividades económicas e pelas práticas sociais sobre o meio ambiente (desde a qualificação e ao ordenamento do território), mas também aos respetivos efeitos sobre o estado ambiental e às respostas económicas e sociais derivadas dos comportamentos individuais e da implementação de políticas públicas.

O Índice de Competitividade¹⁹ mostra que as sub-regiões mais competitivas se concentram no litoral, entre elas, o Alentejo Litoral, enquanto as restantes sub-regiões apresentam valores significativamente inferiores à média nacional, situação extrema no que se refere ao Alto Alentejo que é a terceira sub-região menos competitiva do território nacional. Situação inversa ocorre no Índice de Qualidade Ambiental²⁰, o Alto Alentejo é das sub-regiões que apresentam melhor desempenho ao nível da qualidade ambiental, no patamar seguinte aparecem duas sub-regiões: o Baixo Alentejo e o Alentejo Central. Neste componente, o Alentejo Litoral tem revelado, no período em análise (2015-2017), os piores desempenhos quer da região Alentejo, quer do país, sendo a sub-região com menor qualidade ambiental.

Figura 1 - Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, NUT III, 2017

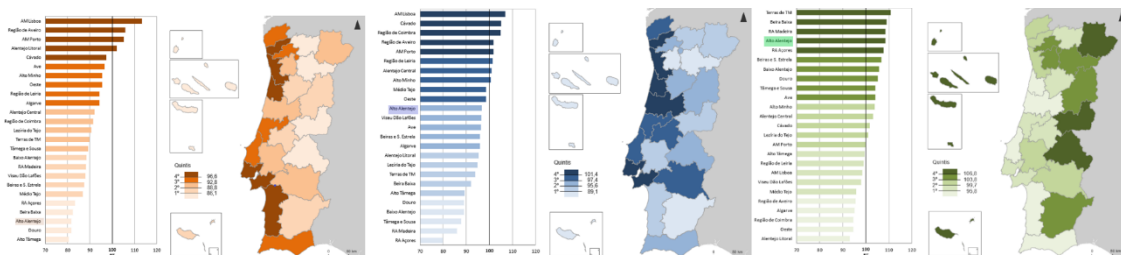


Fonte: INE, 2019. Configuração adaptada

¹⁹ O potencial (em termos de recursos humanos e de infraestruturas físicas) de cada região em termos de competitividade, assim como o grau de eficiência na trajetória seguida (medido pelos perfis educacional, profissional, empresarial e produtivo) e, ainda, a eficácia na criação de riqueza e na capacidade demonstrada pelo tecido empresarial para competir no contexto internacional (INE, 2019)

²⁰ A qualidade ambiental está associada às pressões exercidas pelas atividades económicas e pelas práticas sociais sobre o meio ambiente (numa perspetiva vasta que se estende à qualificação e ao ordenamento do território), mas também aos respetivos efeitos sobre o estado ambiental e às consequentes respostas económicas e sociais em termos de comportamentos individuais e de implementação de políticas públicas (INE, 2019)

Figura 2 - Índice de Competitividade, Índice de Coesão e Índice de Qualidade Ambiental, NUT III, 2017



Fonte: INE, 2019. Configuração adaptada

Embora na análise efetuada pelo INE (2019) a propósito da correlação baixa ou negativa entre o Índice de Qualidade Ambiental e o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, salientamos aqui a visão desta componente do desenvolvimento regional poder constituir-se como um instrumento de reinvenção destes territórios, menos competitivos, em que a articulação entre as estratégias de desenvolvimento e a valorização de áreas ambientais poderá criar novas fileiras de aproveitamento de recursos (Figueiredo, Leal, & Meireles, 2010; Carmo, 2014).

No contexto europeu, a população do Alentejo apresenta um nível de vida consideravelmente inferior à média da União Europeia, conforme enunciado no PORAlentejo 2020 “a evolução da economia do Alentejo tem um comportamento oscilante e não revela tendência convergente que lhe permita aproximar-se das médias nacional e europeia” (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2014a, p. 6), facto também observado através do ISDR (INE, 2019), observam-se algumas oscilações mas nada significativo na realidade da região Alentejo, demonstrando existir um padrão em que: a) O ISDR é inferior à média nacional; b) a sub-região do Alentejo Central é aquela que possui melhor desempenho ao nível do Índice de Coesão; c) a sub-região do Alto Alentejo é aquela que melhores resultados possui na qualidade ambiental (ainda que as NUT Baixo Alentejo e Alentejo Central estejam inseridas nas sub-regiões acima da média nacional) e o litoral, d) Alentejo Litoral, é a sub-região alentejana mais competitiva e com menor qualidade ambiental. Tal como na coesão social, persistem as assimetrias regionais na cobertura de respostas sociais.

Assim, o Alentejo revela disparidades quer relativamente à UE, quer em relação ao território nacional, conforme evidenciado anteriormente.

Pelo que foi explanado ao longo deste capítulo, parece-nos existir uma consciência coletiva²¹ de que é necessário o contributo de todas as unidades, Europa, Portugal, Alentejo e de cada um dos territórios concretos, neste caso, os Municípios, para que sejam alcançados os objetivos comuns. Ainda que cada uma destas unidades seja diversa, concorrem para determinados objetivos comuns.

Os Municípios são facilmente escrutinados pelos seus atos devido à sua proximidade com aqueles que os elegem e, no caso dos municípios do Alto Alentejo, estamos perante um território onde a concentração populacional (Cf. Quadro 6 e Quadro 51) é baixa, logo, a esfera de livre ação de cada uma destas unidades é sujeita a maior pressão pela proximidade, ainda que menos pressionada pelo número de população residente. Pelo exposto, verificamos que os diversos elementos reguladores induzem à relação entre unidades, multiplicando as ocasiões em que estas se têm de relacionar. Atendendo aos pressupostos aqui expostos sobre territorialização de políticas públicas, bem como sobre o modelo para atingir os objetivos de cada território e de coesão, modelo em que a cooperação assume um papel fundamental na atuação dos diferentes atores que atuam no desenvolvimento das regiões, passamos de seguida a analisar a cooperação intermunicipal enquanto processo de mudança social.

Capítulo 2. - Da cooperação intermunicipal

A evolução da sociedade ao longo do tempo, especialmente após as décadas de 70 e 80 até ao final do século passado, assentava no primado do individualismo e da competição. As teorias neoliberais patrocinaram a eficiência do mercado e apontaram como um dos principais alvos o Estado, tecendo inúmeras críticas à sua extensão e peso, abrindo caminho para a sua redução e, até, extinção de algumas das suas partes. Muitos acharam que o global significava homogeneidade, em que o território concreto, constituído por relações entre pessoas e organizações era “plano” ou como denominado por Ferrão “um espaço mundial isotrópico” (Ferrão, 2003, p. 9).

Nas últimas décadas do século XX, os conceitos de eficiência, competitividade (Tavares & Feiock, 2014; Mazzali & Niero, 2015), economia de escala (Bel & Warner, 2015), procura de capacidade (Tavares & Feiock, 2014) foram muito abordados e

²¹ Conjunto de crenças e de sentimentos comuns à média dos membros de uma sociedade forma um sistema determinado que tem vida própria (Durkheim, 1999, p. 50)

aplicados aos governos regionais e locais. A crise e, a consequente austeridade (Raudla & Tavares, 2017) que foi induzida às unidades administrativas locais (municípios e freguesias) são fatores que impulsionaram o debate sobre a reforma da administração, em que duas correntes de pensamento se defrontaram: as correntes da centralização e da descentralização (Cadaval & Caramés, 2006; Tavares & Feiock, 2014; Mazzali & Niero, 2015).

Esta realidade trouxe consigo alterações nos relacionamentos interpessoais e intergrupais. Alguns relacionamentos consistem em processos de cooperação.

A cooperação, no âmbito da sociologia, está associada a dinâmicas de ordem e de solidariedade, de continuidade (Silva, 2012) mas também é entendida como instrumento gerador de conflito, para alcançar um determinado domínio (Viegas & Silva, 2017).

A cooperação tem vindo a assumir visibilidade crescente, especialmente nos últimos anos, por diversas razões: necessidade de dar resposta às alterações dos desenhos territoriais (regionalização, autonomia local); desenvolvimento de princípios organizacionais (multinível, multiescalar); adoção de determinadas visões sobre a promoção do desenvolvimento os territórios. Acresce que a crise económica foi um fenómeno mundial que acentuou a luta entre o primado da centralização e da descentralização ou, ainda, devido ao protagonismo das autoridades locais e na sua capacidade de mobilização de uma diversidade de atores (Douillet & Lefebvre, 2017), com recursos e interesses diferentes.

Esta constatação sobre o crescente interesse nos sistemas de cooperação, nomeadamente ao nível da cooperação territorial, é também defendida por diferentes autores como Z. Spicer, num estudo realizado sobre a realidade do Canadá (Spicer, 2015), e por Oliveira & Breda-Vasquez (2016) que se debruçaram sobre os dilemas da ação coletiva no âmbito das políticas territoriais. Estes autores referem que “a coordenação à escala intermunicipal tornou-se um tema cada vez mais frequente nos discursos políticos e académicos dedicados às políticas territoriais” (Oliveira & Breda-Vasquez, 2016, p. 84).

Um dos indicadores desta importância é o número de publicações, de diversas tipologias, que abordam este tema ao nível de organismos internacionais, como a União Europeia, a título de exemplos podemos enumerar: Livro Verde sobre a Coesão Territorial²² (2008), Toolkit Manual Inter-municipal Cooperation²³ (2010); Panorama

²² Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu

²³ Manual de Boas Práticas

Inforegio – Parcerias na Política de Coesão²⁴ (2012). Também ao nível científico, ao pesquisarmos o termo «intermunicipal cooperation» na rede social *Reserchgate* verificamos que ao longo dos últimos anos, especialmente após 2007, as investigações sobre este tema são mais frequentes e entre 2015 e 2018 tem havido um crescimento contínuo de publicações divulgadas nesta rede social.

No que concerne à pesquisa efetuada nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP)²⁵, a procura realizada através da expressão «cooperação intermunicipal» permite verificar que entre 2004 e 2019 aparecem identificadas 87 dissertações de mestrado, 17 teses de doutoramento (pelos dados obtidos apenas cinco destes trabalhos se detém sobre a realidade portuguesa), 25 artigos científicos, 4 livros, 2 artigos objeto de conferência, 1 relatório e 1 outro não especificado.

Neste contexto, a cooperação intermunicipal tem sido um tema apetecível. Contudo, a cooperação intermunicipal não é um fenómeno recente nem próprio de um contexto temporal ou geográfico específico ou um processo homogéneo. Hulst e Montfort (2007) dizem que a cooperação intermunicipal é um fenómeno multicolor. São disso exemplo estudos que têm sido realizados sobre cooperação, em diversas áreas de investigação e em vários pontos do planeta: Cadaval & Caramés, 2006; Hulst & Monfort, 2007; Swianiewicz, 2010; Wollmann, 2010; Dowding & Feiock, 2012; Tavares & Feiock, 2014; Wiberg & Limani, 2015; Oliveira & Breda-Vasquez, 2016; Teles, 2016; Cravacuore & Chacón, 2016; Giacomini, 2017; Dasí, Monteserín, & Escribano, 2018.

Importa deixar, ainda, uma breve nota sobre o aumento de interesse dos estudos sobre o poder local. Nos últimos anos, voltou a questionar-se a sua autonomia, o seu alcance geográfico, a escala e a dimensão apropriada. Por outro lado, o poder local é um objeto particularmente interessante para estudar fenómenos sociais relacionando-os com um contexto socio-espacial particular (Douillet & Lefebvre, 2017).

A cooperação entre Estados é um fenómeno há muito observado. De facto, “o Estado soberano e independente sempre se relacionou em maior ou menor medida com outros Estados” (Sá, 1987, p. 79). Contudo, alguns dos conceitos que hoje nos são bastante familiares são, na verdade, relativamente recentes. Os fenómenos de integração ou de associação estão claramente relacionados com o contexto do final da II Guerra Mundial, com a conseqüente alteração do equilíbrio de forças e com o disfuncionamento do

²⁴ Revista da Comissão Europeia disponível na Internet em 21 línguas no site http://ec.europa.eu/regional_policy/information/panorama/index_pt.cfm

²⁵ Dezembro de 2017

Euromundo (Balão, 2012). A fragilidade dos diversos países, após a guerra, levou a que fosse equacionada a necessidade e a possibilidade dos países se aproximarem por forma a reconstruírem as estruturas económicas, sociais e políticas após seis anos de guerra. É neste contexto que surgem as geminações entre cidades da Europa Ocidental, no âmbito da cooperação intermunicipal. França, Inglaterra e Alemanha foram países pioneiros no desenvolvimento deste tipo de cooperação (Ribeiro & Faria, 2009).

A cooperação é encarada como uma estratégia que visa a obtenção de benefícios por parte de todos aqueles que se envolvem nessa relação e que, de forma isolada, não poderiam obtê-los. Devemos ter presente que a sociedade atual produz formas de vida em que a mobilidade é constante, criando territórios relacionais, mas onde as densidades (material e dinâmica) são díspares, conforme ficou explícito no capítulo anterior.

No caso do Alentejo, a região tem vindo, sistematicamente, a perder população e a sua estrutura populacional envelheceu significativamente, pese embora o despovoamento do território não seja linear e homogéneo: algumas cidades cresceram de forma acentuada (Évora e Beja) e algumas sedes de concelho também apresentam níveis de crescimento em diversos indicadores (Carmo, 2014). Apesar desta realidade, como referido brevemente, a região e as respetivas populações possuem infraestruturas, muitas delas construídas pelo poder local, que não existiam até à década 70. O desafio de gerir espaços geográficos, sociais, económicos, culturais tão distintos, mas tão próximos (física e relacionalmente), tem sido um estímulo para quem se debruça sobre estes objetos de estudo.

Devemos referir também que a cooperação tem sido um processo abordado no seio da reorganização administrativa em que o espaço político local tem sofrido alterações significativas e, não raras vezes, ultrapassou os limites do município (Rodríguez, 2002; Swianiewicz, 2010; Mazzali & Niero, 2015) e as transformações institucionais também produzem efeitos sobre os próprios detentores do poder político local que, na atualidade, se encontram mais envolvidos na produção de ações públicas locais (Douillet & Lefebvre, 2017). Atualmente, podemos observar que a cooperação aparece como um princípio orientador da ação do Estado (Dasí, Monteserín, & Escribano, 2018).

2.1 - A cooperação como processo (de mudança) social

A cooperação é um objeto de estudo que tem interessado os investigadores das mais diversas áreas, das ciências naturais às ciências sociais.

No seio da sociologia, há longa data que o tema ocupa um lugar importante na investigação. Autores clássicos como Kropotkin (2009), Weber (2002), Durkheim (1991; 1999) ou Marx (1992) trataram este assunto sob diversas perspectivas, embora fossem unânimes em afirmar que este processo supera a soma individual de cada unidade (indivíduo ou grupo).

Kropotkin (2009), influenciado pela existência da teoria darwinista e do darwinismo social, desenvolve uma teoria onde realça o fator da ajuda mútua. Sobre a cooperação, o autor afirma que “a cooperação leva a humanidade a um estágio mais elevado de harmonia nas relações económicas” (Kropotkin, 2009, p. 212) e afasta-se da ideia de associar evolução a competição. Este autor diz que a satisfação dos interesses individuais sem que exista uma preocupação pelas necessidades que afetam os demais não é única característica da vida moderna (sec. XIX) porque são muitos os exemplos de introdução de instituições que visam a ajuda e apoio mútuos.

Weber (2002) sobre a relação social refere que cada um dos participantes na relação social tem expectativas relativamente à ação do outro(s) que consigo mantém uma relação e a própria ação é orientada para fins e valores, cuja expectativa é corresponder com lealdade. Deste modo, a cooperação social tem a sua origem na interação entre os atores, que orientam a sua ação num determinado sentido e, segundo este autor, pode ser determinada de quatro maneiras: a ação em relação a fins, a ação em relação a valores, a ação pela afetividade e a ação pelo costume.

Durkheim idealiza um tipo de sociedade organizada com base na lógica da interdependência e da cooperação instauradas na divisão do trabalho e Marx idealiza uma sociedade justa e verdadeiramente cooperativa (Lima, 2006). Marx defende que a cooperação aparece como uma forma específica do processo de produção capitalista e o autor afirma que a cooperação é a forma de trabalho que se operacionaliza quando vários trabalhadores operam em conjunto, quer num mesmo processo ou em processos de produção diversos, mas interligados. Na obra “O Capital” onde se debruça pormenorizadamente sobre este conceito, o autor dá diversos exemplos, de forma a evidenciar que o resultado do trabalho coletivo não é comparável aquele que resulta do trabalho individual ou poderia se fosse gasto muito mais tempo e como referido trata-se “da criação de uma força produtiva que tem de ser, em si e por si, força de massa” (Marx, 1992, p. 374) ou seja, a criação de um novo poder, o poder coletivo das massas.

Baião (2014), recorrendo a Martins (2005), sobre a importância dos novos paradigmas baseados nas ideias de Marcel Mauss, menciona que “a formação de um novo paradigma

da associação deverá considerar as solidariedades e alianças concretas, efetivadas pelos indivíduos, através das vivências coletivas e através das interações que se estabelecem nessas vivências” (Baião, 2014, p. 49).

Segundo Silva (2012), a cooperação é um processo conjuntivo no qual os indivíduos atuam em conjunto e se integram no sistema, é um processo que favorece a integração dos elementos no todo.

Ora, como evidencia Carmo (2014), a cooperação entre indivíduos, grupos ou comunidades apresenta repercussões ao nível do desenvolvimento das populações e dos próprios territórios.

Estes processos cooperativos são entendidos como promotores do equilíbrio, da solidariedade e de ordem, mas, simultaneamente, como campo de conflitos e de dominação (Lima, 2006; Balão, 2014; Viegas & Silva, 2017). Temos presente que a interação entre os atores possui uma determinada estrutura, mas esta pode entrar em rutura e originar situações de conflito, de maior ou menor intensidade, tendo presente o campo das relações de força (Perestrelo, 2005).

O conceito de cooperação também aparece, em amplas ocasiões, interrelacionado com outros conceitos e representações: desenvolvimento, lealdade, confiança, coesão ou integração e, como enfatizam Viegas e Silva (2017), é dinamizadora de jogos estratégicos e de poder. Sabel (1991), citado por Balestrin, Vargas e Fayard (2005), defende que a confiança é gerada por determinados contextos, não podendo ser intencionalmente criada, mas segundo Perrow (1992), indicado pelos mesmos autores, a confiança não poder ser criada, pode ser influenciada pelos contextos e pelas estruturas deliberadamente criados.

De acordo com Durkheim (1999), aquilo que aproxima os homens são causas mecânicas e forças impulsivas tais como “a afinidade de sangue, o apego a um mesmo solo, o culto dos ancestrais, a comunidade de costumes, etc.” (Durkheim, 1999, p. 277) e apenas quando existem estas bases há possibilidade de organizar a cooperação.

Para Carmo (2014), o princípio da cooperação incorpora três dimensões interdependentes: a) existência de uma lógica de eficiência, b) maximização dos recursos disponíveis para produzir valor acrescentado (superior à soma das partes), c) integrar-se na dinâmica das redes sociais e na intensidade relacional que se estabelece quer entre indivíduos, quer entre territórios.

Antes de mais, julgamos necessário fazer uma síntese sobre o conceito de cooperação. Importa também referir que, por vezes, este conceito aparece como sinónimo de coordenação e de colaboração, por exemplo. Contudo, eles retratam realidades diversas.

O conceito de cooperação tem origem no latim *co-operatio*, da raiz *opus*, ou seja, obra, trabalho.

Quadro 7 - Conceito de Cooperação

Fonte	Conceito	Ideias Chave
Benzaquen (2008)	É uma forma de interação social, na qual os indivíduos se empenham na obtenção de um fim coletivo e comum.	Interação Coletivo
Bogardus (1964)	União mútua que possibilita aos seres o desenvolvimento de suas actividades de forma coletiva, aumentando a produtividade e os benefícios do grupo cooperado. A cooperação é apresentada através de cinco níveis: o reflexo, o instintivo, o de sobrevivência, o progressivo e o altruístico.	União
Dicionário de Ciências Sociais , utilizado por Lima (2006)	Qualquer forma de trabalho em conjunto, em contraste com concorrência ou oposição. Em economia e história social o termo é empregado (como o adjetivo cooperativo) para descrever qualquer forma de organização social ou econômica que tem por base o trabalho harmônico em conjunto, em oposição à concorrência.	Harmonia Conjunto
Dicionário de Sociologia , Richard Osborne (https://pt.scribd.com)	É o tipo particular de processo social em que dois ou mais indivíduos ou grupos atuam em conjunto para a consecução de um objetivo comum. É requisito especial e indispensável para a manutenção e continuidade dos grupos e sociedades.	Processo Objetivo Comum
Durkheim (1999)	O que aproxima os homens são causas mecânicas e forças impulsivas como a afinidade de sangue, o apego a um mesmo solo, o culto dos ancestrais, a comunidade de costumes, etc. Somente quando o grupo se formou sobre essas bases é que a cooperação se organiza (p.277). A cooperação é estreita os vínculos sociais e é diversa da associação na medida em que a transforma. “A própria cooperação, que é um facto social, submetido a regras sociais” (p. 279)	Divisão do trabalho Associação Movimento (Ação) Regulação
Marx (1992)	A cooperação representa a forma de trabalho de muitos indivíduos que trabalham, de forma planejada, ao lado uns dos outros e em conjunto, no mesmo processo de produção ou em processos de produção diversos, mas ligados. Opera uma aceleração no processo de trabalho mesmo quando os indivíduos executam funções iguais ou similares. Possibilita repartir diversas operações por um conjunto de indivíduos, de forma simultânea, encurta o tempo necessário para a realização de determinada tarefa ou para a produção de um produto. A cooperação planejada destrói barreiras ou limitações individuais e desenvolve forças que representam mais do que a soma das partes.	Processo Forma de Trabalho Planeamento Direção
Pereira (2014)	A cooperação, mais informal e menos exigente, pressupõe “apenas” vontade para atuar em conjunto para atingir um objetivo comum às partes envolvidas	Vontade Conjunto Objetivo
Pires (2004)	Ação conjugada através da qual as pessoas se unem com vistas aos mesmos objetivos, o que pressupõe a sua significância social nas mais diversas formas de associação humana – do matrimônio às relações comerciais. A cooperação tanto pode ter motivações espontâneas, como coercitivas. Intimamente ligada à ideia de cooperação está a ideia de confiança, através da qual se acredita na possibilidade de cumprir as obrigações contratuais dentro da cooperação	Associação Voluntária Coerciva Confiança
Silva (2012)	A cooperação é um processo conjuntivo, no qual os indivíduos atuam em conjunto e se integram no sistema, é um processo que favorece a integração dos elementos no todo.	Processo Integração Conjunto

Fonte: Elaboração própria com base em documentos bibliográficos

Como podemos constatar, em todas as definições do conceito aqui utilizadas existem alguns elementos comuns. Assim, verificamos que a cooperação está relacionada com a ação e com a vontade e interação dos atores.

Para nós, os atores são detentores de racionalidade, limitada em função de fatores como a afetividade, preferências, interesses, hábitos, capacidades cognitivas, meios valores (Friedberg, 1993; Reynaud, 2004; Guerra, 2010) e que enformam as suas ações e as interações com outros. Os interesses dos atores relacionam-se com o seu sistema social

de referência (Reynaud, 2004) e importa salientar que têm consciência dos objetivos que pretendem atingir, bem como dos efeitos ou resultados da sua ação.

A análise dos processos de interação (onde se enquadra também a cooperação) é um tema central para as ciências sociais e podemos definir como processo “uma sequência de movimentos, de comportamentos ou de acções accionadas por um agente qualquer (individual ou colectivo) que pode ser designado de actor do processo” (Perestrelo, 2005, p. 43).

Assim, de modo a que possamos reduzir a complexidade do fenómeno da cooperação intermunicipal, importa analisar os processos de interação entre os atores, neste caso, os municípios, considerando que um sistema pode ser definido pelos processos de interação, conforme referido por Perestrelo (2005), “o que significa que seja entre variáveis que compõem um dado sistema regional ou urbano, seja entre os diversos actores que fazem parte de um dado sistema de actores sociais, poderá haver uma alteração, ruptura, nos processos de interacção existentes” (Perestrelo, 2005, p. 44).

Em qualquer fenómeno social importa compreender a racionalidade dos atores (Guerra, 2010; Saragoça, 2010) atendendo a que esta pode alterar-se consoante os contextos de interação. O que nos direciona a olhar para a relação entre o ator e o sistema e “sobre a lógica da acção, entendida como as racionalidades, os sentidos e as estratégias que actores concretos accionam” (Guerra, 2010, p. 35).

Como é sabido, as associações são realizadas para prosseguir determinados fins ou valores e, por vezes, valores alternativos transformam-se em valores dominantes. Quando os atores decidem integrar uma relação de cooperação, estão conscientes de que a sua ação pode promover e influenciar um processo de mudança social, ou seja, “o indivíduo inventa uma nova solução para um problema retirando uma lição da sua experiência passada” (Reynaud, 2004, p. 99).

Na cooperação, tal como exposto no Quadro 7, os indivíduos ou as organizações unem-se de modo a concretizar determinados fins ou para aceder a determinados recursos que, de forma isolada, lhe estariam vedados ou, pelo menos, menos acessíveis. As relações de cooperação podem ser relevantes para responder a desafios internos, mas igualmente, a constrangimentos e/ou estímulos externos. cremos, como Saragoça (2010) que, apesar de a tradição de cooperação em Portugal não ser uma realidade bastante cimentada temporalmente, existem inúmeras potencialidades associadas às relações de cooperação entre municípios. Pelo facto de serem facilitadoras do diálogo e da promoção de soluções mais versáteis, ou seja, em que é mais fácil promover ajustamentos; são relações que

permitem gerar maior capacidade de resposta aos problemas das populações respectivas e potenciar os recursos disponíveis do contexto em que operam. Não raras vezes, a cooperação entre atores, com vista ao desenvolvimento de um projeto concreto, não finda com a conclusão desse projeto, pelo contrário, abre portas a outros projetos e ações conjuntas.

Esta tipologia de relação tem-se apresentado como uma das possibilidades de os municípios responderem aos requisitos da contemporaneidade, nomeadamente às necessidades das suas populações, da sua estrutura organizacional ou a imposições do exterior. Douillet e Lefebvre (2017) referem que a ação de uma autoridade local é fruto da mobilização de uma enorme diversidade de atores que intervêm com os seus recursos e interesses diferenciados.

Existem autores (J. Haidt, J. Graham, Craig Joseph, B. Wexler, Lobue, entre outros citados por Finuras, 2013) que defendem existirem características inatas aos seres humanos que impulsionam a cooperação (Finuras, 2013). No âmbito da presente investigação, assumimos que a ação social materializada nas relações de cooperação é sempre estratégica. Conforme protagonizado por Friedberg (1993) “conceptualizada e, como sempre, mediatizada por um conjunto mais ou menos estabilizado e articulado de jogos (...) os actores respectivos regulam e gerem as dependências mútuas que deram nascença à cooperação, ao mesmo tempo que são mantidas por ela” (Friedberg, 1993, p. 113). Assim, aceitamos, como sublinha o mesmo autor, que os atores atuam no quadro de um “universo social fraccionado pela concorrência de uma multiplicidade de regulações locais heterogéneas” (Friedberg, 1993, p. 227). Logo, as suas ações devem ser analisadas “no quadro dos jogos e do sistema de acção concreto englobante, no interior dos quais elas se desenvolvem” (Friedberg, 1993, p. 227). Deste modo, no contexto do processo de cooperação, os atores identificam-se com a regulação do sistema, mas, simultaneamente, possuem algum grau de autonomia que lhe permite transformar, através da sua ação, essa regulação.

Para estudarmos as relações de cooperação entre municípios, importa ter também em conta que as reformas institucionais (descentralização, regionalização, devolução, reconhecimento de comunidades autónomas, entre outras) alteram o estatuto do próprio poder local e reforçam a capacidade de ação das autoridades políticas locais (Douillet & Lefebvre, 2017).

Recentemente, as regiões começaram a ser entendidas como espaços dinâmicos e as suas relações são decisivas para os processos de transformação e de mudança (Herrschel

& Newman, 2002). Na verdade, a cooperação permite grande flexibilidade e autonomia aos municípios possibilitando-lhes decidir sobre as questões que devem ser abordadas conjuntamente pelos diversos governos locais (Herrschel & Newman, 2002; Hulst & Montfort, 2007, Spicer, 2015). Temos presentes as palavras de Touraine (1996) de que a relação social é composta de poder, não existindo, por isso, relações sociais horizontais.

Os atores estão conscientes das suas limitações e necessidades, cientes de que as suas ações provocam determinadas mudanças e que existem possibilidades de encetar novos caminhos, sendo uma das possibilidades é o desenvolvimento de relações de cooperação. Pela explanação do conceito, verificamos que a cooperação possui múltiplas dimensões: quanto à sua natureza, as relações de cooperação podem ser voluntárias ou forçadas/obrigatórias (Hulst & Monfort, 2007; Silva, 2012; Teles, 2016; Teles & Kettunen, 2016). São relações de cooperação voluntárias aquelas que têm na sua origem a vontade do ator; são relações de cooperação forçadas ou obrigatórias as que são impostas por outros atores, seja pela via da regulação ou por mecanismos de controle (por exemplo: acesso a recursos financeiros ou acesso à participação em determinados fóruns).

O fenómeno da cooperação entre municípios é transversal às diferentes geografias, ainda que com maior ou menor tradição neste tipo de relações. Conforme enunciado por Oliveira e Breda-Vasquez (2016), “as tentativas de centrar as políticas territoriais em escalas superiores à capacidade de intervenção dos municípios, mas suficientemente próximas dos atores locais, são hoje observáveis em geografias muito diversificadas” (Oliveira & Breda-Vasquez, 2016, p. 84). Também a diversidade de artigos científicos publicados demonstra esta realidade.

Este fenómeno não se constitui como uma “moda” própria de um determinado contexto, existir uma enorme diversidade nas relações de cooperação empreendidas pelos atores municipais. A cooperação entre municípios, num mundo globalizado, é, hoje, composta por relacionamentos entre municípios com o mesmo quadro de referência, mas também entre municípios com quadros de referência muito distintos, onde há a adoção de formas mais “leves” e flexíveis de governo (Hulst & Montfort, 2007; Spicer, 2014; Teles, 2016). Assim, importa que façamos o levantamento e a análise aos fundamentos que conduzem os municípios a desenvolver relações de cooperação.

2.1.1 - Fundamentos da cooperação

As razões pelas quais os municípios optam pelo envolvimento e incremento de relações de cooperação são múltiplas. Diversos autores já se debruçaram sobre os fatores que influenciam o desenvolvimento destes processos associativos. Alguns, como Cankar, Seljak e Petkovšek (2014), falam de uma tipologia assente em fatores internos e externos. Outros, como Hulst, Montfort, Haveri, Airaksinen, e Kelly (2009), referem o contexto institucional nacional, das entidades externas e dos fatores de desenvolvimento. Outros ainda, como Teles, (2016), mencionam aspetos como a natureza dos problemas, a história anterior da cooperação, a identidade e o contexto territorial, a existência de relações de poder equilibradas, o contexto institucional, a influência externa, os resultados esperados e o perfil organizacional.

Diversos estudos realizados (Sorrentino & Simonetta, 2011; Steiner & Kaiser, 2012; Mazzali & Niero, 2015; Wiberg & Limani, 2015; Raudla & Tavares, 2017) demonstram que a cooperação intermunicipal tem vindo a afirmar-se como uma prática entre entidades municipais.

O poder local é, geralmente, considerado como a estrutura governativa com maior tradição na administração europeia (Hulst & Montfort, 2007) ainda que existam realidades substancialmente diferentes entre países. Em países como França, Bélgica, Suíça, Dinamarca, Suécia, Finlândia ou Noruega, o poder local foi reconhecido, constitucionalmente, no século XIX. Já em Portugal, Espanha ou Itália, este reconhecimento só vem a ter lugar após os períodos de guerra ou de regimes políticos ditatoriais. No entanto, cada país, cada território, cada cultura cooperativa conduz a uma determinada mobilização de atores e de recursos substancialmente diferentes.

Diferentes estudos realizados sublinham que as relações de cooperação entre entidades municipais são visíveis em realidades onde predominam municípios de pequena dimensão (Wiberg & Limani, 2015) como em grandes municípios (Lacerda, 2011).

As relações de cooperação entre municípios têm-se apresentado como uma das possibilidades para que estes possam responder às exigências atuais, nomeadamente aquelas que se relacionam com a satisfação das necessidades da sua população, mas também aquelas que se relacionam com o seu ambiente interno e externo. O Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa, realizado em 2015 (McGuigan, 2015), refere a emergência de novas formas e métodos de governação que implicam novas formas de parcerias, contratos e coprodução. Constata-se que os governos locais estão a

mudar as relações com os governos nacionais, com a sociedade civil, com o setor privado e também com outros governos locais, a fim de melhorar o planeamento e a prestação de serviços. Neste evento foi ainda evidenciado o crescimento das relações de cooperação intermunicipal e de cooperação entre entidades locais e outras para promover a prestação de serviços.

Os municípios têm sido sujeitos a múltiplas pressões (Hulst & Monfort, 2007; Hulst, Montfort, Haveri, Airaksinen, & Kelly, 2009; Schwab, Bouckaert, & Kuhlmann, 2017), tais como: a evolução da estrutura populacional, a estagnação e/ou declínio da população nos lugares de menores dimensões e, simultaneamente, o avolumar físico e populacional das cidades; a perda de funcionalidades sociais e económicas mais ou menos tradicionais, a expansão do modelo cultural médio (Carmo, 2014), o aparecimento de novas desigualdades sociais, o desenvolvimento das novas tecnologias e a inovação tecnológica, a redefinição da relação entre o Estado e o mercado, em que o Estado diminuiu a sua intervenção reguladora, o processo de integração na União Europeia (no caso dos municípios europeus), a fragilização da coesão territorial ao nível dos países que integram a UE (entre 2008 e 2013 verificou-se o aumento de disparidades dentro dos países, entre os países e as regiões que integram a UE) (ESPON, 2015a), a crise económica, financeira e social à escala global, a afirmação de potências geopolíticas, as diferentes guerras no Médio Oriente, as alterações climáticas e as questões energéticas são as mais referenciadas em inúmeros documentos (Santos, 2011).

A cenarização operacionalizada pelo ESPON (2015b) assume uma evolução durante o período 2020-2050, desencadeando, gradualmente, o potencial de crescimento das cidades e das regiões e destacando que o progresso tecnológico, conduzirá a uma diminuição das disparidades regionais e ao crescimento económico da Europa, levando também à redução dos impactos ambientais.

Devemos ter presente que os últimos anos foram de austeridade perante a crise económica e financeira. A dívida pública surge como um dos principais temas de debate e, a ela associado, desponta também a discussão sobre a administração, lugar em que as questões de centralização/descentralização assumem visibilidade. Os municípios não foram alheios a toda esta conjuntura, como referido por Bel e Warner (2015), Tavares e Rodrigues, (2015) e também por Raudla e Tavares (2017). A questão da cooperação intermunicipal surge, inúmeras vezes, associada à necessidade. Sorrentino e Simoneta (2011) constataam que, contrariamente ao que acontecia no passado relativamente às

relações de cooperação, em que as atividades ou projetos desenvolvidos eram entendidos como oportunidades, hoje estes são considerados uma necessidade.

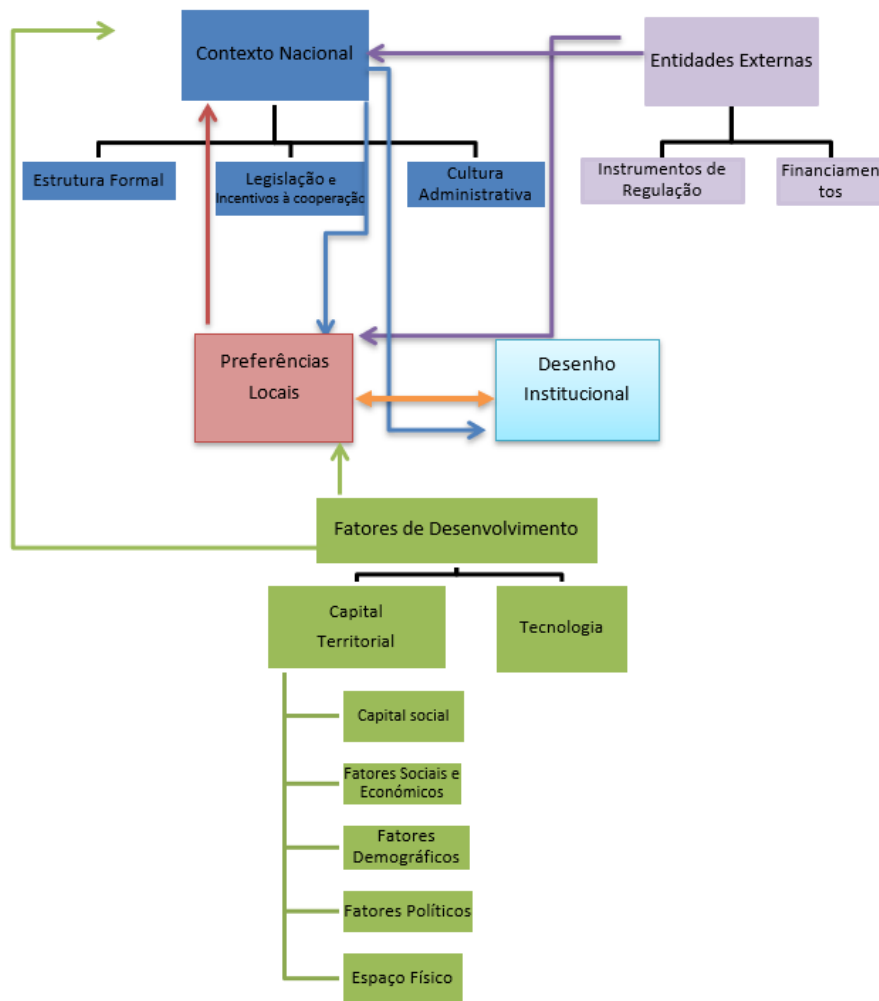
Perante este tipo de pressões, conforme enunciado por Raudla e Tavares (2017), é mais fácil para os atores políticos desacreditar o *status quo*, defender a mudança e superar a resistência (Raudla & Tavares, 2017, p. 6). Deste modo, parece apropriada a utilização do conceito utilizado por Carmo (2014) de Estado de investimento social, em que este incorpora “a função de promoção social que, em paralelo com a função de proteção, consiga mobilizar os recursos necessários para produzir novas capacidades económicas e sociais” (Carmo, 2014, p. 80). Assim, o conceito de capital social torna-se fundamental para tal desígnio.

De acordo com Carmo (2014), o princípio da cooperação deve orientar as políticas públicas de desenvolvimento, para uma ação política diferenciadora, olhando para as especificidades dos territórios, com a necessária “força” para criar ligações (capital social) (Carmo, 2014). Alguns estudos sobre cooperação (Wiberg & Limani, 2015), sugerem que o sucesso desta está relacionado com a proximidade, entendida não apenas numa perspetiva geográfica, mas também cognitiva (referências conceptuais), organizacional, social e institucional.

Teles (2016), citando Heinelt e Kübler (2005), indica que estes autores definiram três condições para o sucesso da cooperação nas áreas metropolitanas europeias: a cultura organizacional, os incentivos externos e a liderança forte.

Deste modo, parece bastante pertinente questionarmos os fundamentos para a cooperação entre municípios, especialmente tendo presente a realidade sobre a qual versa este estudo. Assim, partindo do esquema de Hulst, Montfort, Haveri, Airaksinen e Kelly (2009), adaptado por Balão (2014), passamos a analisar as dimensões que integram esta relação.

Figura 3 - Dimensões dos Fatores que influenciam a dinâmica da Cooperação Intermunicipal



Fonte: Adaptado de Hulst, Montfort, Haveri, Airaksinen, & Kelly, 2009

A Figura 3 mostra como a cooperação intermunicipal é sujeita a um conjunto de fatores que se misturam e transformam as relações entre diferentes níveis de administração e entre uma multiplicidade de atores.

O contexto nacional, marcado por uma determinada estrutura e organização, detentor e produtor de um sistema de regulação e de uma cultura administrativa própria, influencia de forma significativa a cooperação entre atores municipais (e não só). A organização do Estado, no caso português, como vimos, é composta apenas por dois níveis decisórios: o central e o local, o que demonstra uma grande centralização no país, não existindo uma escala intermédia. Este desenho influencia a forma como os atores se relacionam e como acionam recursos.

No entanto, a par da realidade interna, o contexto internacional conduziu ao aumento de importância dos territórios de escala intermédia, com as suas qualidades e recursos na definição das estratégias de desenvolvimento (Oliveira & Breda-Vasquez, 2016). No contexto europeu, esse processo foi acelerado pela política de coesão territorial da União Europeia que incide, frequentemente, no apoio das autoridades regionais aos sistemas de inovação locais. No entanto, importa também que as decisões não se afastem dos atores locais, que sejam próximas das comunidades. São os e nos territórios que se operam e operacionalizam as mudanças relevantes.

As entidades externas influenciam quer os Estados nacionais, quer os governos locais através dos instrumentos de regulação, como ficou amplamente explanado aquando da exposição sobre a territorialização das políticas públicas, mas também através de instrumentos financeiros que aplicam “It is very telling that wherever we find good and plentiful examples of cooperation, they have been supported by a strong set of incentives provided by the national or European policies” (Swianiewicz, 2010, p. 14). Este facto que, influencia o próprio desenho institucional. A título de exemplo, no Memorando de Entendimento sobre as condicionantes de política económica (MoU) (Governo de Portugal, 2011a) está explanado, no ponto 3.44. (no âmbito das medidas orçamentais estruturais) a reorganização da estrutura da Administração Local e pode ler-se “existem actualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até julho 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseado num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral local” (Governo de Portugal, 2011a, p. 16). Também os informantes-chave desta investigação se pronunciaram sobre o tema. Um deles afirma: *“Eu creio que um dos principais, que levou nos últimos quatro anos a este estreitamento dos laços (...) foi também ao nível do Quadro Comunitário de Apoio, o facto de se dar prioridade aos projetos intermunicipais. Portanto, os municípios tiveram mesmo que se juntar e cooperar uns com os outros, para conseguirem financiamento de alguns projetos”* (IC 1, 2015)

Ainda no plano nacional, a teoria e a ação empreendida pela administração central, no âmbito da descentralização e autonomia local, sobre formas de operacionalização da cooperação intermunicipal ou acerca do âmbito e das questões que esta cooperação envolve são elementos a ter em consideração. É visível em diversos estudos (Hulst & Montfort, 2007; Hulst R. , Montfort, Haveri, Airaksinen, & Kelly, 2009; Sorrentino & Simonetta, 2011) que, nos últimos anos, os governos de um alargado conjunto de países

operacionalizaram políticas de encorajamento (através da sua regulação e de financiamento) ao desenvolvimento de funções e serviços partilhados.

As preferências locais são influenciadas pelos fatores de desenvolvimento e aqui inserem-se as características das comunidades e das redes formais e informais nas quais os atores participam ou aquilo que Feiock (2007) denomina “explicação contextual da cooperação intermunicipal”. Para se envolverem na ação coletiva os atores precisam compartilhar significados e uma identidade comum. Devemos ter presente que a ação coletiva se baseia em diferentes processos sociais que dependem, eles próprios, de formas diferentes de disciplina social – capacidade reconhecida ao ator de se autocontrolar nos seus interesses individuais e negociar - assumida como legítima pelos seus membros (Lazega, 2006).

Compartilhar cultura e traços políticos comuns é fundamental para alcançar objetivos de ação coletiva (Tavares & Feiock, 2014). Assim, as condições contextuais são um fator facilitador da aproximação e do estabelecimento de relações entre atores. Por outro lado, há que ter presente que os teóricos dos jogos afirmam que a cooperação deve ser mais fácil quando os jogadores se envolvem em jogos indefinidamente repetidos, de modo que um desertor enfrente punição em rodadas sucessivas.

Os fatores de desenvolvimento de cada território, constituído pelo seu capital territorial e pelas tecnologias, também são um importante fator de influência sobre as relações de cooperação. Estes fatores influenciam as decisões relativamente à cooperação e, no quadro atual, em que os territórios de nível intermédio assumem uma posição mais vantajosa, acabam por influenciar o próprio contexto nacional de cooperação.

No seio da sociologia, Elias (2008) questiona-se sobre o que faz as pessoas ligarem-se umas às outras e o mesmo autor mostra que as motivações não são sempre as mesmas e que se alteram, referindo a capacidade que os outros têm de influenciar a ação e a satisfação de cada um, individualmente. Segundo Elias (2008), a primeira função para a aliança é a proteção dos seus membros quanto ao perigo de extinção, designando-a de «unidades de ataque e de defesa» ou «unidades de sobrevivência». Para o autor, outro aspeto que não pode ser descurado, quando se fala em interrelação, é a evolução das estruturas políticas e económicas.

Para além da constatação de diversas necessidades que mobilizam a ação dos atores, estes tomam consciência das suas capacidades e de que, efetivamente, podem constituir-se como elementos da mudança. No entanto, as relações de cooperação entre os atores

têm presente a análise que estes fazem relativamente aos benefícios (e também aos custos) que advêm dessas relações e do exame que é feito, caso as mesmas não sejam constituídas.

No âmbito da cooperação intermunicipal, utilizando a definição de Giacomini (2017), este processo acontece quando vários municípios, para obter benefícios mútuos, decidem trabalhar juntos em algumas das suas atribuições. O que significa a existência de uma relação estável entre dois ou mais governos locais, dotados de competências e recursos. Para Teles (2016) significa “operar em conjunto” ou “trabalhar juntos”, “organising the collaborative arrangement that goes beyond organizational borders in order to achieve specific result” (Teles, 2016, p. 10). O mesmo autor refere que a cooperação pode traduzir ações associadas à partilha de informações ou, na sua forma mais integrada, ações políticas comuns.

Retomando, mais uma vez, o conceito de capital social e tendo presente as palavras de Portes (2000), o capital social é o resultado de estratégias de interação entre atores individuais ou coletivos, intencionais ou não, que ocorrem num determinado contexto e são orientadas para a construção e reprodução de relações sociais duradouras, potencialmente geradoras de recursos simbólicos e materiais. Parece-nos, pelo exposto, que a cooperação se insere de forma plena no conceito de capital social. Contudo, importa ainda referenciar que estão identificadas três fontes de capital social: a confiança, as normas e as redes sociais. Durkheim (1999) já referia a necessidade de existência de vínculos morais entre os indivíduos e de normas, caso contrário, em períodos de incerteza seria o caos no seio das relações.

No entanto, as relações de cooperação, apesarem de estarem vinculadas a normas (legais e morais), de serem encaradas como relevantes para o modelo de desenvolvimento que implique a participação dos diferentes atores, não estão isentas de constrangimentos e são diversos os obstáculos que se colocam neste tipo de relacionamentos.

2.1.2 - Barreiras e constrangimentos à cooperação

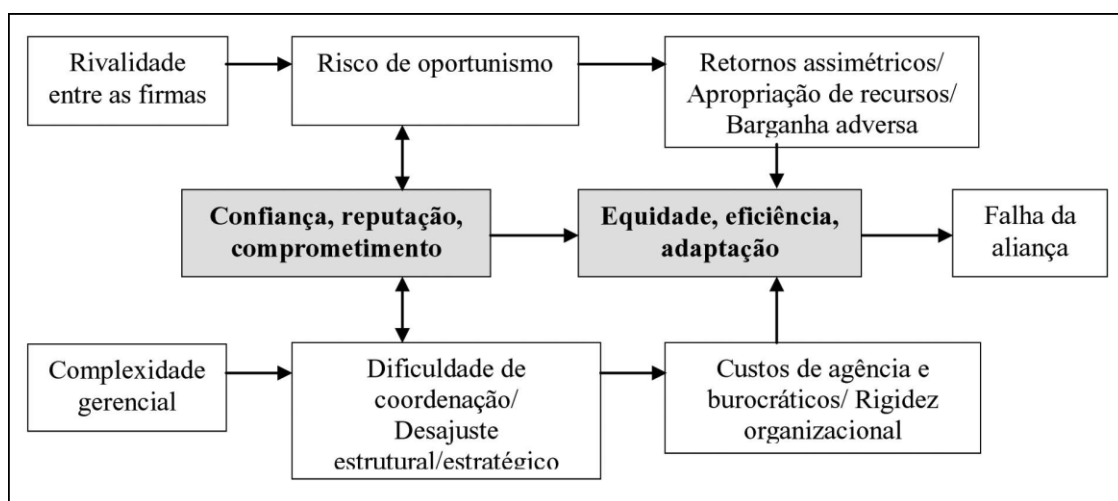
A necessidade de partilha de objetivos e tarefas entre governos locais para responder a desafios tão díspares como o planeamento, a satisfação de necessidades da população, através da criação de novos serviços ou a resposta a intenções de extinção de outros, leva a que os decisores locais enveredem pela constituição de relações de cooperação, quer entre governos locais, quer com entidades de natureza diversa. Tal como mencionado no estudo de Sorrentino e Simonetta (2011), o discurso dominante assume a adoção de

relações de cooperação entre entidades como uma “virtude”, “algo bom”, mas nem sempre é possível concretizar este processo de forma tão linear. Por vezes, o desafio transforma-se em dificuldade, sem uma solução que seja visível e, paralelamente à existência de experiências que demonstram o sucesso das relações de cooperação, surgem as experiências que demonstram as dificuldades decorrentes de um processo que exige trabalhar em conjunto (Spink, 2011).

Alguns estudos, referidos por Sorrentino e Simonetta (2011), apontam para a existência de áreas de sombra, contradições e para o perigo implícito de certas leituras excessivamente otimistas. Putnam (1993a), por exemplo, mostra que a falta de cooperação para benefício mútuo não significa, necessariamente, ignorância ou irracionalidade. Os teóricos de jogos estudaram este tema e avançam com diversos exemplos.

A cooperação intermunicipal responde a diversos desafios dos municípios, mas não é um processo fácil, está envolta em obstáculos. Partindo do modelo de Park e Ungson (2001), citado por Barcellos, Borella, Peretti e Galelli (2012), num estudo de caso sobre redes de cooperação que foram extintas a partir do ano de 2004, de diversos setores da atividade económica, verifica-se a existência de múltiplos obstáculos às relações de cooperação. No seio da documentação bibliográfica tentamos encontrar semelhanças com o modelo apresentado.

Figura 4 - Um modelo integrativo de fracasso de alianças



Fonte: Park e Ungson (2001) citado por Barcellos, Borella, Peretti, & Galelli (2012)

Como vimos anteriormente, a cooperação é uma relação conjuntiva, de sinal positivo, ou seja, auxilia a integração e como demonstrado no Quadro 7, afirma a confiança como

ideia-chave. Esta constrói-se no seio das interações sociais e “permite a formação de díades capazes de estabelecer relações cooperativas sempre que isso seja mutuamente vantajoso” (Finuras, 2013, p. 243). No entanto, os ganhos adquiridos, através das relações de cooperação, podem não ser percebidos como vantajosos para os municípios, individualmente, ou para seus agentes políticos (Teles, 2016).

Putnam (1993a) é um dos autores que fala sobre a necessidade de existência de confiança. No entanto, este autor menciona que além da necessidade de confiança nos outros, é necessário ser confiável; é essencial que os outros nós (da rede) confiem. Assim, as redes, normas e reciprocidades são para Putnam o capital social, com capacidade para gerar círculos virtuosos para o desenvolvimento (Finuras, 2013).

A confiança está também relacionada com o conhecimento que os atores têm sobre os restantes atores, tanto através da experiência como da aprendizagem. No entanto, a confiança e a desconfiança estão ligadas. Finuras (2013) identifica três fatores que influenciam o nível de confiança: a escassez de recursos, as ameaças e o sentimento de incapacidade ou impotência perante a ameaça. A desconfiança surge, por exemplo do receio de lidar com situações de exploração e, tal como nos dizem Dowding e Feiock (2012), se assumirmos que os atores institucionais agem de forma egoísta, selecionando a estratégia disponível que mais aumenta os interesses de curto prazo, tal atitude pode conduzir a decisões coletivamente ineficientes.

A relação de cooperação implica, necessariamente, a transferência de poderes e responsabilidades para uma nova entidade (pode ser informal), o que origina um menor controle por parte dos municípios (de forma individual), pelo menos até um determinado ponto (Tavares & Feiock, 2014). Esta redução de poder, por parte dos municípios, interfere nas suas decisões individuais. É necessário criar um novo caminho, onde as zonas sombra e a incerteza existem, constituindo-se, muitas vezes, como ameaças à interrelação entre os atores.

A confiança entre os atores opera a sua importância em dois sentidos distintos: faz diminuir a propensão dos conflitos, salientando aquilo que une os laços entre os nós da cooperação, o bem comum e faz aumentar a solidariedade, ainda que tenham presente a existência de singularidades próprias de cada um dos atores (Balão, 2014). O aumento da solidariedade e a diminuição da propensão a situações de conflito criam caminho para novas aprendizagens e para que possam produzir a mudança desejada e possível; o desejo que conduziu ao estabelecimento da relação ou a rede de cooperação, logo, a criação ou respeito pelas normas.

A confiança equipara-se a um bem “que constitui uma espécie de capital social que possibilita aos grupos (e mesmo sociedades inteiras) cumprir vários propósitos” (Finuras, 2013, p. 80). Se a confiança nos seus pares for abalada, o seu restabelecimento será difícil e moroso. Como mencionado por um dos presidentes de câmara *“foi um processo que contaminou as nossas mentes. Se calhar, se o processo fosse dado de uma forma mais serena, mais segura, mais consciente, sem intervenção vinda de cima para baixo, talvez nós tivéssemos encontrado as soluções de uma forma diferente e estabelecida uma confiança, entre nós, mais saudável. E são estas coisinhas que ajudam a haver uma certa desconfiança”* (PC 5, 2017).

O individualismo local está identificado como uma barreira às relações de cooperação, pela produção de resultados ineficientes e devido aos efeitos perversos que produz nas regiões e nas comunidades (Dowding & Feiock, 2012; Mazzali & Niero, 2015). Se não existir, por parte de cada um dos atores, a disposição para ceder perante o seu individualismo e os objetivos particulares, a relação de cooperação será envolta em vulnerabilidade e exposta ao insucesso (Barcellos, Borella, Peretti, & Galelli, 2012). O individualismo local pode ser associado a outros fatores inibidores da cooperação e que se manifestam nos territórios como a concorrência territorial ou a pressão interna (exercida, por exemplo, pelos municípios), o que leva a que a cooperação com territórios próximos possa ser geograficamente difícil *“nós próprios, municípios, municípios de cada um dos municípios temos aqui um papel que é, que é também relevante, que é no fundo, nós apesar de sentirmos que os recursos públicos não chegam para tudo, que é preciso racionalizar e optar por localizações preferenciais das infraestruturas, o que na prática acontece é que os próprios municípios pressionam muitas vezes esta concorrência”* (IC 3, 2016).

Tendo presente as palavras de Durkheim (1999) sobre a necessidade de existência de normas que regulem as relações, importa perceber que as relações de cooperação não são altruístas na aceção de Comte de «viver para outrem» (Steiner, 2016), neste caso para o bem comum. Mazzali e Niero (2015) relatam que as relações de cooperação entre governos locais são espaços de contestação e de negociação de conflitos que envolvem um largo conjunto de atores, ligados ao poder político e à própria população. Por outro lado, o grau de empenho (Silva, 2006) dos vários atores é variável, assim como as ligações existentes.

Se tomarmos em consideração o que atrás foi exposto acerca da Figura 3, podemos constatar que a cooperação nem sempre se reveste de um carácter voluntário, sendo, não

raras vezes, imposta. De acordo com alguns autores (Rodríguez, 2002; Mazzali & Niero, 2015), a imposição mostra incapacidade para responder às demandas originadas pela complexidade das relações entre entidades locais. A título ilustrativo, em 2008, através da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, as autarquias passaram a estar condicionadas e a não ter completa autonomia na sua adesão a uma determinada estrutura associativa (Balão, 2012), havendo uma clara interferência na esfera da sua autonomia e até na definição da denominação da estrutura associativa que adota o nome da NUT III.

Assim, a “cooperação imposta” e a interferência na esfera da autonomia das autarquias locais, neste caso dos municípios, podem ser identificadas como barreiras à cooperação, desmotivando a sua utilização. No âmbito das entrevistas exploratórias um dos nossos informantes refere “*A lei atual, por exemplo, cria associações de municípios obrigatórias e isso não é uma boa solução (...) um dos princípios base [do associativismo municipal] foi sempre o seu carácter voluntário e isso não devia mudar nunca*” (IC 2, 2015).

Quando abordamos o poder local e, neste caso, os municípios, falamos, conseqüentemente, de autonomia e de descentralização. Deste modo, a afirmação de Teles (2016) de que a cooperação é influenciada pelo nível de fragmentação territorial e pela descentralização, com diferentes formas de repartir tarefas entre níveis de governo, parece-nos bastante adequada. O mesmo será dizer, de acordo com a Figura 3, que a estrutura formal existente em cada contexto nacional influencia a cooperação das estruturas da administração local. No caso português, verificamos que a cooperação municipal se encontra regulada e sujeita ao controle da administração central” (Balão & Saragoça, 2017b).

Ainda tendo presente a natureza dos municípios, dotados de órgãos com atribuições e competências próprias, sujeitos a um escrutínio eleitoral, salientamos ter encontrado, junto dos informantes-chave uma barreira que denominámos fatores políticos (Balão & Saragoça, 2017b) e que se relacionam *com questões políticas e os processos eleitorais de quatro em quatro anos, a visão como os munícipes olham para os candidatos e para os políticos* (IC 4, 2016).

Interligado com estes fatores encontramos também a cultura organizacional existente nos municípios²⁶. Utilizando a revisão de Hall (1990) sobre teoria organizacional

²⁶ A cultura organizacional dos municípios é um fator interligado a estes que acabamos de expor. Os modelos de cultura organizacional que trespassam grande parte das instituições não incorporam a cooperação inter- institucional e são, frequentemente, baseados em lógicas de distribuição de poderes e de competição (Alves, 2010). As relações fundamentadas no sistema de cooperação exigem a existência de relações de troca e da assunção de interdependências, onde a confiança entre atores é essencial para

verificamos que o modelo da dependência de recursos, de Aldrich e Pfeffer (1976), evidencia o ambiente como uma fonte de influência crítica nas organizações, as quais são autônomas para decidir, ou seja, para tomarem decisões estratégicas e para se adaptarem ao ambiente. Tendo presente o modelo, nenhuma organização dispõe de todos os recursos de que necessita nem consegue satisfazer todas as necessidades de forma isolada; então, as organizações são interdependentes. A opção estratégica de encetar (ou não) e desenvolver (ou não) relações de cooperação para superar as suas dificuldades relaciona-se com a visão estratégica de cada um dos municípios. As preferências dos governos locais influenciam o desenvolvimento de relações entre estas entidades: *o município que não tem aí...tem pouca autonomia porque tem pouco dinheiro e não pode avançar para as suas estratégias a seu belo prazer, como está dependente, vive numa cadeia de dependência, por outro lado, tem a necessidade de estar o mais associado aos seus parceiros porque sabe que essa é uma das condições dos novos fundos comunitários.* (IC 4, 2016).

Tal como já aqui foi amplamente referido, as relações de cooperação envolvem um conjunto de atores (ainda que da mesma natureza, de número variável), com especificidades diversas, com os seus objetivos estratégicos, com recursos díspares, com interesses singulares, com cultura própria (ainda que possam ter uma estrutura institucional regulamentar comum, mas que os atores adaptam e com a qual “jogam” no âmbito da interação praticada). No seio da cultura de cada um dos municípios está também a sua tradição em participar neste tipo de relações e o sucesso de experiências anteriores (Balão & Saragoça, 2017b).

Todos estes fatores podem conduzir a um processo de tomada de decisão mais lento e complexo do que o esperado. A inércia burocrática dos municípios também pode resultar

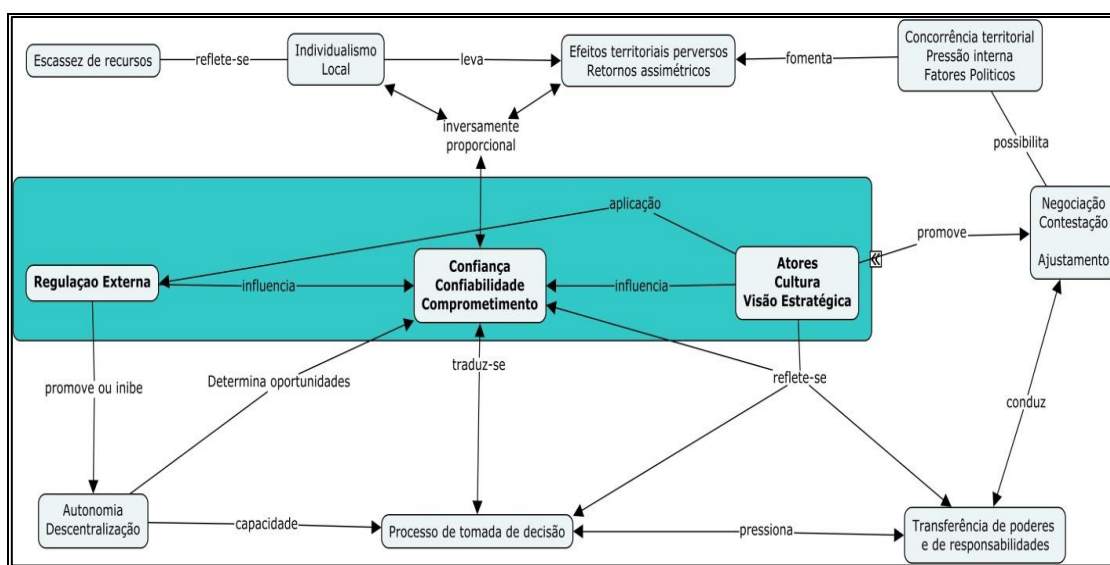
a coordenação das mesmas. Esta lógica organizacional possui diversas necessidades: a criação de uma linguagem comum, a disseminação da informação de forma democrática e o estabelecimento de determinadas regras. (Neves, 2010).

A complexificação dos problemas, das relações, das respostas em novas áreas de ação exige uma aprendizagem no reforço do trabalho em cooperação, de reforço da articulação entre diferentes organizações, (não raras vezes) de diversos níveis e de escopos variados, onde a confiança e o diálogo são elementos essenciais para atingir os objetivos. Friedberg (1993) afirma que uma organização “é o resultado da maneira como todos os indivíduos e grupos que compõem a organização inteira, de alto a baixo da hierarquia, percebem e analisam as oportunidades e imposições «objetivamente» existentes no meio e decidem integrá-las no seu comportamento” (Friedberg, 1993, p. 91). As organizações são sistemas de ação concretos onde a ação social é incorporada um conjunto de jogos “cujas regras e mecanismos de regulação estruturam o processo de interação” (Friedberg, 1993, p. 113). Tendo presentes estes diferentes contributos, a cultura organizacional pode ou não incorporar nas suas regras e mecanismos de regulação a cultura da cooperação.

numa duplicação de custos, pelo menos numa fase inicial de implementação de práticas cooperativas (Teles, 2016, p. 84). Acresce, ainda, que, mesmo quando resultados bem-sucedidos são relatados, histórias de dor e dificuldades são parte integrante do sucesso alcançado (Sorrentino & Simonetta (2011).

Em síntese, apresentamos a Figura 5 que nos parece adequada para caracterizar os dilemas e as barreiras que se colocam aos diversos processos de cooperação intermunicipal.

Figura 5 - Modelo de influências sobre as barreiras da cooperação intermunicipal



Fonte: Elaboração própria

Deste modo, parece-nos ser correto afirmar que os fatores que inibem cooperação intermunicipal, ainda que esta possua determinadas especificidades, pela natureza dos seus atores, pelos fins que lhe são característicos, por se desencadear no âmbito da esfera pública, possui algumas similaridades com os limites apresentados para casos da esfera económica e estudados por diversos autores (Park e Ungson, 2001; Barcellos, Borella, Peretti, & Galelli, 2012).

2.2 - Os municípios e o desenvolvimento de políticas de cooperação

Não sendo exequível a apresentação de um modelo único e homogéneo de cooperação intermunicipal, as experiências são heterogéneas (Tavares & Feiock, 2014; Balão, 2014), tal como os municípios e os respetivos territórios. Por exemplo, ao nível da escala, existem variações bastante significativas, em Portugal (Continental). Segundo o Instituto

Nacional de Estatística (INE), o município com maior número de população residente é Lisboa, com 547.733 habitantes, e aquele que possui um volume mais diminuto de população é Barrancos, com 1.834 habitantes.

Em França, 90% dos municípios têm menos de 2000 habitantes (Breuillard, 2016); em Espanha, a média de habitantes por município é de 5765 e 85,7% dos municípios espanhóis têm menos de 5000 habitantes (Ramón, 2010); no Reino Unido, a média por município é de 130.000 habitantes (Hulst & Montfort, 2007).

Atendendo a esta vasta heterogeneidade e como forma de aproximação ao objeto de estudo, iremos, de seguida, ocupar-nos sobre modelos e práticas de cooperação intermunicipal.

2.2.1 - Modelos e práticas de cooperação intermunicipal

As relações de cooperação entre municípios não possuem a mesma maturidade em todos os países. Se alguns têm esta experiência desde o século XIX, outros países apenas a vivenciam no final do século XX.

Acrescente-se, no entanto, que nos diversos documentos consultados, as várias experiências de administração local têm associadas exemplos de cooperação entre municípios.

Da mesma forma que o número médio de residentes em cada município varia de acordo com o modelo de organização administrativa de cada país, também o número de entidades municipais é variável, conforme se pode visualizar no quadro seguinte²⁷.

Quadro 8 - Estruturas nacionais (UE 28) - Quadro de correspondência (atualização em 22/06/2016)

País	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3		LAU 1		LAU 2	
Bélgica	Gewesten / Régions	3	Provincies / Provinces	11	Arrondissements / Arrondissements	44	-		Gemeenten / Communes	589
Bulgária	Zoni	2	Rajoni	6	Oblasti	28	Obshtini	265	Naseleni mesta	5259
República Checa	Území	1	Regiony soudržnosti	8	Kraje	14	Okresy	77	Obce	6251
Dinamarca	-	1	Regioner	5	Landsdeler	11	Kommuner	99	Sogne	2143

²⁷ LAU - Local Administrative Units. LAU de nível 1, anteriormente correspondiam a NUT de nível 4, estão definidas em muitos países, mas não em todos. LAU de nível 2 anteriormente nível NUT 5, consiste em municípios ou unidades equivalentes nos 28 Estados-Membros da UE.

Alemanha	Länder	16	Regierungs- bezirke	38	Kreise	402	Verwaltungsge- meinschaften	1268	Gemeinden	11086
Estónia	-	1	-	1	Groups of Maakond	5	Maakond	15	Linn, vald	213
Irlanda	-	1	Regions	2	Regional Authority Regions	8	Counties, Cities	34	Electoral Districts	3441
Grécia	Megales Geografikes Perioches - Great Geographical Areas	4	Periferies - Regions)	13	Omades Periferiakon Enotiton - Groups of Regional Units	53	Dimoi - Municipalities	326	Dimotikes / Topikes Koinotites - Municipal / Local Communes	6132
Espanha	Agrupacion de comunidades Autonomas	7	Comunidades y ciudades Autonomas	19	Provincias + islas + Ceuta, Melilla	59	-		Municipios	8125
França	Z.E.A.T + DOM	9	Régions + DOM	27	Départements + DOM	101	Cantons de rattachement	3785	Communes	36680
Croácia	-	1	Regija	2	Županija	21	-		Gradovi i općine	556
Itália	Gruppi di regioni	5	Regioni	21	Provincia	110	-		Comuni	8094
Chipre	-	1	-	1	-	1	Eparchies	6	Dimoi, koinotites	615
Letónia	-	1	-	1	Statistiskie reģioni	6	-		Republikas pilsētas, novadi	119
Lituânia	-	1	-	1	Apskritis	10	Savivaldybės	60	Seniūnijos	548
Luxemburgo	-	1	-	1	-	1	Cantons	12	Communes	105
Hungria	Statisztikai nagyregiók	3	Tervezési- statisztikai regiók	7	Megyék + Budapest	20	Statisztikai kistérségek	174	Települések	3154
Malta	-	1	-	1	Gzejjer	2	Distretti	6	Kunsilli	68
Países Baixos	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP regio's	40	-		Gemeenten	390
Austria	Gruppen von Bundesländern	3	Bundesländer	9	Gruppen von Gemeinden	35	-		Gemeinden	2100
Polónia	Regiony	6	Województwa	16	Podregiony	72	Powiaty i miasta na prawach powiatu	380	Gminy	2478
Portugal	Continente + Regiões Autónomas	3	Grupos de Entidades Intermunicipais + Regiões Autónomas	7	Entidades Intermunicipais (Comunidades Intermunicipais + Áreas Metropolitanas) + Regiões Autónomas	25	Concelhos - Municípios	308	Freguesias	3092

Roménia	Macroregiuni	4	Regiuni	8	Judet + Bucuresti	42	-		Comuni + Municipiu + Orase	3181
Eslovénia	-	1	Kohezijske regije	2	Statistične regije	12	Upravne enote	58	Občine	212
Eslováquia	-	1	Oblasti	4	Kraje	8	Okresy	79	Obce	2928
Finlândia	Manner-Suomi, Ahvenananmaa / Fasta Finland, Åland	2	Suuralueet / Storområden	5	Maakunnat / Landskap	19	Seutukunnat / Ekonomiska regioner	70	Kunnat / Kommuner	336
Suécia	Grupper av riksområden	3	Riksområden	8	Län	21	-		Kommuner	290
Reino Unido	Government Office Regions; Country	12	Counties (some grouped); Inner and Outer London; Groups of unitary authorities	40	Upper tier authorities or groups of lower tier authorities (unitary authorities or districts)	173	Lower tier authorities (districts) or individual unitary authorities; Individual unitary authorities or LECs (or parts thereof); Districts	380	Wards (or parts thereof)	10310
UE-28		98		276		1343				118495

Fonte: Eurostat (2017)

Assim, podemos constatar a existência de um quadro bastante diversificado ao nível dos governos locais. Também os modelos de cooperação são distintos de país para país. Importa reter que existem elementos que podem estar relacionados com um maior relacionamento entre municípios, nomeadamente, por via do acréscimo de responsabilidades de âmbito supramunicipal. Em sentido oposto, a recente crise abriu portas, “em nome” da suposta eficiência e redução da despesa pública, à redução/agregação de unidades territoriais, em Portugal, com expressão no número de freguesias.

Um significativo número de países empreendeu reformas nas suas administrações locais.

Quadro 9 - Número de governos locais em 17 países europeus, 1995-2004 e 2004-2014

Country	1995	2004	2014	$\Delta(1995-2004)$	$\Delta(2004-2014)$
Austria	2 353	2 358	2 353	0.2%	-0.2%
Belgium	589	589	589	0.0%	0.0%
Denmark	275	271	98	-1.5%	-63.8%
Finland	455	444	320	-2.4%	-27.9%
France	36 683	36 685	36 684	0.0%	0.0%
Germany	14 688	12 513	11 040	-14.8%	-11.8%
Greece	5 827	1 031	325	-82.3%	-68.5%
Iceland	170	104	74	-38.8%	-28.8%
Ireland	114	114	31	0.0%	-72.8%
Italy	8 100	8 100	8 071	0.0%	-0.4%
The Netherlands	633	483	403	-23.7%	-16.6%
Norway	435	434	428	-0.2%	-1.4%
Portugal	305	308	308	1.0%	0.0%
Spain	8 108	8 114	8 118	0.1%	0.0%
Sweden	288	290	290	0.7%	0.0%
Switzerland	2 761	2 726	2 352	-1.3%	-13.7%
The UK	539	468	433	-13.2%	-7.5%

Fonte: Askim, Klausen, Vabo, & Bjurstrøm, 2017

No que concerne à Europa, podemos verificar, no Quadro 9 que, entre 1995 e 2004, alguns países aumentaram, ainda que de forma pouco expressiva, o número de governos locais. Situação bastante diferente é a que ocorreu entre 2004 e 2014, em que a maioria dos países objeto da análise de Askim, Klausen, Vabo, e Bjurstrøm (2017) promoveu reduções, algumas bastante significativas, ao nível do número de governos locais. As reduções mais expressivas foram empreendidas na Irlanda e na Grécia (dois dos países sujeitos a intervenção externa – CE, BCE e FMI - devido à crise). No caso de Portugal, não existiu qualquer redução de municípios (foram reduzidas 1168 freguesias), embora tenha sido prevista (Governo de Portugal, 2011a).

A cooperação intermunicipal pode constituir-se como resposta a este tipo de ameaças, tal como explicitámos anteriormente.

Como já foi abordado, é difícil encontrar um modelo de cooperação intermunicipal. Existem diferenças consideráveis entre países. As diferenças relacionam-se com os contextos de cada um dos Estados e com fatores externos (Hulst & Montfort, 2011), ainda que alguns autores (Correia, 1986; Swianiewicz, 2009) tenham referenciado modelos do norte e do sul da Europa. Na Europa, a Inglaterra demonstra que a cooperação intermunicipal não faz parte da natureza dos seus governos locais (Giacomini, 2017), contrariamente à situação encontrada na Europa continental. Para os ingleses, a cooperação tem sido mais usual entre governos locais e prestadores de serviços privados ou instituições sem fins lucrativos do que entre governos locais (Kelly, 2007; McGarvey, 2012).

A cooperação entre municípios pode assumir múltiplas formas. No que concerne à sua natureza, esta difere de país para país, mas também no seio de cada país podem ser encontradas diferenças (Teles, 2016). No entanto, encontramos uma regularidade (ainda que possam existir terminologias diversas entre países), com a existência de associações entre municípios para a concretização de fins específicos ou fins múltiplos. As formas que os arranjos cooperativos podem assumir variam de acordo com o quadro legal existente, o qual nunca promove a plena regulação e tornando previsível um determinado funcionamento não deixa de abrir portas a incertezas, geradas pela prática diária da sua própria aplicação (Friedberg, 1993).

“a estrutura formal não é independente do campo de forças que ela modela, não dispõe de nenhuma racionalidade superior às condutas e práticas que procura canalizar e regular. Pelo contrário, é a sua parte interessada integral, e só encontra força e consistência porque, e na medida em que, é retomada e integrada nas condutas e práticas dos actores que a utilizam tanto como protecção como recurso nas transacções e negociações que mantêm uns com os outros” (Friedberg, 1993, p. 146)

Este normativo legal pode prever formas mais integradas e/ou flexíveis ou informais de cooperação (Hulst & Montfort, 2011; Teles, 2016; Silva, Teles, & Ferreira, 2018). Como protagonizado por Crozier e Friedberg (1990), toda a empresa coletiva está envolta num mínimo de integração dos comportamentos dos indivíduos (singulares ou coletivos), ainda que esta integração seja por submissão imposta ou consentida ou então, por negociação. Nenhum dos processos é fácil porque ambas as hipóteses implicam um reconhecimento de relações de poder e de dependência associadas a diversas restrições (Crozier & Friedberg, 1990), com os atores a adquirirem (novas) capacidades cognitivas, relacionais e organizacionais. Conforme podemos constatar pelas palavras de Sen (2018), “o sentimento de injustiça de um determinado grupo (...) pode contribuir para criar instituições (...) que alteram o poder de negociação relativo a diferentes grupos” (Sen, 2018, p. 234).

Segundo Hulst e Montforte (2011), podem existir duas tipologias de organizações: as que operam como agências dos municípios e as que gozam de poderes formais de decisão, em que os municípios operaram transferência de poderes e que agem em seu lugar.

No entanto, não se devem desprezar aquelas que se instalam num campo informal porque também elas são novas formas de criação coletiva e constituem-se, muitas vezes, como o primeiro passo para a consciencialização da importância da rede de atores, além de que é (ou pode ser) um momento de os atores ganharem a confiança necessária para integrarem um processo que exija maior formalização (Giacomini, 2017).

As motivações que fazem com que os atores se impliquem em relações de cooperação são bastante variadas. Tal como referido por Carvalho (1996), na sua sistematização sobre a classificação elaborada por Oliver (1990), acerca das causas deste tipo de relações entre organizações, podem ser encontrados os seguintes móveis: a necessidade, a assimetria, a reciprocidade, a eficiência, a estabilidade e a legitimidade.

No que concerne aos municípios, podemos encontrar múltiplos objetivos a atingir pelos entes municipais que decidem cooperar. Diversos autores (Hulst & Montfort, 2007; Sorrentino & Simonetta, 2011; Spicer, 2015; Bel & Warner, 2015; Cravacuore & Chacón, 2016; Teles & Kettunen, 2016; Silva, Teles, & Ferreira, 2018), nos mais diversos contextos geográficos, já se debruçaram sobre este assunto e constatamos uma multiplicidade de objetivos que mobilizam os atores municipais.

A análise documental mostra-nos que as relações de cooperação entre municípios estão interligadas com concretização de objetivos como: a necessidade de ultrapassar a falta de recursos ou de escala (Hulst & Montfort, 2007), o acesso a determinados recursos/fundos (Raudla & Tavares, 2017) ou a criação de novos projetos (Silva, 2012). Também podemos encontrar relações entre atores que visam limitar as consequências de uma distribuição deficiente das competências e dos recursos ou de limitações municipais (Tolkovanov, 2017), ou para fazer face à necessidade de coordenação de políticas nos territórios e de criação de ferramentas para o desenvolvimento regional (Delcamp, 1997; Balão, 2014; Teles & Kettunen, 2016). As motivações podem ainda advir da necessidade de implementar certos serviços de âmbito mais alargado que a escala local, novas exigências quanto à qualidade da oferta de infraestruturas, equipamentos e serviços (Sorrentino & Simonetta, 2011; Oliveira & Breda-Vasquez, 2016), a estabilidade financeira, a carência de mão-de-obra qualificada (Grin & Abrucio, 2016) ou constituírem-se como forma alternativa à prestação centralizada de serviços governamentais (Dowding & Feiock, 2012) ou para fazer face a inúmeras políticas públicas que, na realidade, tornam cada vez mais pequenos os municípios de menor dimensão (Wiberg & Limani, 2015) ou até mesmo a sobrevivência das próprias entidades (Elias, 2008).

Os objetivos com que os municípios desencadeiam e desenvolvem interações entre si também condicionam o tipo de empreendimentos de cooperação. Na generalidade dos países da Europa, encontramos as «associações de fins múltiplos» cuja tipologia, em Portugal, se aplica às Áreas Metropolitanas e às Comunidades Intermunicipais e as «associações de fins específicos» criadas para a realização em comum de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses coletivos de natureza setorial, regional ou local. O próprio quadro normativo pode influenciar a cooperação desenvolvida “se este prescreve ou favorece uma forma administrativa – de fim específico ou de fins múltiplos - sobre a outra, terá um impacto imediato sobre os padrões de cooperação” (Hulst R. , Montfort, Haveri, Airaksinen, & Kelly, 2009, p. 280). O estudo realizado em 8 países da Europa²⁸ (Hulst & Montfort, 2007) demonstra que, se esta decisão for deixada à liberdade dos atores, normalmente, as soluções encontradas atendem às necessidades e capacidades locais.

Assim, no estudo realizado por Hulst e Montfort (2011) sobre a cooperação intermunicipal, em alguns países da Europa, os autores identificam quatro formas básicas de cooperação: governos *quasi*-regionais, fóruns de planeamento, organizações de prestações de serviços e contratos de prestações de serviços (Hulst & Montfort, 2011, p. 127). Os governos *quasi*-regionais são organizações administradas pelos municípios e têm objetivos a longo prazo, frequentemente responsáveis por atividades que incluem planeamento territorial e desenvolvimento socioeconómico local. Os fóruns de planeamento constituem-se como redes de municípios e de outros organismos públicos ou organizações privadas envolvidas na coordenação e no planeamento das suas políticas ou atividades. Apresentam uma integração institucional mais “suave”, mais flexível e informal, em que não existe uma autoridade formal que tome decisões. As organizações de prestação de serviços, consideradas instituições de segundo nível, têm como objetivo a prestação de serviços públicos e podem apresentar uma estrutura mais ou menos institucionalizada, ainda que sejam organizações criadas pelos municípios. Os contratos de prestação de serviços baseiam-se na cooperação entre instituições, regulados por um acordo, sem implicar a criação de instituições de segundo nível. (Hulst & Montfort, 2011; Giacomini, 2017)

Se ao nível dos objetivos a concretizar através das relações de cooperação encontramos uma grande diversidade, esta diversidade mostra-nos que as áreas onde se operam as

²⁸ Bélgica (Flandres), Alemanha, Itália, Finlândia, França, Holanda, Espanha e Reino Unido

interações entre os atores também são muito diferenciadas, abrangendo áreas como formação, educação, urbanismo, ambiente, cultura, desporto, saúde, administração, solidariedade, integração social, turismo, economia. No entanto, pelas palavras de um dos informantes-chave desta investigação, podemos depreender que o nível de maturidade destas áreas é substancialmente diferente entre si

“seria interessante perguntar aos senhores presidentes de câmara «em termos de cooperação com o município ao lado, o que é que é passível pôr na cooperação ou ser tema de cooperação e o que é que não é possível?». Isso daria até uma análise que seria muito interessante. (...) não era necessariamente mau que fosse passível de se cooperar no domínio da cultura e mais difícil o domínio da economia, o que seja, mas era um tipo de análise que permitiria uma segmentação daquilo que é, até no pensar dos autarcas, (...) de acordo com a sua própria experiência quotidiana, o que é que é passível de ser objeto de cooperação e o que é que não é” (IC 3, 2016).

Em qualquer dos casos, os atores acionam este processo social para atingir uma mudança desejada. Como afirma Feiock, “If local actors pursue strategies based on their short-term interests, then the collective action problem dictates that the outcomes of individual decisions will be collectively inefficient in the absence of mechanisms to integrate decisions across policies and/or jurisdictions” (Feiock, 2013, p. 398).

Pelo exposto, é fácil constatar que as relações de cooperação entre municípios são compostas por atores heterogéneos (com recursos, capacidades e objetivos divergentes, por vezes, contraditórios); podem estar envoltas em variados níveis de formalidade ou regulação; operacionalizam-se em domínios muito diversos, cumprindo diversas funções e podem possuir objetivos funcionais diferentes.

A cooperação intermunicipal impõe-se como um modo de transformação da ação coletiva municipal, uma *nova construção sistémica* (Crozier & Friedberg, 1990) que permita novas capacidades de relação entre atores, a instituição de novos jogos e

mecanismos de governo, novas racionalidades e novos objetivos de ação. A cooperação não é um processo espontâneo ou natural, sempre será uma aliança baseada na vontade dos atores e envolvida num campo de incerteza.

2.2.2 - A cooperação intermunicipal em Portugal

As relações de cooperação, ainda que assumindo diferentes formas e intensidades, existem desde que foram criadas as organizações municipais. No entanto, neste ponto, focamo-nos nas relações desenvolvidas após o 25 de Abril de 1974, período no qual os atores municipais adquirem um volume de competências, atribuições, consequentemente capacidades, recursos e um poder substancialmente diferente daquele que existia no período histórico anterior.

Desde já salientamos que, contrariamente a alguns países que possuem uma tradição de regulação das relações de cooperação de vários séculos, esta não é a situação portuguesa. Podendo existir, no início do século XX, alguns (incipientes) momentos em que se previu a regulação destas relações²⁹, fruto da instauração de ideais republicanos, foram situações que poucas consequências tiveram na ação dos atores.

A cooperação entre municípios não tem sido um tema amplamente estudado. Contudo, nos últimos anos têm aparecido diversos estudos sobre este tema (Silva, 2006; Ribeiro & Faria, 2009; Marmelo, 2011; Balão, 2012; Nico, 2013; Tavares & Rodrigues, 2015; Silva, 2016; Raudla & Tavares, 2017; Sousa, 2017; Silva, Teles, & Ferreira, 2018). Estes exemplos são ilustrativos da diversidade de áreas de estudo que se ocupam do fenómeno: sociologia, economia, direito, relações internacionais, administração pública, gestão... demonstrando o enorme potencial de investigação e de interesse desta temática.

A cooperação intermunicipal em Portugal tem sido instituída, na maioria das vezes, através de “soluções institucionais e personalizadas” (Silva, 2016) ou seja, a lei prevê e cataloga as entidades públicas cooperantes e com personalidade jurídica. Regista-se um menor espaço para “fórmulas contratuais a estabelecer, livremente, entre municípios ou entre municípios e outras entidades públicas territoriais” (Silva, 2016, p. 231).

O primeiro diploma existente sobre associativismo municipal foi o Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro embora a Constituição da República Portuguesa (CRP), aprovada em 1976, já referisse, no art.º 254º, que “os municípios podem constituir

²⁹ Cf. Balão, 2012, pp. 32-33 (Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913; Decreto n.º 13350, de 28 de março de 1927 ; Decreto n.º 13913, de 8 de julho de 1927).

associações e federações para a administração de interesses comuns” (Decreto de 10 de abril de 1976). Devemos ter presente que é neste período que a CRP consagra o Poder Local constituído por autarquias locais e, entre estas, os municípios. É neste momento que se definem as autarquias locais como entidades dotadas de autonomia face ao poder central. Este é um elemento importante no âmbito da cooperação pois, a autonomia confere-lhes capacidades e estas dão-lhe o poder de negociar e de inventar novas soluções para os seus problemas e, entre elas, a capacidade de se interrelacionar com os seus pares, rompendo com uma política uniformizadora oriunda do Código Administrativo de 1940. Tal como afirmam Crozier e Friedberg (1990), “el actor toma las oportunidades que se ofrecen en el marco de las restricciones inherentes a él, y nunca es pues, completamente previsible pues no está determinada, pero por el contrario, siempre es contingente” (Crozier & Friedberg, 1990, p. 39).

O primeiro diploma sobre esta matéria considerava (há mais de três décadas) fundamental “e imperioso dotar os municípios de instrumentos jurídicos indispensáveis à gestão racional” dos recursos disponíveis. A criação das associações de municípios era considerada como um dos instrumentos de boa gestão municipal (Balão, 2012).

Em 1989, três anos após a entrada de Portugal na CEE, o Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro, institui um novo regime para o associativismo municipal: “verifica-se a necessidade de introduzir alguns ajustamentos no seu quadro legal, de modo a conferir às associações de municípios os meios exigidos para um maior dinamismo e eficácia na acção” (Decreto-lei n.º 412/89, de 29 de novembro). Pelo exposto no Primeiro Capítulo, parece-nos existir aqui uma necessidade de reajustamento ao novo posicionamento de Portugal na Europa e ao próprio contexto externo, sendo certo que o comportamento dos atores se insere em cada contexto; o meio no qual opera a sua liberdade de ação (diferenciada de se constituir como uma ação conformada e determinista). A relação com o meio está longe de ser uma relação de sentido único. Segundo Friedberg (1993) é preciso compreender os mecanismos de regulação que governam o conjunto do sistema organização/meio e que condicionam as respostas dos membros da organização, quer aos constrangimentos, quer às oportunidades no seu contexto de ação (Friedberg, 1993).

Pela primeira vez, é instituída a delegação de poderes, demonstrando a existência de um novo paradigma da cooperação intermunicipal, de natureza formal e institucionalizada. Outras alterações são a obrigatoriedade de confirmação do mandato após a ocorrência de eleições para os órgãos autárquicos, a possibilidade de nomeação de

um administrador delegado, a hipótese de serem prestados serviços a entidades diferentes dos associados e a requisição de pessoal a entidades diferentes dos municípios associados.

No anterior contexto normativo existia a figura do agrupamento e de «municípios vizinhos», que desaparece em 1989, conferindo maior liberdade aos atores para que, no quadro de associativismo municipal, pudessem decidir sobre as interações com municípios territorialmente contíguos ou com outros, tal como a previsão de situações em que os atores decidam entrar ou sair dos sistemas de ação em questão.

A liberdade dos atores é também alargada no domínio da composição dos órgãos: a assembleia intermunicipal passa a ser constituída pelos presidentes (membros obrigatórios, mas que podem delegar a sua representação em qualquer vereador) e pelos vereadores dos municípios associados (associações com mais de 10 municípios: até 2 membros por município; associações com menos de 10 municípios: até 3 membros por município).

No domínio interno também são promovidas alterações, sendo possível constatar uma aproximação da gestão das associações de municípios a uma gestão empresarial, acompanhando os modelos económicos vigentes até ao final da década.

Dez anos volvidos e novas alterações são empreendidas, pela Lei n.º 172/99, de 21 de setembro - especialmente ao nível dos estatutos das associações que passam a incluir: os bens, serviços e demais contributos com que os municípios contribuam para a prossecução das atribuições da associação, a sua organização interna e a forma de funcionamento -, parece-nos que estamos perante a transformação dos modos de ação coletiva através de «mais organização», ou seja, uma estruturação consciente dos campos de ação (Crozier & Friedberg, 1990, p. 30).

Uma evidência desta estruturação foi a existência de planos de atividades e orçamentos, bem como a adoção do regime de contabilidade dos municípios e a existência de quadros de pessoal próprios.

Importa conjugar o que anteriormente foi referido no Primeiro Capítulo sobre competências e atribuições dos municípios. Devemos ter presente que esta lei surge passados alguns dias sobre a publicação da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro e da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro que introduziram alterações de enorme significância no quadro jurídico das autarquias locais. Assim, estes atores coletivos estavam perante novos desafios e novas capacidades que exigem novas respostas, novos comportamentos, novos jogos pois como temos consciência “nem os problemas, nem as soluções, nem os constrangimentos, nem as oportunidades (...) nem as estruturas formais, nem as

instituições existem por si, fora e independentemente da ação dos actores” (Friedberg, 1993, p. 204).

Contudo, o quadro normativo do associativismo municipal volta a ter profundas alterações estruturais em 2003, através da publicação das Leis n.º 10/2003 e 11/2003, ambas de 13 de maio. A rutura foi tão significativa que, inclusivamente as denominações foram substancialmente alteradas. Estas novas leis incorporaram variáveis demográficas que condicionaram os territórios com dimensões populacionais mais reduzidas, restringindo a ação dos atores através da introdução de um número mínimo de municípios para a constituição de uma associação, para além do número de habitantes necessário para tal, bem como o tempo mínimo de permanência de um município numa estrutura associativa intermunicipal. As palavras do Secretário de Estado, em 2008 (Balão, 2012), demonstram a inação dos atores como o comportamento predominante face a este quadro regulamentar “não houve qualquer organização dos municípios, segundo o modelo legalmente definido, que foi o caso do Alentejo, ou coexistiram, sem distinção clara de competências ou vocações, entidades criadas em épocas distintas, por vezes com vocações contraditórias”³⁰. Estas palavras são bastante elucidativas sobre o papel dos atores no sistema na medida em que nenhum se limita às «funções que lhe são atribuídas no sistema»; a participação na regulação faz-se no cumprimento e, simultaneamente, na infração das regras de jogo, logo, o ator labora para a sua manutenção ou para a sua alteração (Friedberg, 1993).

Parece-nos apropriado, sobre esta matéria, trazer as palavras de Carmo (2014) sobre o papel do Estado “como agente capaz de constituir redes de reciprocidade e capazes de relançarem redes de confiança” (Carmo, 2014, p. 83). No caso em concreto, temos a situação contrária.

Em 2008, todo o quadro legal da cooperação entre municípios é alterado, entrando em vigor a Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto. Os princípios que enformam esta lei são claros quanto à caracterização quer do meio interno quer do meio externo em que atuam os municípios, referindo a proposta de lei³¹ que,

“cria as comunidades intermunicipais (CIM), enquanto forma de associação de municípios de fins múltiplos, vocacionadas para a

³⁰ Cf. Diário da Assembleia da República, X Legislatura, 1.ª série, n.º 74, Reunião plenária de 18 de abril de 2008, p. 7.

³¹ Cf. Diário da Assembleia da República, X Legislatura, 1.ª série, n.º 74, Reunião plenária de 18 de abril de 2008, p. 8

promoção do desenvolvimento regional, para a articulação dos investimentos públicos de carácter supramunicipal e para a gestão contratualizada do QREN, bem como para o exercício em comum de competências descentralizadas; consagra a plena liberdade de criação de associações municipais de fins específicos, com modelos territoriais e objectivos flexíveis; estabelece a organização com base nas unidades territoriais definidas a partir das NUTS III (...) reforça o modelo de governação intermunicipal, conjugando o princípio da igualdade entre municípios, no conselho executivo, e a regra da atenção à dimensão populacional, na assembleia intermunicipal (...) incentiva a fusão das CIM, como forma de elevação da escala de intervenção, de maximização das experiências de trabalho conjunto e de preparação para o ajustamento das NUTS aos requisitos dos regulamentos comunitários (...) concede (...) um estatuto específico às comunidades intermunicipais correspondentes a potenciais regiões administrativas (...)"

Contudo, apesar das avolumadas alterações em relação ao quadro regulador anterior, o facto de o Estado português ser caracterizado como centralizador demonstra, neste âmbito, evidências. Conforme explicitado por Balão (2012), a adesão a uma estrutura associativa de fins múltiplos estava (e continua a estar) plasmada na lei e não na vontade própria dos atores ainda que, como enunciado por Cruz e Silva (2016), se tenha optado por “um regime minimalista para as associações de fins específicos (recolhendo, mais uma vez, a tradição inaugurada em 1981, nos termos da qual as “associações de municípios” puramente voluntárias devem merecer, tão somente, uma lei quadro) ” (Silva, 2016, p. 242) deixando assim, à liberdade e negociação dos atores a sua regulação.

O sexto e, até ao momento, último instrumento regulador da cooperação intermunicipal em Portugal é a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Este normativo legal institui alterações significativas no ordenamento jurídico dos municípios, desde logo, como mencionado por António Cândido de Oliveira “o legislador inventou as entidades intermunicipais, com nomes estranhos na nossa vida político-administrativa e que, em muitos casos, nada dizem às populações que as integram” (Oliveira A. C., 2015, p. 142).

As entidades intermunicipais previstas em 2013 foram: as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, sendo que as comunidades intermunicipais só se instituem mediante acordo entre as câmaras municipais, sob a forma de contrato. No entanto, um município sabe, através da presente lei, qual é a única comunidade a que pode pertencer.

Aquilo que poderia parecer *a priori* uma fonte de liberdade para os atores criarem, não o é, efetivamente. Registam-se inovações na estrutura orgânica prevista, mas os (quatro) órgãos previstos “passam, assim, a ser impostos aos estatutos, deixando, seguramente, muito pouca margem de liberdade à criação estatutária da associação” (Silva, 2016, p. 245). Ao nível dos órgãos, salienta-se a importância da criação do conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal, constituído pelos representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais. Parece-nos existir aqui a tentativa de criar um contexto de decisão multinível, incorporando os novos paradigmas de participação e de decisão, conjugando a ação de atores heterogêneos, que têm como finalidade promover a coesão do território ao qual pertencem.

No entanto, o tema da cooperação intermunicipal não ficaria completo sem que fossem abordadas (ainda que sinteticamente) duas dimensões da cooperação entre municípios: a cooperação descentralizada ou cooperação para o desenvolvimento e a cooperação transfronteiriça.

A cooperação descentralizada ou cooperação para o desenvolvimento, surge com o fim da Segunda Guerra mundial, sendo um dos primeiros projetos desenvolvidos o denominado Plano Marshall e que deu origem à criação da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) e posteriormente à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (Silva, 2011).

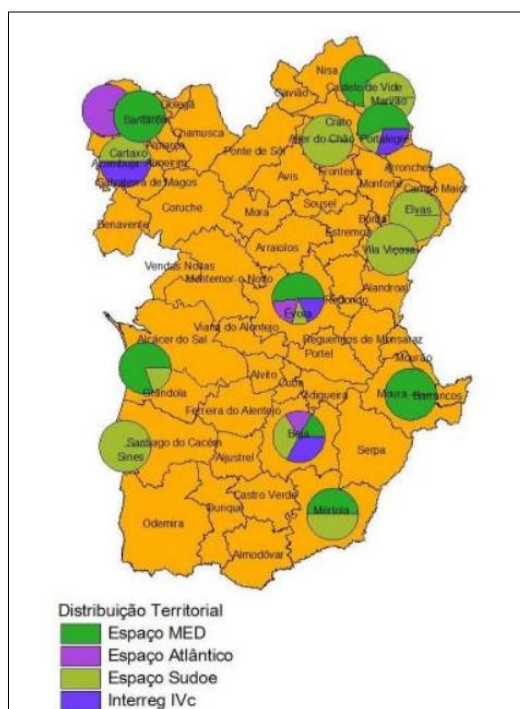
A cooperação para o desenvolvimento pode ser descrita como a transferência de recursos de um país para o outro visando o desenvolvimento do país recetor. Esta ajuda pode assumir as seguintes formas: financeira, técnica e/ou alimentar. Envolve e implica uma grande variedade de atores governamentais (governos, regiões, municípios, cidades, vilas) e também as Organizações Internacionais e Organizações Não Governamentais. (Silva, 2011).

A cooperação intermunicipal descentralizada pode assumir diversas formas: geminações, protocolos/acordos de cooperação e colaboração e redes. Em Portugal, além dos municípios também as associações de municípios desenvolvem projetos intermunicipais descentralizados e existem diversos exemplos (Ribeiro & Faria, 2009). Conforme referido por Ribeiro e Faria, “o fomento de geminações de Portugal para lá da Europa tem sido uma constante... assim, continentes como África e América Latina são alguns dos quais Portugal estabelece relações além-mar” (Ribeiro & Faria, 2009, p. 24).

A UE, na sequência das políticas da CE, tem tido um importante papel no desenvolvimento de políticas de cooperação, promovendo políticas de incentivo ao desenvolvimento de novas formas e modelos de cooperação. Desde há décadas que o Regulamento do FEDER (1989) apoia este tipo de ação e, como refere Costa (2005), o Programa Regiões e Cidades da Europa (RECITE) foi responsável por um número considerável de redes europeias de cooperação inter-regional e interurbana. Entre 1989 e 1994, mais de 1000 agentes e comunidades territoriais envolveram-se no desenvolvimento de ações de cooperação transnacional (Costa, 2005).

No que se refere à participação do Alentejo nos Programas que materializaram a Cooperação Territorial Europeia (CTE) – cooperação transfronteiriça, cooperação transnacional e cooperação inter-regional, no período 2007-2013, há a salientar que, apesar da região ser elegível nas três modalidades de cooperação territorial, a sua participação na CTE é caracterizada por uma assimetria regional, em que 43 concelhos não tiveram participação direta nos espaços de cooperação europeia e em que se verifica que os parceiros sedeados em Évora responderam por 21 das 54 parcerias (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, s/d) desenvolvidas na região Alentejo.

Figura 6 - Projetos aprovados com a participação de parceiros regionais nos programas de cooperação territorial europeia 2007-2013



Fonte: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, s/d.

Segundo alguns autores (Caldeira, 2011), a cooperação transfronteiriça situa-se no contexto da cooperação internacional.

No que concerne à cooperação transfronteiriça, importa, antes de mais, salientar que Portugal e Espanha apresentam uma das mais longas fronteiras do espaço europeu e nela habitam mais de um milhão de pessoas (Castro, 2017). A criação da Europa das Regiões pretendia que estas fossem espaços dinâmicos quer do ponto de vista económico, quer social. No entanto, como menciona Castro (2017), “as regiões de fronteira, em grande parte, marginalizadas a nível ibérico, aparecem, assim, como espaços deprimidos, que por si só teriam dificuldades de afirmação face a regiões com localizações mais centrais” (Castro, 2017, p. 349).

A cooperação intermunicipal entre Portugal e Espanha sofreu influências da organização administrativa de Espanha, operada durante os anos 80 em que as Comunidades Autónomas incentivavam o estabelecimento e desenvolvimento de relações com os territórios vizinhos. Em termos institucionais, a aprovação da Convenção de Madrid³² favoreceu a cooperação entre entidades espanholas e portuguesas, a nível regional, quando ainda nenhum dos países integrava a CEE. Portugal assinou esta Convenção em março de 1987, reconhecendo que “a cooperação entre os poderes locais e regionais da Europa permite uma melhor concretização da sua missão e contribui, em particular, para a valorização e o desenvolvimento das regiões fronteiriças”³³. No entanto, já se reconhecia que as regiões de fronteira têm condições diferenciadoras com capacidade para a promoção do desenvolvimento regional (Laranjeira, 2014).

Nos anos 90, foi criado o programa comunitário Interreg, cujo principal objetivo foi o desenvolvimento de atividades comuns entre os dois lados da fronteira, ultrapassando as diferenças de sistemas e estruturas políticas, a criação de estruturas de cooperação, que fossem capazes de quebrar preconceitos (muitas vezes, históricos) e que promovessem o desenvolvimento dos territórios (Viegas & Silva, 2017). A cooperação transfronteiriça sofre um enorme impulso decorrente dos programas comunitários de apoio (Monteiro, 2012), marcando uma nova fase da cooperação transfronteiriça.

Ao longo dos anos o programa Interreg foi evoluindo e foi-se adaptando, tal como as regiões e os seus atores. Conforme refere Monteiro (2012), “a principal vantagem do

³² Em maio de 1980 ocorre a 4.ª Conferência de Ministros europeus responsáveis das entidades locais, onde é aprovada a Convenção

³³ Convenção Quadro europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-quadro-europeia-para-cooperacao-transfronteira-entre-comunidades-ou-0>

INTERREG foi o ter levado os atores territoriais a reorientar as suas políticas tendo em consideração a existência de coletividades vizinhas para estabelecer parcerias e poder aceder às ajudas comunitárias, o que levou ao surgimento de muitas estruturas de cooperação financiadas pelo próprio INTERREG” (Monteiro, 2012, p. 29).

Esta iniciativa comunitária foi responsável pelo aparecimento de diversos órgãos que constituem a estrutura de cooperação: Grupo de Trabalho (entidade responsável pela gestão, implementação e avaliação dos resultados das atividades desenvolvidas no âmbito dos protocolos), Comissões Específicas e Comissões Técnicas (Viegas & Silva, 2017). É também neste contexto que surgem os Gabinetes de Iniciativas Transfronteiriças.

O Tratado de Valência, assinado entre Portugal e Espanha, em 2002, também veio reforçar a cooperação transfronteiriça entre entidades territoriais.

Neste momento, encontramos-nos naquilo que Castro (2017) designa de *segunda geração da cooperação transfronteiriça*. Neste caso concreto, significa que os atores municipais e regionais possuem um papel menor do que aquele que já detiveram e “a sociedade civil é chamada a elaborar projetos em cooperação com parceiros dos dois lados da fronteira e intervir na organização e gestão do território” (Castro, 2017, p. 365). Contudo, parece ser credível que a cooperação transfronteiriça irá ser continuar como política da União Europeia, tendo presente que possui 40 regiões internas de fronteiras terrestres, sendo que estas representam 40% do seu território e cerca de 30% da sua população. Além disso, é credível que novas medidas venham a ser adotadas para resolver constrangimentos derivados dos sistemas administrativos e legais destas regiões de fronteira. Em 20 de setembro de 2017, a Comissão adotou a comunicação "Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions". Esta comunicação destaca as formas como a UE e os seus Estados-Membros podem reduzir a complexidade e o custo da interação transfronteiriça.

Em síntese, podemos afirmar que, em Portugal, a cooperação entre municípios se constitui como uma história relativamente recente. Apenas após a instauração do regime democrático houve, efetivamente, a consagração na lei e na ação das relações de cooperação entre municípios.

Por outro lado, e tendo presente o que já foi mencionado sobre as finalidades da cooperação, nomeadamente entre entidades municipais, esta tem sido uma visão estratégica adotada como forma de cumprimento das suas atribuições, de suprir dificuldades e necessidades na prossecução dos interesses das populações e também de sobrevivência das próprias entidades (entre 1836 e 2018, Portugal passa de 351

municípios para 308, o que revela uma enorme estabilidade organizativa municipal, apesar dos diversos contextos históricos, sociais e económicos pelos quais passou nomeadamente, no período recente, aquando da assinatura do MoU).

Tal como protagonizado por Friedberg (1993), a ação social desenvolvida pelos atores municipais desenvolveu-se e materializou-se num conjunto de processos de interação, estruturados por um conjunto de jogos que se fundamentaram em regras e mecanismos de regulação.

Capítulo 3. - Cooperação, Ação Coletiva e Prospetiva

Quais são os motivos que levam os atores a agir em torno da ação coletiva tem sido uma questão que ocupa diferentes investigadores, de múltiplas áreas de conhecimento, nomeadamente da sociologia.

A cooperação é fruto de um processo relacional entre atores e assim, partimos da ideia baseada na sociologia da ação de que a explicação dos factos sociais será marcada pela ação dos atores perante uma dada situação e não por manifestações de fatores externos (Saragoça, 2010) que se impõem à sua ação. Tal como Saragoça (2010) salienta, são os homens como sujeitos que concedem sentido à ação, ou seja, decidem em que situações atuam, quais os objetivos que pretendem alcançar, quais os recursos que vão imputar à concretização desses objetivos e quais são as relações que irão estabelecer para esse fim.

3.1 - Atores, cooperação e ação coletiva

Os atores são “aqueles cujos interesses são afetados pelos objetivos ou actividades do projecto de intervenção, quer por possuírem informações, recursos, experiência para a formulação das estratégias e implementação, quer por constituírem o público a quem se destinam as ações” (Guerra, 2006, p. 111). Estamos perante um agente ativo, que não reage de forma mecânica e determinista ao contexto em que está inserido, mas que toma decisões de acordo com os seus objetivos e necessidades, que constrói redes de alianças, que se adapta, participa e tem capacidade para alterar as regras do jogo.

Tal como já foi aqui amplamente enumerado (Capítulo 1, Parte I), hoje, as políticas territoriais envolvem um, cada vez maior, conjunto de atores. Este facto vem trazer um maior grau de complexidade à tomada de decisão e esta é influenciada pelo sistema de

valores dos atores e pelas relações que estabelecem entre si (Bana e Costa, 1993). Por outro lado, a interrelação estabelecida entre os diversos atores faz com que se formem novas informações que, num processo dialético, incrementam uma nova realidade; logo, há dinâmica em todo o processo relacional e de decisão.

No contexto do desenvolvimento territorial, tal como afirma Guerra (2006), os atores são denominados como institucionais e, representando as suas bases, integram uma nova organização estruturada. No entanto e como realça a autora, essa estrutura é algo novo, surge para dar resposta a determinados fins, onde será necessário construir uma identidade coletiva, ou seja, a construção de um sistema de ação, sujeito a instrumentos de controle e regulação ou, se quisermos, sistema e ator são co constituídos.

Nas palavras de Guerra (2006), a identidade coletiva está relacionada com a própria ação e evolui com esta, através do processo comunicacional e a “identidade colectiva não advém de princípios, mas da acção concreta permitida (forçada?) pela coexistência e interdependência complexa de um sistema de acção territorializado” (Guerra, 2006, p. 23). Segundo a autora, a identidade coletiva incorpora diferentes dimensões, tais como: o reconhecimento de cada um dos atores (manifestando um claro aumento da importância dos atores e dos seus diversos interesses); a legitimação de um sistema de ação “que está no centro da movimentação das estruturas de parceria e nos contratos entre parceiros” (Guerra, 2006, p. 24) e uma nova forma de regulação societária atendendo a que se constituem novas figuras de ação coletiva nas quais participam múltiplos atores e cuja participação, até há relativamente pouco tempo, não existia (por exemplo, as associações ou determinados movimentos cívicos ou ambientais). Deste modo, se existe uma propensão para a inclusão de novos atores, de um maior número e maior heterogeneidade de atores, também é plausível que exista maior propensão para que estes atores procurem soluções conjuntas, através da negociação, para os problemas e desafios nos quais são/estão envolvidos e para a aprendizagem e/ou invenção coletiva de (novas) regras. A negociação é fundamental nas relações estabelecidas entre atores (diversos e múltiplos) que visam atingir um determinado objetivo. Retomando as palavras de Crozier e Friedberg (1990), na medida em que toda a relação supõe troca e adaptação entre as partes, o poder é inseparável da negociação na qual estão comprometidas pelo menos duas pessoas (não significando pessoas individuais).

Em cada sistema de ação continua a fazer sentido aludirmos à interrogação de Bratosin (2010), citado por Guerra (2006) “como é que os que não marcham com o mesmo passo encontram a capacidade de marchar com o mesmo coração?” (Guerra, 2006, p. 31) ou

como protagonizado por Saragoça (2010), o que faz com que um conjunto de indivíduos ou organizações com interesses comuns desenvolvam ações para que sejam alcançados esses interesses comuns?

As políticas territoriais baseadas em jogos de cooperação têm vindo a ser incentivadas aos mais diversos níveis e tornaram-se uma questão que, frequentemente, é abordada nos diversos campos de intervenção. Podemos aqui sistematizar alguns exemplos desta afirmação: a política de coesão da UE que é transposta para cada um dos Estados membros, incentiva os governos locais a adotarem formas inovadoras (baseadas em redes de cooperação) na governação dos territórios; novas exigências, no que concerne à qualidade das infraestruturas (Hulst & Montfort, 2007; Oliveira & Breda-Vasquez, 2016) criadas e disponibilizadas aos cidadãos mas também a escassez de recursos ou a necessidade de acesso aos mesmos, têm vindo a pressionar as entidades locais para o desenvolvimento de políticas relacionais baseadas no conceito da cooperação. Guerra (2006), indicando Gaudin e Novarina (1997), refere que estes autores defendem que a maioria dos acordos de cooperação operam-se num «regime de justiça» em que todas as partes são envolvidas na solução e estas comprometem-se. A regulação dos conflitos, assim como a procura de soluções consensuais passam pela realização de acordos prévios entre os atores que visam alcançar um objetivo superior, em nome do bem comum.

Há longa data que se questiona (Olson, 1965; Hardin, 1968; McCarthy e Zald; 1977; Ostrom, 1990) o que leva os indivíduos e os grupos a relacionarem-se e a atuarem conjuntamente, na prossecução de ações coletivas, para atingirem determinados objetivos, dado que os atores agem tendo presente “a percepção dos outros, conscientes de que as suas intencionalidades são socialmente construídas porque se inscrevem nos contextos que transcendem as situações imediatas” (Guerra, 2010, p. 33).

Sabemos que a ação coletiva incorpora interesses múltiplos e pode, inclusivamente, integrar interesses conflitantes. Em todos estes jogos os atores são confrontados com dilemas da ação coletiva institucional (Dowding & Feiock, 2012; Tavares & Feiock, 2014). Tal como é referido por Oliveira e Breda-Vasquez (2016), no caso da cooperação intermunicipal, a tipologia dos serviços, assim como os projetos ou bens oferecidos e o modo como se articulam os objetivos e interesses de cada um dos atores, podem constituir-se como obstáculos à ação coletiva.

Quadro 10 - Principais teorias de entendimento da ação coletiva

Designação	Entendimento da Ação Coletiva	Método	Principais Conceitos	Autores
Estudo do Comportamento Coletivo	A ordem social é estável e está sujeita a normas e a condutas sociais, no entanto o processo de modernização da sociedade ligado ao progresso gera tensões. Se a sociedade não é capaz de regulá-las emergem condutas coletivas que são vistas sobretudo como desviantes.	O centro da análise são os fatores desencadeadores de comportamentos coletivos, as formas de mobilização e de adesão e a diversidade de respostas que são fornecidas em contexto de ação coletiva	<ul style="list-style-type: none"> • Identidade coletiva • Comportamento coletivo • Contágio social • Instituições 	Blumer (1951) Turner e Killian (1957, 1972, 1987) Parsons (1952, 1966) Smerlser (1962)
Teoria da mobilização dos recursos	A ação coletiva é um processo natural e racional de mobilização dos recursos sendo uma construção social que decorre da necessidade de regulação das sociedades complexas.	As análises típicas destas abordagens dão muita atenção às estratégias desenvolvidas pelos grupos para aquisição ou preservação, de recursos no terreno económico, político e social tanto quanto à mobilização dos seus membros para a participação. Analisam-se as regras organizacionais, os conflitos, as formas de decisão e de negociação.	<ul style="list-style-type: none"> • Custo/benefício • Actor • Poder • Recursos • Sistema de ação concreto • Racionalidade • Estratégia 	Olson (1965) A. Oberschall (1973) M Zald & MacCarthy (1973, 1979, 1987) Crozier (1970, 1993) Friedberg (1977, 1993)
Teoria dos “novos movimentos sociais”	Para os acionistas, a sociedade não se limita à sociedade com as suas contradições, nem a uma amálgama de atores justapostos. Os movimentos sociais situam-se a nível da historicidade, i.e., a sociedade reconhece-se através da ação e do trabalho que realiza sobre si própria.	É Touraine que explicita de forma mais detalhada um modo de intervenção sociológica que se concretiza através de uma autoanálise pelos próprios dirigentes do movimento social da sua ação; trata-se de saber quais são as lógicas da ação, o seu nível de projeto, o seu grau de integração...	<ul style="list-style-type: none"> • Novos movimentos sociais • Actor • Movimento social • Sistema de ação histórico • Historicidade • Identidade 	Alan Touraine (1973, 1978, 1984) C. Offe (1985) Melucci (1980, 1989, 1996)
Frame theory	A <i>frame theory</i> centra a sua atenção na compreensão dos quadros de referência que enquadram a ação e influenciam o agir dos sujeitos. Esta perspetiva considera que todos os atores são portadores de significações e que é a compreensão do contexto de interação que torna possível entender os fenómenos de mobilização sempre suscitados por situações concretas e não de valores ou princípios definidos à partida.	O objetivo é de analisar empiricamente os quadros de ação coletiva e os processos de enquadramento e significação que a suportam. Assim, analisam-se os processos de mobilização e os motivos que os provocaram bem como as interações entre os sujeitos e através de metodologias etnometodológicas centradas na análise de conteúdo.	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnósticos • Quadros de referência – significado • Análise de motivos • Ciclos de contestação • Campos organizacionais • Campo políticos 	C. Tilly (1986) David Snow (1986, 2000) Goffman (1974)
Teoria da participação e democracia participativa	O esforço crescente de fundamentação científica sobre a problemática da participação tende a enfatizar duas das dimensões mais importantes: a transformação das formas de associação por via do aumento de complexidade e de fragmentação social e os limites da democracia representativa que exigem novas formas de participação sociopolítica.	Não há propriamente um método de trabalho que decorra destas perspetivas. Para além das clássicas análises eleitorais desenvolvem-se estudos sobre fenómenos de participação centrados nos processos e lideranças com enfoque na relação e coresponsabilização entre eleitos e eleitores	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia participativa • Coresponsabilização 	Boaventura de Sousa Santos (2002) Friedman (1992)

Fonte: Guerra, 2005

No panorama das ciências sociais e, especialmente, no quadro referencial da sociologia, a ação coletiva, ou seja, o processo pelo qual uma ou várias pessoas (individuais ou coletivas) se envolvem para a concretização de determinados objetivos, tem sido analisada e objeto de produção científica por parte de diversos autores, enquadrados em diferentes quadros teóricos e metodológicos.

Autores como Karl Marx, Max Weber, Georg Simmel, George Hebert Mead, Herbert Blumer, Charles Tilly, Alexis de Tocqueville, Erving Goffman, John D. McCarthy, Mayer N. Zald, Thomas Luckmann, Pierre Bourdieu, Mancur Olson, Hindess, Michel Crozier, Elinor Ostrom, Richard Feiock, entre outros, dedicaram-lhe a sua atenção. Com base na enumeração referida e também tendo como referência estudos produzidos por outros investigadores (Guerra, 2006; Júnior, 2007; Alonso, 2009; Nunes, 2012; Silva, 2019), pode-se afirmar que a ação coletiva ocupa uma posição de destaque no seio das teorias sociológicas, quer no âmbito das teorias clássicas, quer nas teorias contemporâneas. Mas como afirma Paulo Silva (2018), as diferentes teorias acerca da ação coletiva não são eliminatórias, ou seja, aquilo que significa uma lacuna de uma teoria pode ser preenchida por uma outra.

Tal como é possível visualizar no Quadro 10, o estudo da ação coletiva comporta a abordagem diferentes teorias e pode afirmar-se que, atualmente, a ação coletiva adota diversas modalidades e assume um carácter multidimensional, podendo assumir modalidades diferentes e formas mais ou menos espontâneas (Nunes, 2012).

A operacionalização de uma conjugação entre “clássicos” da sociologia e as recentes abordagens, desde as do comportamento coletivo, da mobilização de recursos, da ação e escolha racional, das teorias do conflito e dos movimentos sociais (Nunes, 2013), podendo manifestar-se em diferentes planos, desde a assunção de estratégias de carácter mais global ou ter cariz organizacional (Nunes, 2012). Este autor afirma que a ação coletiva não significa uma mera associação de interesses individuais, são os atores coletivos que realizam a mediação e a sincronização desses interesses pois, como temos presente, a ação coletiva comporta em si o facto de as ações individuais não serem suficientes para a concretização de determinado fim. Deste modo, o estudo da ação coletiva pode, inclusivamente, ter como base a mobilização ativa dos indivíduos porque “a priori, existem indivíduos que formam esses mesmos grupos/movimentos, sendo estes também, mas não só, a resultante conjugada de múltiplas ações individuais implicadas coletivamente” (Nunes, 2012, p. 41).

A Escola de Chicago foi um dos locais pioneiros e onde mais se produziu sobre ação coletiva, tendo sido uma das instituições “responsáveis pelo amadurecimento teórico e empírico de pesquisas que tinham como foco central a ideia de ação coletiva” (Júnior, 2007, p. 71)³⁴.

Mancur Olson (2018) foi um dos teóricos que se questionou sobre a ação coletiva e sobre os motivos que levam os atores a mobilizarem-se para essa ação. O autor relaciona a ação coletiva com os grupos e as organizações e, afirma que, quando existe a partilha de um objetivo, de um determinado interesse em comum ou coletivo, a forma mais adequada de o concretizar é através das organizações. São estas, segundo o autor, que, pelas suas características, fazem com que os interesses comuns a um determinado grupo possam avançar. Já, na década de 70, McCarthy e Zald (1977), referenciados por Alonso (2009), foram precursores da abordagem sobre as mobilizações coletivas, defendendo que seria necessário identificar o processo de mobilização (Alonso, 2009).

Assim, os estudos fundamentados na teoria da mobilização de recursos focam a sua atenção, nomeadamente, nos recursos disponíveis (humanos, financeiros e de infraestrutura física e tecnológica) e também no papel desenvolvido pelas lideranças, especialmente a sua capacidade de mobilizar e trocar bens. Tal como mencionado por Alonso (2009), existe um claro privilégio pela racionalidade e pela organização, desvalorizando-se as ideologias e valores na mobilização coletiva.

Também Friedberg (1993) defende que os atores existem num universo social fracionado constituído por múltiplas regulações locais heterogéneas, logo, a sua racionalidade e as suas ações têm lugar num quadro de jogos e no sistema de ação concreto englobante. Logo, atuação dos atores possui um carácter estratégico, embora sujeito a uma racionalidade limitada em função dos seus quadros afetivos, mentais e culturais, dos contextos organizacionais em que está inserido, das relações que mantém com outros atores, dos contextos de tomada de decisão, da dinâmica do sistema de ação concreto.

Os atores possuem poderes diferenciados e, por isso, desenvolvem jogos de cooperação ou de competição que lhes permitem aceder ao poder.

Gilles Massardier (2007) identifica algumas semelhanças entre a análise de redes de políticas públicas e os sistemas de ação concretos. Este autor nomeia cinco elementos que atestam a semelhança entre a noção de rede de política pública e sistema de ação concreto:

³⁴ Ainda que não signifique que o interesse da ação coletiva ocorre apenas com a Escola de Chicago (Cf. Júnior, 2007)

a informalidade das regras de funcionamento das redes e cuja decisão advém da ação; a troca é a fonte da interdependência entre atores; o poder nas redes advém das trocas e das interações realizadas pelos diferentes atores; a interdependência observada conduz à partilha de interesses.

Tal como abordado por Crozier e Friedberg (1990), a mudança faz-se através de um processo de criação coletiva na qual os membros aprendem juntos, inventam e determinam novas formas de jogar, quer através do desenvolvimento de ações que envolvem a partilha e a cooperação, quer aquelas em que os atores se centram de forma mais incisiva nos seus objetivos individuais ou mesmo quando entram em jogos de conflito. Bana e Costa (1993) apontam que o processo de decisão se encontra envolvido entre o momento atual, aquele em que se opera a escolha mas também no *momento* antecedente, ou seja, aquele que envolve a formulação da decisão e que incorpora o meio envolvente, e as motivações que fazem agir cada um dos atores.

O Nobel da economia Amartya Sen, referindo-se aos modelos de escolha coletiva, diz que o conflito entre valores individuais e regras de escolha coletiva (REC) é inevitável, apontando que uma das soluções para ultrapassar este conflito “é tratar os juízos subjacentes às REC como sendo básicos, num sentido em que as ordenações individuais R_i , não o são” (Sen, 2018, p. 167). No entanto, o mesmo autor avança que o predomínio de uma regra de escolha coletiva não é garantia que esta seja aceite de forma idêntica por todos os membros (ou mesmo por muitos) devido ao facto dos mecanismos de escolha serem reflexo das forças políticas e económicas em presença.

Podemos referir que a ação coletiva tem em si o reflexo de um conjunto de laços entre atores heterógenos que formam redes complexas de conetividade entre os diversos atores, num quadro de dominação e poder (Guerra, 2006), que influencia a ação coletiva empreendida. Também Lazega (2006) advoga que é difícil conceber uma ação coletiva organizada sem a existência de solidariedade entre os membros que formam esse coletivo. Este autor chama ainda à atenção para as formas de «disciplina social» que estão presentes na ação coletiva (e logo, nos diferentes processos sociais que a compõem) e que são aceites como legítimas pelos membros. Assim, menciona que esta relação social é tanto um local de circulação de recursos heterogêneos como de compromisso.

O ator social encontra regras em toda a sua interação. As regras não regem mecanicamente a ação dos atores mas conferem-lhe sentido (Reynaud, 2004; Saragoça, 2010; Veiga, 2003); as regras estão ligadas à constituição de um grupo, de um ator coletivo porque estão ligadas ao projeto comum que o grupo pretende alcançar (Reynaud,

2004). Tal como afirma C. Silva (2019), as regras e os sistemas de regulação relacionam-se com a interação e com a negociação e nenhum dos atores de um grupo desenvolve a sua ação fora desse grupo e, logo, utiliza as relações que possui dentro dele para a construção do seu espaço de ação.

Como sabemos, as organizações (e os indivíduos) não atuam de forma isolada, mantêm laços e interdependências com outras organizações (e/ou indivíduos), em função de determinadas lógicas, em dimensões múltiplas e em contextos variáveis e “os compromissos que as pessoas estão dispostas a aceitar dependem muito da própria avaliação do seu poder negocial relativo” (Sen, 2018, p. 121).

No entanto, como referimos, os membros de uma organização também possuem interesses individuais, diferentes dos interesses dos outros membros da organização. Além disso, podem ainda atribuir valores diferentes aos bens coletivos (Olson, 2018).

Existe uma multiplicidade de atores que intervém ao nível dos problemas públicos, no processo de decisão e nas ações que conduzem à implementação das políticas públicas. Como referido por Patrick Hassenteufel (2014), os atores são caracterizados por capacidades específicas, perceções específicas e preferências específicas e a estratégia dos atores varia de acordo com os recursos: posicionais, materiais, de saber, políticos, sociais e temporais (estes recursos possuem uma determinada relatividade no tempo e atuam de forma interdependente), com o sistema de representação (diferentes dimensões de paradigmas, de referenciais e do sistema de crenças, *belief system*) e com os interesses a perseguir que são de diversa ordem: materiais, de poder e/ou ligados à identidade dos atores (Hassenteufel, 2014, pp. 117-129).

Como diz Melucci (1999), “La acción colectiva es siempre el fruto de una tensión que disturba el equilibrio del sistema social. La tensión produce creencias generalizadas que movilizan a la acción y buscan restablecer el equilibrio del sistema” (Melucci, 1999, p. 26).

As ações coletivas têm objetivos, formas e compromissos bastante diversos, não sendo possível, como afirmado por Paulo Silva (2018) para a caracterização da ação coletiva concorrem diferentes formas e níveis dessa ação. Adotando a visão de que a ação coletiva é uma ação organizada (Friedberg, 1993) e que estamos perante um ator estratégico toldado por constrangimentos e solidariedades diversas (Silva, 2019), que mobiliza e troca recursos para atingir objetivos comuns, então estamos no âmbito da ação centrada em processos de cooperação (ainda que tenhamos presente a possível existência de relações de conflito).

No quadro do estudo das relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo interessa-nos a ação coletiva desenvolvida por estes atores sociais, tendo presente que: estamos perante um pequeno grupo de municípios (15, num total de 308 à escala nacional) e a sua ação/mobilização individual é importante para a concretização de determinados fins ou objetivos; a entrada na ação coletiva implica a existência de recursos/meios e também a assunção de determinados custos (económicos, financeiros, tempo, poder/autonomia...); a existência ou a ausência de laços influencia a mobilização dos recursos necessários à concretização dos objetivos comuns; os processos de cooperação entre entidades municipais (e de outros níveis) são incentivados através de um conjunto diversificado de instrumentos (reguladores, financeiros e simbólicos); as problemáticas que caracterizam os territórios de baixas densidades (como aquele em que se enquadra o presente estudo) tornam necessário responder ao desafio de transformar a realidade mediante a criação de novas soluções e contribuir para o bem comum.

Tendo presente a adoção destas premissas é necessário criar novos conhecimentos que “permitam contribuir ou ajudar os próprios atores sociais na clarificação dos jogos de cooperação e na identificação dos vetores que estruturam as configurações de um sistema de ação organizada” (Silva, 2019, p. 123).

3.2 - Prospetiva territorial e ação coletiva

A adoção de um modelo baseado na estratégia dos atores e na sua ação organizada, através do uso de recursos para a concretização de processos de cooperação que visem a realização de objetivos comuns, leva-nos para o campo dos estudos do futuro, ou seja, da construção do(s) futuro(s). A prospetiva e a reflexão estratégica tornam-se necessárias para que sejam tomadas um conjunto de decisões que influenciam o futuro (Gabiña, 1998), através da construção de uma visão que integre a todos e onde todos possam perceber o lugar da sua ação para a concretização desse(s) futuro(s). A falta de existência de uma visão a longo prazo, sem antecipação e sem o estabelecimento de grandes orientações, pode originar práticas que, mais não são do que responder a problemas, sem que tal signifique liberdade de ação.

O futuro também interessa à sociologia enquanto produto da ação social protagonizada pelos indivíduos e pelas organizações, nomeadamente, na transformação das sociedades e das comunidades, dos grupos e das organizações. Cobos (2006) referindo-se à sociologia, diz que esta ciência, enquanto ciência da modernidade ocidental, foi

encarregue de explicar a evolução, transformação e as tendências das sociedades contemporâneas dos últimos séculos. No seio da sociologia têm sido realizados um conjunto de desenvolvimentos teóricos e metodológicos em torno das abordagens prospetivas (Saragoça, Silva, & Fialho, 2017) e, especialmente, os sociólogos que enquadram as suas abordagens no âmbito da sociologia da ação, encontram no domínio da prospetiva um campo de ação bastante profícuo para o desenvolvimento dos seus trabalhos.

A sociologia domina quadros teóricos, metodologias, técnicas e instrumentos que poderão ser fundamentais para o desenvolvimento de técnicas prospetivas e, simultaneamente, pode incorporar metodologias prospetivas para explicar processos de mudança social. Os recursos da sociologia têm condições para que o estudo da realidade do tempo presente se possa constituir como fonte de informação e instrumento, com vista à preparação do futuro. Logo, pode o futuro ser objeto de estudo, entre outras ciências, da sociologia.

Assim, face ao objeto de estudo em presença parece-nos pertinente abordar a prospetiva, nomeadamente a vertente territorial desta abordagem sobre o futuro.

Há longa data que os cientistas, nos mais diversos domínios se interessam pelos estudos do futuro. Desde os anos 30 do século passado que a sociologia se tem interessado pelos estudos do futuro, sendo que os estudos de William Fielding Ogburn sobre as tendências sociais e o papel da tecnologia na mudança social foram decisivos para que esta ciência social se interessasse pelos estudos do futuro (Bell, 1996).

Os estudos do futuro, também designados de “*campos de futuro*”, “*pesquisa do futuro*”, “*futuriscs*”, “*prospectiva ou prospective*”, “*foresight*”, estiveram, desde cedo, associados ao planeamento, especialmente durante e após as duas Grandes Guerras Mundiais, quer pelos países aliados, quer pelos países do eixo. Os estudos do futuro foram difundidos a nível mundial. No entanto não devemos omitir o facto do futuro sempre ter interessado ao homem e uma das questões mais fascinantes ao longo da existência humana foi, seguramente, os segredos e mistérios do futuro. Segundo Castro (2001), algumas das interpretações mais significativas são as seguintes: o futuro interpretado como produto da magia, o futuro unidirecional e o futuro visto de uma maneira multifacetada e humanística (Castro, et al., 2001). Uma variada série de autores, onde se incluem, escritores, filósofos, artistas, sociólogos, economistas, ao longo do tempo debruçaram-se sobre as questões do futuro (Cf. Cobos, 2006). Contudo, o futuro não foi entendido de forma semelhante em todas as épocas e é através da filosofia iluminista que

se constrói uma nova visão (Leccardi, 2005), o futuro ligado às escolhas e, simultaneamente, às decisões dos atores que o constroem. No entanto, hoje, não se pode descurar a incerteza, de um futuro governado pelo risco, “o futuro constitui, hoje mais do que nunca, o espaço do devir possível –, mas, ao mesmo tempo, com uma indeterminação expressa, com frequência cada vez maior, como insegurança” (Leccardi, 2005, p. 50). Como poderemos constatar, a incerteza é uma das premissas da prospetiva e os exercícios prospetivos permitem desobscurecer e desocultar a incerteza (Saragoça, Silva, & Fialho, 2017).

Conforme enunciado por Mas (2003), a prospetiva constitui-se como uma atitude de análise em que o futuro vem para o presente ou como refere um dos grandes impulsionadores da prospetiva a nível mundial, H. Jouvenel (2004), a prospetiva convida-nos a considerar o futuro como algo que criamos ou construímos e não como algo já decidido, como um mistério que apenas necessita ser desvendado.

A missão da prospetiva é ajudar a construir o futuro e este assenta sob três conceitos básicos: o futuro como espaço de liberdade, o futuro como espaço de poder e o futuro como espaço de vontade (Gabiña, 1998; Jouvenel, 2004) e deve ser fruto do esforço de cada um. Gabiña refere-se também às unidades administrativas locais manifestando que os projetos de futuro de âmbito local deverão aglutinar a participação de todos, de forma transparente, para que os diferentes atores possam unir esforços e trabalhar todos no mesmo sentido. Contudo, os poderes dos atores não iguais e, não raras vezes, são objeto de estratégias de alianças e conflitos (Jouvenel, 2004).

O futuro dos territórios, nomeadamente dos territórios de baixas densidades, como aqueles que são objeto do presente estudo, também podem usufruir dos contributos da prospetiva, em especial da prospetiva territorial, para a construção das visões de futuro e para a mobilização dos atores e das ações comuns para a concretização da mudança desejada.

A definição de prospetiva territorial pode variar de autor para autor. No entanto, através da análise de diversos autores podemos verificar que existem pontos comuns às diferentes descrições: território, local, estratégias, mudança, incerteza (redução), futuro.

A vertente territorial da prospetiva desde há longa data vem sendo colocada em prática em diversos locais do planeta. Na Europa é associada à reconstrução dos países nos períodos pós-guerras mundiais pois era necessário inventar, construindo o futuro. A prospetiva constituía-se como um instrumento com essa capacidade.

Quadro 11 - Descrição de prospetiva territorial

Autor	Descrição
Bourgoin, 2013	Permite pronosticar los <u>posibles cambios territoriales</u> que se pueden lograr o concretar, por medio de actuaciones llevadas a cabo en el presente; Posibilita formular los lineamientos y directrices que regirán la administración del territorio para materializar la <u>organización aspirada</u> ; Da respuesta a las interrogantes sobre las decisiones a tomar y que llevarán al otorgamiento o no, de autorizaciones congruentes con la organización territorial requerida; Reduce la <u>incertidumbre</u> y hace posible vislumbrar <u>configuraciones territoriales posibles</u> , en función del concurso de <u>diversos actores</u> y de condiciones o variables clave, en torno a las cuales se tejen <u>intereses particulares</u>
Chorincas, 2006	Uma técnica que ajuda a pensar os " <u>futuros possíveis</u> " do <u>território</u> , de forma a fazer com que a sua realidade futura seja mais conforme com as <u>expectativas e intenções</u> .
Cuervo, 2006	La prospectiva territorial, instrumento potente para <u>concertar y promover</u> el desarrollo de los <u>territorios</u> (...) La prospectiva territorial permite establecer los <u>posibles escenarios</u> y a la vez adoptar <u>estrategias</u> para prever el desarrollo de un territorio en un <u>mundo cambiante</u> .
Godet & Durance, 2011	O recurso à Prospectiva nos e para os territórios responde a vários <u>desafios para os actores territoriais</u> . Antes de mais, ela constitui um <u>instrumento privilegiado para ajudar à compreensão das dinâmicas territoriais</u> , num contexto sempre mais marcado pela <u>descentralização</u> , pela <u>autonomia</u> de decisão e pela <u>necessidade de cooperar</u> . A Prospectiva, com efeito, participa no novo modo de "governança" associando instituições públicas, actores sociais e organizações privadas na elaboração, implementação e acompanhamento das <u>escolhas colectivas</u> , em termos de procurar suscitar uma <u>adesão activa dos cidadãos</u> .
Loinger & Spohr, 2005	La visibilité du <u>futur</u> est indispensable pour <u>agir</u> au quotidien. L' <u>alliance de l'impératif stratégique</u> du long terme et des <u>nécessités de gestion</u> du court terme doit être la marque de la prospectivité territoriale. Cette visibilité, qui passe par la <u>capacité</u> d'une société civile locale à se donner des <u>représentations d'un territoire</u> , est quelque chose qui « <u>s'invente</u> » et se construit.
Martínez, 2016	Tentativa sistemática para observar a <u>largo plazo</u> el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad con el propósito de <u>identificar las tendencias</u> emergentes, que previsiblemente producirán las mayores transformaciones en la ciudad y en el territorio.
Miklos, 2008	exercícios de prospetiva que se referem a <u>territórios locais</u> (regionais, estados, municípios, cidades) normalmente denominada prospectiva territorial ou regional; caracteriza-se por colocar o ênfase no local, ou seja, o seu objetivo é <u>explorar o futuro</u> de um território para <u>definir a sua estratégia de adaptação e de desenvolvimento</u>
Nunes & Heitor, 2002	A prospectiva regional é um meio para as pessoas que <u>partilham um território</u> comum controlarem melhor o seu <u>desenvolvimento futuro</u> . Para que se atinjam estes objectivos, <u>os vários actores</u> envolvidos têm de <u>querer fazê-lo e disporem de pelo menos alguns meios</u> para o levarem à prática.
Perestrelo, 2005	A prospetiva ajuda a clarificar as <u>escolhas estratégicas</u> do planeamento permitindo apreender coerentemente e de uma forma global as problemáticas do <u>território</u> e, ao <u>pensar colectivamente</u> , permite analisar as <u>dinâmicas do sistema</u> ao mesmo tempo que favorece a <u>ação colectiva</u>
Vasqu�ez, Becerra, & Castaño, 2014	Se refiere al análisis de las <u>alternativas de futuro</u> de un <u>espacio</u> dado, por ejemplo, un <u>departamento, región, biorregi�n, ciudad, localidad, zona especial de exportación, distrito industrial, entre otros</u> , con miras a <u>mejorar</u> las elecciones que hará la sociedad para su adecuada utilización

Fonte: Elabora o própria

A prospetiva concede-nos ferramentas metodológicas que nos aproximam da realidade desejada e do trabalho que, coletivamente, se torna necessário para consagrar esse futuro pois, como escreveu Bertrand de Jouvenel (1964), "l'avenir est pour l'homme, en tant que sujet connaissant, domaine d'incertitude, et pour l'homme, en tant que sujet agissant, domaine de libert  et de puissance" (Jouvenel, 1964, p. 15). Godet (1993) também advoga o postulado da liberdade e da incerteza face à multiplicidade de futuros.

Na atualidade, a mudança a que é sujeita a sociedade   vertiginosa. Cada vez temos menos tempo. O que ontem era aceite como verdade, hoje   passível de d vida e a ansiedade dos homens perante o futuro é enorme. Estes fatores fazem com que seja difícil antecipar o rumo das forças que movem a sociedade (Rodríguez, 2014). Segundo Hugues

de Jovenel (2004), a prospectiva constitui-se como o redutor da angústia do Homem face à incerteza e, como mencionado por Gabiña (1998) é necessário evitar que o futuro nos surpreenda e tal só será possível se, além do curto prazo, trabalharmos o longo prazo.

Partindo destas ideias podemos afirmar que o futuro se pode construir, moldar, ainda que tratando-se de uma realidade múltipla e caracterizado pela incerteza.

A globalização, durante longo período, considerou os territórios como uma realidade homogénea e sem singularidades, ao nível do seu capital social e territorial. Na atualidade, através de novos conhecimentos e novas representações, conferidas por diversas instâncias governativas e de poder, esta realidade está alterada. Os territórios são espaços valorizados, os seus recursos (materiais e imateriais) constituem-se como elementos do seu capital. Como afirma Bourgoin (2013), os territórios podem ser entendidos como herança, construção social, espaços habitacionais, espaços de competição ou projetos de desenvolvimento.

A última crise ocorrida a nível mundial coloca nas agendas das políticas públicas a necessidade dos processos de cooperação e das relações entre atores como forma de alcançarem o bem comum. Este é também o entendimento de Guerra (2006) ao explicitar a mudança realizada nas formas de fazer políticas públicas, em que fenómenos como a descentralização, a transparência, a carência de recursos conduziu à necessidade de “obrigar” uma multiplicidade de atores a participar e a implicarem-se no financiamento e na gestão dos interesses coletivos.

Quando estamos perante a atuação em territórios, o Estado (multidimensional) possui a responsabilidade de ter uma compreensão lúcida das transformações dos territórios e dos efeitos das políticas aí desenvolvidas (Loinger & Spohr, 2005), quer por si, quer por outras organizações. Também os demais atores deverão estar conscientes sobre as suas decisões e as implicações no desenvolvimento futuro do território.

Os governantes, nos diferentes níveis de governação, e os governados têm sido interpelados para um debate onde os conceitos de eficácia, eficiência, coesão – nas várias dimensões - económica, social, territorial - coordenação, cooperação, participação dos cidadãos, planeamento e decisão multinível e multiescalar levaram a que os territórios assumissem um novo protagonismo nas políticas públicas “y de ser un mero contenedor de recursos y actividades, un soporte físico, ha pasado a contemplarse como un factor de competitividad y como un recurso en sí mismo” (Jiménez, Minguéz, & Gutiérrez, 2007, p. 547). No entanto, não devemos ocultar que o território é afetado pelas decisões e imprevisibilidade associadas a escalas superiores e inferiores àquelas onde este está

inserido, o que conduz a que a seleção das alternativas seja efetuada de forma estratégica. Nas palavras de Bourgoin (2013), esta escolha deve estar de acordo com as conexões multinível, que são imprescindíveis para resolver problemas ou criar oportunidades. Os territórios não estão isolados e são interdependentes, são constituídos por uma multiplicidade de atores e de relações e em que, periodicamente, há necessidade de (re)estabelecer equilíbrios (Perestrelo, 2005). Tal como está explanado na obra *Sociologie politique : l'action publique* (Hassenteufel, 2014), recorrendo a Patrick Le Galés (1995) “les réseaux d'action publique sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts” (Hassenteufel, 2014, p. 134).

Estas novas formas de compreender a participação de atores e fomentar decisões multinível nas políticas de desenvolvimento têm origem na “concepção de gestão da esfera pública que apela à participação dos actores e ao reconhecimento de que cada projecto de mudança social engendra energias positivas para a mudança nos actores envolvidos” (Guerra, 2006, p. 16). Trata-se de contribuir para “um processo de inteligência coletiva, capaz de definir e experimentar novas configurações adaptadas a um meio ambiente complexo, em rápida e permanente mudança” (Miklos, 2008, p. 46).

A exploração deste tipo de metodologia constitui-se, também, como incentivo ao desenvolvimento de novas formas de trabalho em torno da ação coletiva e da própria democracia, significando um novo sistema de relações sociais. Segundo Cuervo (2006), na Europa, a prospetiva territorial tem sido uma ferramenta para abordar as questões da procura de maior autonomia para as regiões (Cuervo, 2006) e, assim, criar capacidade local para a promoção do desenvolvimento e, naturalmente, para “desenhar” o seu próprio futuro.

Sobre esta função [democracia] da prospetiva, Miklos (2008) assinala que nas sociedades atuais o objetivo é transformar a sociedade amorfa e passiva numa sociedade organizada e com carácter ativo e participativo, em suma, promover a cidadania. No entanto, este autor sublinha a necessidade de não serem ocultadas as contradições que possam existir.

Naturalmente, estes conceitos estão interligados com planificação, estratégias, desenho e concretização de políticas e estas estão, necessariamente, envolvidas numa esfera de incerteza sobre os seus efeitos.

Parece ser razoável acolher a afirmação de Miklos (2008) de que a prospetiva e a política trabalham no campo da decisão e do futuro, sendo que as políticas públicas são acordos institucionais para promover a mudança social, promovendo novas configurações da sociedade e dos territórios. A prospetiva poderá constituir-se como fator de inovação (Loinger & Spohr, 2005) nas novas e consecutivas questões que são colocadas aos territórios.

Assim, a prospetiva enquanto instrumento metodológico que interliga passado, presente e futuro, em que as decisões possuem uma direção em relação a uma visão partilhada e não são apenas reativas, possuem a capacidade de articular o tempo político - curto prazo - e o tempo prospetivo - longo prazo. A prospetiva apresenta-se como instrumento para a promoção de reflexão estratégica e com atributos para a definição de orientações e decisões que se irão manifestar no tempo futuro, “respeitando as particularidades e interesses individuais (...) ainda que concertados, tem capacidade para produzir ações mais ou menos sustentáveis e compatíveis, fruto de negociações, de compromissos e que são alvo de uma vigilância contínua” (Soares, Chainho, & Balão, 2017).

Tendo presentes todas estas observações, a prospetiva é um instrumento para a ação coletiva, na medida em que esta é uma ação empreendida por dois ou mais atores sociais que, no espírito de obter determinados benefícios, conseguem interrelacionar-se, estabelecer e coordenar esforços comuns para essa realização. Como bem defendem Loinger & Spohr (2005)

L'émergence d'une vision de prospective est le résultat d'un long processus de travail de construction « acceptable » d'un devenir possible au terme duquel des réponses finissent par apparaître comme des « évidences ». La notion d'acceptabilité est essentielle, non seulement pour communiquer avec le public, mais aussi pour créer un phénomène d'adhésion et de participation à un projet global. (Loinger & Spohr, 2005, p.127)

Parece assim evidente que a ação coletiva permite alargar os processos de aprendizagem e de comunicação entre atores, promovendo a transformação social (Guerra, 2006) e caminhar em direção ao futuro desejável e concretizável. Sabemos que

os atores são heterogêneos e que os seus interesses podem ser diversos, até contraditórios. No entanto, a prospetiva pode ser um catalisador (Miklos, 2008) sobre as reflexões a empreender com vista às ações que devem ser concretizadas, em direção ao desenvolvimento do território, fazendo sobressair aquilo que é a visão partilhada do futuro e minimizando os conflitos locais existentes.

A prospetiva tem como exigência a participação dos protagonistas e estes não estão no sistema por mero decreto. A sua participação é fruto da sua relação com o sistema de ação (Guerra, 2006; Miklos, 2008) e advém dos seus interesses e da tomada de consciência que estes serão afetados pelas decisões encetadas.

O interesse da prospetiva para os territórios assume grande amplitude, desde logo porque é necessário informar das políticas, constituir redes de atores e desenvolver uma cultura prospetiva através das (novas) capacidades dos atores envolvidos (Saragoça, 2013). Cuervo (2006), citando Goux-Baudiment (2001), tipifica essa importância através de campos de resultados: políticos, económicos, estratégicos e de inteligência coletiva.

Podemos verificar que o exercício prospetivo pode ser uma metodologia que consegue alcançar determinados tipos de objetivos: em primeiro lugar, porque os responsáveis pelo desenvolvimento de políticas territoriais efetuam uma transferência de poder para os territórios, sem que tal signifique desvinculação ou escamoteamento de responsabilidades, pelo contrário. Este tipo de atuação promove uma maior aproximação entre os diversos atores, o que vai, necessariamente, trazer novos conhecimentos e novas formas de ação num processo de aprendizagem coletivo “que permite instituir novos *construtos* de ação coletiva que criam e expressam uma nova estruturação do ou dos campos” (Crozier & Friedberg, 1990, p. 30). Devemos ter presentes as palavras de Perestrelo (2005) “um território é sempre uma construção de atores, ao qual estão subjacentes a pertença, de identidade, de reconhecimento, de apropriação, de coletivo e de poder” (Perestrelo, 2005, p. 103).

A participação dos atores aproxima-os, quer dos restantes atores, quer das próprias ações a desenvolver, implicando-os e responsabilizando-os pelas repercussões das suas próprias ações pois um território é fruto das dinâmicas e das relações que nele se desenvolvem. Longe vai o tempo em que um território era apenas espaço. É o ator que territorializa o espaço (Perestrelo, 2005). Por outro lado, esta aproximação e implicação, favorece a diminuição de conflitos entre atores heterogêneos e divergentes, logo, uma ação organizada com vista à concretização de um objetivo partilhado, uma ação coletiva.

Atendendo a que a prospetiva exige um esforço de encontrar caminhos consensualizados com vista à mudança desejada (e possível), *futuribles*, então os territórios apresentam-se com uma base mais sólida para fazer face à incerteza, pois conhecem que os cenários traçados são objeto de condicionamentos que, muitas vezes, extravasam o nível e o campo dos atores, e por isso, com necessidade de correção da ação coletiva a empreender.

A prospetiva pode assim ser o móbil de novos caminhos coletivos, de uma nova ação coletiva em torno das “três regras de ouro” enunciadas por Godet (1993): antecipação (reflexão prospetiva, aquela que ilumina a ação presente à luz dos futuros possíveis); ação (vontade estratégica, em que cada um compreende o sentido das suas ações e as situa no projeto mais global) e apropriação (motivação e mobilização coletiva). Podemos assim referir que a ação coletiva está associada a uma estratégia de atores, ainda que esta estratégia esteja aliada a uma racionalidade limitada (devido a constrangimentos do sistema, desconhecimento dos contextos e das consequências de ação) e que o comportamento dos atores é contraditório e complexo (Guerra, 2006).

PARTE II – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

Capítulo 1. - Tipologia do estudo e modelo de análise

Ao abordarmos a cooperação entre municípios de um território, com base no diagnóstico sobre a situação do passado e do presente, mas com os olhos no futuro, estamos, necessariamente, perante novas formas de organização da ação coletiva e de governação dos territórios.

Tendo presente este desígnio, importava questionarmo-nos sobre a metodologia a adotar para tal empreendimento, sendo que, a metodologia acomoda uma diversidade de conhecimentos, técnicas, epistemologia que ajudam a construir uma lógica de aproximação à realidade (Esteves, 2014).

Tendo presente o objeto de estudo, a opção sobre a análise a empreender recaiu sobre a sociologia da ação, opção que se fundamenta na ideia de que os factos sociais resultam da ação dos indivíduos e estes respondem a um determinado fenómeno tendo presente os seus interesses e as suas estratégias (Balão & Saragoça, 2017b). O enquadramento metodológico da investigação não deixou de ter presente as palavras de Guerra (2005) sobre a sociologia da ação, em que

“ponto de partida não a estrutura da sociedade como força de integração mas o sujeito como Actor na produção dessa sociedade. Para os accionalistas, a sociedade não é nem estruturada por forças externas nem é o resultado justaposto de lógicas individuais de actores. Ela encontra a sua lógica própria através das redes de relações que se estabelecem através dos sistemas de acção e de relações entre actores” (Guerra, 2005, p. 19)

1.1 - Natureza do estudo

Pelo exposto nos capítulos anteriores verificamos que a cooperação entre municípios tem vindo a ser advogada em diferentes campos – político, científico, comunicação social, entre outros e, pelas abordagens efetuadas bem como pelo interesse demonstrado no estudo e conhecimento destas realidades, considera-se que este tipo de relações entre organizações irá manter-se no futuro.

O objeto de estudo e os objetivos da investigação levaram-nos a optar pela realização de uma investigação aplicada, na medida em que se debruça sobre um problema em particular, cujo objetivo é melhorar a prática social através da aquisição de novos conhecimentos (Coutinho, 2014).

O estudo contempla uma estratégia de investigação baseada no método do estudo de caso. Yin (1994) refere que o “estudo de caso permite uma investigação para reter as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real” (Yin, 1994, p. 12), o mesmo autor menciona ainda que este se aplica ao estudo de fenómenos contemporâneos, em que os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, está dependente de uma diversidade de fontes. Como explicitado por Duhamel e Fortin (1999) o estudo de caso pode revestir-se de diversas unidades de análise, estes autores identificam assim que essas unidades podem ir desde um fenómeno, ou ser um indivíduo, mas também pode constituir-se numa família ou num grupo, uma organização, não se afastando que pode também ser um fenómeno social. No método do estudo de caso, o contexto assume uma enorme relevância porque se acredita que as condições contextuais assumem uma elevada pertinência para o fenómeno em investigação (Yin, 1994).

A opção de desenvolvimento de um estudo de caso, naturalmente, possui limitações. Nomeadamente, no que concerne à sua generalização. A utilização deste método não permite uma generalização em extensão, mas apenas para uma teoria (Yin, 1994; Duhamel & Fortin, 1999; Saragoça, 2010), frequentemente esta limitação sofre críticas no plano da sua validação e do rigor (Duhamel & Fortin, 1999). Recorrendo a Duhamel e Fortin (1999), uma das vantagens deste tipo de investigação é a informação aprofundada que se obtém sobre um determinado fenómeno. O estudo de caso é também apresentado como aquele que mais se adequa quando nos queremos aproximar dos atores e dos contextos em que decorre a ação (Carmo & Ferreira, 2008).

A presente investigação enquadra-se no domínio dos estudos do futuro, da prospetiva. A análise prospetiva encontra-se enquadrada no campo dos *Future Studies*, trata-se de uma metodologia de carácter interdisciplinar que aborda o estudo das mudanças passadas e presentes. Os instrumentos a que recorre permitem antecipar/traçar futuros possíveis bem como facilitar a mobilização dos atores, ainda que estes raramente tenham objetivos claros e projetos coerentes; que apresentem projetos múltiplos, ambíguos e não necessariamente declarados, por vezes, contraditórios.

Deste modo, tal como em diversos casos, neste domínio de estudos, a investigação irá ter interesse, essencialmente, para os atores municipais e, eventualmente, para outros

atores que com eles se relacionam no âmbito do sistema de cooperação, como será possível observar na análise dos resultados sobre as relações entre os atores.

Este estudo de caso dá a conhecer uma realidade que anteriormente não havia sido investigada e oferece aos diversos atores novas oportunidades, que possam através da sua ação concretizar e *construir o(s) futuro(s)*, tal como manifestado por C. Albuquerque (2017) sobre os contributos da prospetiva para as políticas públicas, em que a autora defende que esta tipologia de estudos concede o conhecimento e a informação qualificada para a sustentação das políticas e também para construir novas dinâmicas, geradoras de mudança.

Ao assumirmos que estamos perante um estudo de caso prospetivo, assumimos também a necessidade de recorrer a diferentes fontes de recolha de dados tais como documentos arquivados nos próprios municípios, entrevistas e inquéritos por questionário.

De acordo com Fortin (1999) as investigações estão inseridas em duas grandes categorias: exploratórias-descritivas ou explicativas-preditivas (Fortin, 1999). Esta autora avança ainda que é o nível de conhecimento sobre a temática que determina a escolha da tipologia da investigação.

No que concerne ao tipo de estudo relativamente aos seus objetivos, este constitui-se como um estudo, simultaneamente, exploratório, descritivo e analítico. De acordo com Fortin (1999) os estudos de exploração e de descrição dos fenómenos “visam denominar, classificar, descrever uma população ou conceptualizar uma situação” (Fortin, 1999, p. 138) ou se atendermos a Carmo & Ferreira (2008) o objetivo deste tipo de estudo é promover o conhecimento de uma realidade ainda pouco estudada e levantar hipóteses relativamente a essa realidade. Assim, o carácter exploratório desta investigação deve-se ao facto de estarmos perante um estudo que necessitou de um diagnóstico sobre a realidade da cooperação no território em estudo, no qual foram empregues diversas técnicas de recolha de dados. Para a realização desta tarefa, fundamentalmente, recorreu-se a documentos arquivados nos municípios, a entrevistas com informantes-chave e com alguns atores locais³⁵.

No entanto, consideramos que existe nesta investigação um carácter descritivo, na medida em que procura descrever o sistema das relações de cooperação e da ação dos

³⁵ Ao longo do texto encontram-se diversos excertos das entrevistas realizadas, identificadas com informante-chave (IC) ou presidente de câmara (PC), consoante o caso, seguido de um número. Este número foi atribuído de acordo com a ordenação.

atores dentro desse sistema de ação, relacionado atores e sistema, corroborando as palavras de que “sistema e actor são co-constitutivos, estruturaram-se e reestruturaram-se mutuamente” (Friedberg, 1993, p. 227). Nas palavras de Vergara (2000) citado por Maxwell Oliveira, os estudos descritivos “Não têm o compromisso de explicar os fenómenos que descrevem, embora sirva de base para tal explicação” (Oliveira, 2011, p. 22).

Relativamente ao carácter analítico, estamos perante um estudo que utiliza metodologias prospetivas, que pretende incidir sobre o futuro. A prospetiva identifica e pondera os jogos de poder e de conflito e os desafios estratégicos e objetivos associados logo, formula as recomendações estratégicas e as tendências de evolução das relações entre os atores (Silva & Saragoça, 2017) que no caso se aplicam ao sistema de cooperação entre os municípios do território em estudo.

Os *Estudos do Futuro* | *Future Studies* exploram futuros alternativos para ajudar as pessoas a escolher e criar seu futuro mais desejável (Bell, 1996, p. 3).

Partimos para o estudo tendo em conta as premissas de W. Bell (1997), lembradas por Saragoça, Silva e Fialho (2017), sobre os estudos relativos ao futuro: 1) os eventos têm lugar num determinado tempo; 2) nem tudo o que vai existir já existiu ou existe; 3) é fundamental pensar sobre o futuro; 4) o conhecimento do futuro é aquele que se apresenta como mais útil; 5) o futuro não pode ser observado; 6) o futuro encontra-se por fazer, em aberto; 7) a ação, individual e coletiva, tem capacidade de influenciar o futuro; 8) há necessidade de se promover uma abordagem multidisciplinar porque o mundo é interdependente; 9) existem futuros melhores que outros.

1.2 - Modelo de análise

Como referimos, estamos perante um estudo de caso, num dado território. Deste modo, tendo presente a diversidade de perspetivas teóricas existentes sobre as etapas da investigação (Gomes, 2014), no âmbito da presente investigação foi adotado o seguinte modelo:

- a) Fase exploratória – planificação da investigação: procedeu-se à seleção, escolha do tema e à definição de projeto de tese. O principal objetivo desta fase de investigação ligou-se à familiarização com o problema de investigação, delimitar a natureza do tema e os métodos a utilizar.

- b) Realização da investigação: de acordo com a metodologia escolhida, com as técnicas e instrumentos de recolha de dados identificados como os mais adequados para a concretização dos objetivos da investigação, foi desenvolvido o trabalho empírico, o trabalho de campo.
- c) Conclusões: nesta fase enquadra-se o presente relatório, consequência do trabalho de campo realizado e dos referenciais teóricos, objeto das etapas de investigação anteriores.

A primeira etapa teve início aquando da frequência do primeiro ano curricular da 5ª edição do programa de doutoramento em sociologia (2013/2014). Como referimos anteriormente, a investigadora já tinha interesse neste tema, tendo estudado a cooperação intermunicipal no Norte Alentejano (Balão, 2012) em especial, a estrutura associativa intermunicipal, a Associação de Municípios do Norte Alentejano (AMNA) e, posteriormente designada, Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA), no âmbito do mestrado em Ciência Política, da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (ULHT).

Antes da entrada no programa de doutoramento em sociologia, a investigadora participou no Curso Internacional de Verão, da Escola de Ciências Sociais, intitulado "Prospetiva Estratégica: Olhares de Futuro sobre Cooperação e Redes de Atores em Territórios Transfronteiriços". Através deste Curso a investigadora tomou conhecimento com as metodologias prospetivas da Escola Francesa, bem como com a Análise de Redes Sociais e este foi o momento para despertar para o tema da presente investigação.

No âmbito do primeiro ano do programa de doutoramento em sociologia a proposta de investigação foi sendo pensada e, simultaneamente, procedeu-se à construção inicial do desenho da proposta de investigação, que foi refletido na proposta de Projeto de Tese, entregue nos Serviços Académicos da Universidade de Évora, em setembro de 2014.

Nesta fase exploratória considerou-se pertinente realizar entrevistas exploratórias com quatro³⁶ informantes-chave. Estas entrevistas tiveram como principal objetivo “abrir pistas de reflexão, alargar e precisar os horizontes de leitura, tomar consciência das dimensões e dos aspectos de um dado problema” (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 79). A realização destas entrevistas teve como principal finalidade contribuir para levantar e equacionar um conjunto de aspetos relacionados com a problemática da cooperação que, possivelmente, de outro modo não teriam sido analisados.

³⁶ Previamente haviam sido definidos 6 informantes-chave.

Na fase exploratória foi também desenvolvido um seminário cujo tema foi *Cooperação Intermunicipal no Alentejo: diagnóstico, desafios e possibilidades de ação*. Esta iniciativa foi uma colaboração conjunta entre o Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade de Évora (CICS.NOVA.UÉvora) e a CIMAA, tendo sido realizado no dia 28 de junho de 2016, no Museu da Tapeçaria – Guy Fino, em Portalegre. Esta ação teve como principal objetivo: refletir sobre (novas) práticas de relacionamento entre estruturas de poder local e outras instituições, bem como perspetivar o futuro da cooperação em territórios de baixa densidade. A organização do seminário definiu que a sua estrutura seria composta por três painéis que foram designados da seguinte forma: Painel 1 - Olhares sobre o passado e o presente das políticas e práticas de cooperação entre municípios; Painel 2 - Redes de atores para o desenvolvimento: protagonistas e boas práticas; Painel 3 – O futuro da cooperação intermunicipal em territórios de baixa densidade: desafios e propostas de ação (Anexo 1)

O seminário contou com a participação de diversos representantes de entidades locais e regionais – municípios, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central, Instituto Politécnico de Portalegre, Entidade Regional de Turismo do Alentejo e Ribatejo e participaram também investigadores do CICS.NOVA.UÉvora e da Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) da Universidade de Évora.

O trabalho de campo que correspondeu à segunda fase da investigação foi, como se previa, uma fase morosa. O primeiro pedido de autorização para consulta de documentação ocorreu em 14 de setembro de 2015 e, em alguns casos, existiu a necessidade de serem realizadas seis insistências nesse pedido. Deste modo, o primeiro contacto com a documentação arquivada nos Municípios decorreu num período entre alguns dias após a realização do primeiro contacto com os municípios e cerca de 9 meses depois. Por outro lado, nem sempre foi possível aceder à documentação numa única data. Este facto ficou a dever-se a uma multiplicidade de fatores, onde se destacam a dispersão da informação por diversos serviços do município e a elevada quantidade de documentação arquivada.

A recolha de dados foi desenhada tendo presente objetivos diferentes e de modo a aplicar diversos instrumentos de investigação que pudessem complementar-se entre si. Numa primeira fase considerou-se importante conhecer a realidade da cooperação entre municípios na área geográfica em que se desenvolvia o estudo.

A informação disponível sobre o tema era bastante escassa e importava perceber, efetivamente, se os municípios mantinham relações de cooperação devidamente reguladas ou se, pelo contrário, este fenómeno não se refletia nas organizações municipais. Era importante *desocultar* as relações de cooperação entre os municípios. Por outro lado, constituía-se como fundamental ganhar a confiança das instituições para que fosse possível participarem nas fases seguintes de investigação, nomeadamente na aplicação de outros instrumentos e, conseqüente, recolha de outras informações. Salientamos a importância da experiência acerca das relações intermunicipais dos informantes-chave, bem como as suas perceções e visões para o futuro no que concerne ao processo de cooperação.

Neste contexto foi desenhada a entrevista a aplicar aos presidentes de câmara (Apêndice 4) e o inquérito por questionário remetido às câmaras municipais do Alto Alentejo (Apêndice 5). Os primeiros pedidos de entrevista, lançados a todos(as) os (as) presidentes de câmara foram efetuados em 19 de dezembro de 2016. Estes pedidos foram reiterados em 25 de janeiro e em 20 de março de 2017. Devido à escassez de respostas relativas à aplicação das entrevistas, em 20 de março de 2017 foi também lançado o inquérito por questionário a todas as câmaras municipais. O inquérito por questionário voltou a ser enviado para as câmaras municipais em 8 de abril, em 4 de maio, em 21 de maio. Em 07 de junho foi remetida mais uma insistência, nesta ocasião, por parte do orientador da investigação, Professor José Saragoça.

Como podemos verificar este não foi um caminho fácil nem rápido, pelo contrário. Entre todos estes pedidos formais, existiram dezenas de telefonemas entre a investigadora e as câmaras municipais. Ainda assim, existiram câmaras que não responderam a qualquer um dos pedidos efetuados (consulta de documentos, entrevista e inquérito por questionário).

O guião das entrevistas semiestruturadas foi sujeito a validação de três peritos³⁷, as entrevistas foram aplicadas com recurso a um consentimento informado (Apêndice 2) que permitiu que as mesmas fossem audiogravadas. Os inquéritos por questionário também

³⁷ Um presidente de câmara do Alentejo mas externo à NUT em análise, um técnico de uma estrutura associativa municipal, com cerca de 20 anos experiência profissional no âmbito do associativismo municipal, doutorado em sociologia e integra a equipa de investigadores colaboradores de um Centro de Investigação nacional e um académico, investigador integrado de um Centro de Investigação nacional, desenvolve a sua ação em áreas científicas como o Planeamento Regional e Urbano e Conceção, Avaliação e Monitorização de Políticas Públicas.

foram sujeitos a validação de peritos, foram remetidos via correio eletrónico para os municípios e recolhidos pela mesma via, exceto um que foi recolhido em suporte de papel.

A proposta de investigação incluía os quinze municípios integrados na NUT III Alto Alentejo. No entanto, tal como foi referido, devido a constrangimentos relacionados com a falta de resposta por parte dos intervenientes não foi possível recolher dados em todos os municípios, ainda que, de forma indireta, tivéssemos acesso a dados desses municípios, por exemplo, através de documentos existentes em outros municípios que nos facultaram o acesso aos dados.

A terceira etapa da investigação, as conclusões materializadas no presente relatório, teve o seu início em 2016 e prolongou-se até ao momento de entrega do referido documento.

Ao longo do desenvolvimento das diversas etapas da investigação foi sendo acompanhado o estado da arte, o objetivo foi encontrar as bases teóricas para o estudo que estava a ser concretizado, mas também ir acompanhando o trabalho realizado por outros investigadores, quer em Portugal, quer em outros países (dando especial importância ao plano europeu).

No decorrer da investigação, inclusive no período de exploração do tema de estudo, foram sendo apresentadas comunicações em congressos nacionais e internacionais e que deram lugar a diversas publicações. Assim, no tempo em que decorreu a investigação foram apresentadas nove comunicações em congressos e seminários e no que se refere a publicações foram feitas seis publicações em Actas ou *Proceeding com peer review* e duas publicações em revista científica com *peer review*.

No âmbito dos estudos sobre cooperação, em especial sobre cooperação intermunicipal, esta investigação pode potenciar um amplo debate sobre a temática, em especial no seio dos principais atores deste processo. Devemos ter presente que o atual momento coloca um conjunto de desafios aos municípios e que a cooperação entre atores é uma conceção, cada vez mais, defendida nos diferentes campos de atuação, interessando-nos, em especial, a União Europeia e a realidade nacional. Este poderá ser também um contributo para se compreender a complexidade do sistema de cooperação existente.

A prospetiva pode ser um importante instrumento para a decisão, potenciando a consciencialização sobre o fenómeno em estudo e sobre os desafios que se colocam a estes atores (Saragoça, 2010), criar uma rede na qual se avaliam e se partilham as diversas

visões (Saragoça, Silva, & Fialho, 2017), porque, como afirmado por Bell (1997), citado por Saragoça, Silva & Fialho (2017), o futuro pode ter influências individuais e coletivas.

No seio do presente estudo foram interrogados os atores sobre as ações a empreender no futuro, respondendo aos desígnios da prospetiva estratégica.

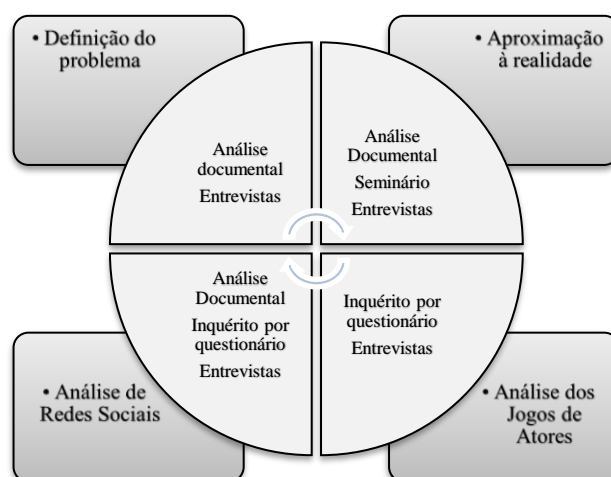
Para que fosse possível responder aos desafios da investigação, o recurso a diferentes métodos de investigação e a diferentes técnicas e instrumentos de recolha de dados foi uma realidade. Ainda que a planificação inicial da proposta tivesse necessidade de ser ajustada ao longo do tempo em que teve lugar a investigação.

Como referimos, a investigação recorreu à metodologia prospetiva, baseada na escola francesa de prospetiva e nos ensinamentos de Michel Godet (1993; 2007; 2011) sobre a reflexão prospetiva

“A reflexão prospetiva, seja sobre o futuro de uma empresa ou de um território, é uma ocasião única para ultrapassar os constrangimentos e contradições do curto prazo e encaixar nos espíritos, a todos os níveis, a indispensável tomada de consciência da necessidade de mudar os hábitos e os comportamentos para fazer face às mutações. (Godet & Durance, 2011, p. 37)

Para além dos métodos disseminados por *La Prospective*, de Michel Godet, em especial ao método de análise dos jogos de atores, MACTOR também recorreremos à Análise de Redes Sociais, de modo a identificar estruturas existentes. Atendendo ao tema em estudo, pareceu-nos pertinente realizar esta complementaridade entre métodos.

Figura 7 - Metodologia e Instrumentos de Investigação



Fonte: Elaboração própria

No que concerne às técnicas e instrumentos de recolha de dados também houve a preocupação de utilizar uma diversidade de instrumentos.

Em primeiro lugar, constituía-se como vital situarmo-nos perante o estado da arte relativamente ao tema em análise, importava conhecer como o tema aparece no seio das teorias sociológicas, como é estudado por outros investigadores no âmbito das ciências sociais. Este enquadramento teórico da cooperação, especialmente da cooperação intermunicipal, permitiu-nos verificar a pertinência do tema na atualidade³⁸. Mas também houve necessidade de provocar informação, atendendo à escassez de dados sobre a cooperação entre os municípios do Alto Alentejo. Devido a tal necessidade recorreu-se a informação documental presente nos municípios, mas também à aplicação de entrevistas e de um inquérito por questionário.

É neste contexto que iremos procurar fundamentar a escolha dos métodos, as diversas etapas da investigação e as diferentes técnicas de recolha e de análise de dados que foram utilizadas.

Começamos por apresentar as questões de investigação – questão de partida e questões subsidiárias - e os objetivos que nortearam o estudo, os métodos definidos, as técnicas e instrumentos utilizados na recolha e análise de dados. Conforme dizia E. Durkheim “o homem não pode viver no meio das coisas sem fazer delas ideias segundo as quais regula o seu comportamento” (Durkheim, 1991, p. 41), importava por isso, ultrapassar as ideias

³⁸ Cf. Capítulo 2, Parte I do presente estudo.

preconcebidas acerca da cooperação entre municípios, cabendo-nos a tarefa de, através do método científico, contrariar as interpretações quotidianas sobre esta temática.

Importa desde já referir que para nós foi importante acautelar a adequação da metodologia a utilizar aos objetivos a que nos propusemos. Depois de termos identificado o problema de estudo importava escolher a metodologia a implementar, importava que a mesma fosse adequada aos participantes no estudo, ao objeto de estudo e à finalidade da investigação. No entanto, importa sublinhar que foi um desafio acautelar a vigilância epistemológica constante, não esquecendo que estamos integrados em estruturas sociais, fazemos parte de determinados grupos e que podemos estar influenciados com esta “familiaridade”, proximidade com determinado objeto.

“e daí que, quando se trata de tomar por objectos as próprias relações sociais, seja para o investigador mais forte o risco de, mesmo inconscientemente, conceber como guias ou resultados de pesquisa aquilo que constitui, apenas, a interpretação que, como actor social membro de um dado grupo, com uma dada condição, em dadas circunstâncias de tempo e de lugar, ele tende a assumir” (Silva, 2014, p. 30)

1.2.1 - Questão de partida e questões subsidiárias

O questionamento sobre os fenómenos sociais apresenta-se como um elemento essencial nas ciências e, naturalmente, esta afirmação também se aplica às ciências sociais, como afirmam J.F. Almeida e J. Madureira Pinto (2014) as perguntas condicionam as respostas, ou seja, têm um carácter antecipatório e cada formação científica propõe um conjunto de questões que se constituem como pontos de partida das investigações.

Aquela que se constituiu como a nossa principal questão foi: *Como se caracteriza a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo e quais os seus cenários no horizonte 2021?*

Assim, o nosso interesse de estudo centra-se na identificação das dinâmicas dos municípios, assentes em relações de cooperação, quer no passado e no presente e também identificar os futuros possíveis, para esta sub-região (NUT III – Alto Alentejo) em 2021.

Associada a esta questão de partida, outras questões se colocaram e que se constituem como questões subsidiárias para a investigação:

- 1) Os Municípios do Alto Alentejo desenvolvem, entre si, relações de cooperação? O que implica a resposta à seguinte pergunta: *O Município mantém, de forma ativa, relações de cooperação intermunicipal?*
- 2) O que mobiliza os municípios desta NUT III para o desenvolvimento de relações de cooperação? Neste caso, há necessidade de resposta a que sejam *indicados os motivos que levam o seu município a participar em ações de cooperação.*
- 3) Existe mobilização de recursos? Que recursos mobilizam no seio destas relações? A mobilização dos recursos deve ser entendida de forma multinível, quer a nível interno, no seio da própria organização, neste caso colocou-se a seguinte questão: *A sua Câmara Municipal estimula os trabalhadores para desenvolverem relações de cooperação? Associando-se o facto de se saber se a organização possui os trabalhadores necessários para tal.* No âmbito dos recursos foi também realizada a seguinte solicitação: *Assinale os meios de ação relevantes de que o seu Município dispõe para concretizar os seus objetivos (questão n.º 18) na área da cooperação intermunicipal. (coloque X na linha relativa aos meios de que dispõe).*
- 4) Como se caracteriza a relação entre os atores do sistema de cooperação no Alto Alentejo? Antes de mais, partindo da premissa que os territórios não estão isolados e são interdependentes, sendo constituídos por uma multiplicidade de atores e de relações, o nosso interesse centrou-se em duas dimensões: à relação com outros municípios (no quadro da sub-região, mas também nos espaços e territórios contíguos) e à relação com outras entidades, quer no quadro da Administração Pública, quer de outras organizações. Atendendo ao objeto de estudo foi ainda questionada a relação estabelecida com municípios ou entidades extramunicipais de outros países. O que exigiu a resposta a questões relacionadas com frequência, intensidade das relações estabelecidas; que atividades são objeto de cooperação, quais são as estratégias e os objetivos mobilizadores e a identificação de eventuais conflitos entre atores.
- 5) Quais os futuros possíveis para o sistema de cooperação no Alto Alentejo no horizonte 2021? Esta questão levou a que fossem analisados um conjunto de fatores relacionados com o futuro do sistema de cooperação intermunicipal neste território, nomeadamente, obstáculos esperados, fatores críticos de sucesso e empreender a construção de uma rede futura de atores.

Em consonância com estas questões de investigação, foram definidos os objetivos da investigação que passamos a apresentar no ponto seguinte.

1.2.2 - Objetivos gerais e objetivos específicos

Tendo presente as questões de investigação, foram definidos os objetivos gerais, ou seja, a “síntese do que se pretende alcançar com a realização da pesquisa” (Lundin, 2016), a saber: 1) Conhecer as dinâmicas passadas e presentes da cooperação intermunicipal no território do Alto Alentejo; 2) Identificar os fatores mobilizadores, bem como as barreiras existentes no sistema de cooperação intermunicipal; 3) Identificar os recursos que os atores alocam às relações de cooperação 4) Conhecer as relações de cooperação que são desenvolvidas pelos municípios nesta sub-região e, eventuais, conflitos existentes; 5) Identificar os futuros possíveis para a cooperação entre municípios no Alto Alentejo.

Em função do exposto procedemos à formulação de algumas hipóteses, isto é, possíveis respostas ao problema colocado pelo estudo (Coutinho, 2014) que se constituíram como modos de orientar a recolha dos dados (Coutinho, 2014). As hipóteses que orientaram a presente investigação foram as seguintes:

- a) As relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo são marcadas pela regulação externa, quer ao nível nacional, quer internacional;
- b) As atividades objeto de relações de cooperação têm vindo a ser alteradas ao longo do tempo;
- c) A necessidade de ultrapassar a falta de recursos e a necessidade de escala são fatores que conduzem a ação dos municípios desta NUT III no sistema de cooperação intermunicipal;
- d) Os municípios disponibilizam, essencialmente, recursos financeiros para a concretização dos objetivos no sistema de cooperação;
- e) Os atores chave do sistema são os municípios de menor dimensão em termos populacionais e de menores recursos que recorrem à cooperação intermunicipal como instrumento para obtenção de recursos que, de outro modo, lhes eram inacessíveis;
- f) Existe uma forte dependência dos atores que representam as estruturas desconcentradas da Administração Central, como a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo;
- g) A estratégia dos atores depende do seu posicionamento no sistema, da relação de forças que se estabelece e da sua implicação nos objetivos;
- h) Existe um elevado grau de convergência de interesses dos municípios para o aprofundamento das relações de cooperação intermunicipal no horizonte 2021.

O Quadro 12 sintetiza a operacionalização da investigação relacionando as perguntas, os objetivos e as hipóteses de investigação.

Quadro 12 - Operacionalização da investigação

Questão de Partida: Como se caracteriza a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo e quais os seus cenários no horizonte 2021?		
Questões Subsidiárias	Objetivos	Hipóteses
Q1. Os Municípios do Alto Alentejo desenvolvem, entre si, relações de cooperação?	O1. Conhecer as dinâmicas passadas e presentes da cooperação no território do Alto Alentejo	H1. As relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo são marcadas pela regulação externa, quer ao nível nacional, quer internacional.
		H2. As atividades objeto de relações de cooperação têm vindo a ser alteradas ao longo do tempo
Q2. O que mobiliza os municípios desta NUT III para o desenvolvimento de relações de cooperação?	O2. Identificar os fatores mobilizadores, bem como as barreiras existentes no sistema de cooperação	H3. A necessidade de ultrapassar a falta de recursos e a necessidade de escala são fatores que conduzem a ação dos municípios desta NUT III no sistema de cooperação intermunicipal
Q3. Existe mobilização de recursos? Que recursos mobilizam no seio destas relações?	O3. Identificar os recursos que os atores alocam às relações de cooperação	H4. Os municípios disponibilizam, essencialmente, recursos financeiros para a concretização dos objetivos no sistema de cooperação
Q4. Como se caracteriza a relação entre os atores do sistema de cooperação no Alto Alentejo?	O4. Conhecer as relações de cooperação que são desenvolvidas pelos municípios nesta sub-região e, eventuais, conflitos existentes	H5. Os atores chave do sistema são os municípios de menor dimensão em termos populacionais e de menores recursos que recorrem à cooperação intermunicipal como instrumento para obtenção de recursos que, de outro modo, lhes eram inacessíveis
		H6. Existe uma forte dependência dos atores que representam as estruturas desconcentradas da Administração Central, como a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDRA)
		H7. A estratégia dos atores depende do seu posicionamento no sistema, da relação de forças que se estabelece e da sua implicação nos objetivos
Q5. Quais os futuros possíveis para o sistema de cooperação no Alto Alentejo no horizonte 2021?	O5. Identificar os futuros possíveis para a cooperação entre municípios no Alto Alentejo.	H8. Existe um elevado grau de convergência de interesses dos municípios para o aprofundamento das relações de cooperação intermunicipal no horizonte 2021

Fonte: Elaboração própria

Capítulo 2. - Procedimentos de operacionalização metodológica

A escolha da metodologia teve presente a necessidade realizar uma abordagem multidisciplinar, enquadrada nos *Future Studies*, onde se estudam as relações do passado e do presente, mas onde “através da análise de fontes, padrões e causas da mudança e da estabilidade, desenvolver a capacidade de previsão e de traçar futuros possíveis” (Saragoça, 2010, p. 151) para as relações de cooperação entre os municípios deste espaço geográfico e humano.

Apresentando como um dos grandes desígnios a redução da incerteza perante a mudança (Bourgoin, 2013) a prospetiva constitui-se como um meio para explorar o que pode acontecer face a uma conjugação de um número dado de acontecimentos, e, por conseguinte, um instrumento facilitador da decisão. Note-se que é expectável que a prospetiva não nos conceda uma visão objetiva do futuro, sendo, antes, uma possibilidade para desenhar vários futuros que dependem das ações empreendidas, no presente, pelos próprios atores.

Tal como referido por Soares, Chainho e Balão (2017) a prospetiva está incluída numa nova forma de produção do conhecimento, a investigação-ação. A opção pela utilização da metodologia prospetiva teve presente que esta permite a participação de uma diversidade de atores (com objetivos, meios e expectativas que podem ser muito heterogêneas) e que possui um modelo flexível, no qual não existe, necessariamente, a concretização de um modelo único de investigação. A aplicação desta metodologia implica reconhecer que “a utilização das ferramentas depende do problema em questão, do contexto e dos constrangimentos de tempo e de informação” (Godet & Durance, 2007) além de que esta é uma abordagem que não se pode considerar totalmente linear, “inclui vários anéis de retroação possíveis (...) A execução do plano de ação e os resultados da vigilância estratégica podem conduzir, em determinados casos, a reconsiderar a dinâmica da organização na sua envolvente” (Godet & Durance, 2011, p. 30). Assim, o cruzamento de diversas metodologias, o recurso a diferentes técnicas de recolha de dados foi, desde o início, uma questão equacionada e aplicada.

A metodologia prospetiva possui um conjunto de métodos disponíveis, assistidas por diversos programas informáticos que automatizam o procedimento de formulação de cenários (Bourgoin, 2013). No entanto, devemos ter presente as recomendações de um dos principais autores destas metodologias, referindo que em prospetiva é essencial “pôr em causa o conforto de espírito, despertar as consciências adormecidas sobre falsas certezas” (Godet & Durance, 2011, p. 26), o que torna evidente que o papel do investigador é relevante, não se devendo deixar absorver pelas ideias preconcebidas sobre os fenómenos, a necessária vigilância epistemológica. Se tal ocorrer poderá permitir que se mascarem eventuais consensos ou conflitos.

2.1 - A estratégia de atores: o método MACTOR

Michel Godet é o principal impulsionador da metodologia prospetiva da Escola Francesa. A sua “caixa de ferramentas” de prospetiva (Godet, 1993; s/d) apresenta um conjunto de instrumentos disponíveis para a concretização do método dos cenários, sendo que a análise realizada com recurso a este método é modular e pode, inclusivamente, ser concretizada com a utilização de módulos individualizados. No caso concreto desta investigação recorreu-se à Análise da Estratégia de Atores.

A Análise Estratégica de Atores apoia a identificação dos objetivos que movem os atores assim como dos desafios estratégicos dos diversos atores envolvidos no processo de ação coletiva (Perestrelo, Moura, & Amor, 2000; Filho, Palma, & Perestrelo, 2017).

Os atores atuam de forma estratégica, cujo quadro é limitado por múltiplas regulações e as relações que mantêm com outros atores assemelha-se a um jogo, conforme protagonizado por Friedberg (1993), a ação dos atores reflete a sua identidade, interesses, objetivos, metas, desafios mas é, simultaneamente, uma reflexão sobre os seus parceiros; os atores analisam os comportamentos dos restantes atores de modo a que possam responder-lhes.

Assim, os atores constroem redes de relações, de alianças, de acordo com as suas necessidades e objetivos. Para promover a mudança necessária, os atores inventam novas formas de jogar, que envolvem a cooperação, mas que não afastam o conflito. Assim, há que conhecer a existência de convergências, mas também as divergências entre atores e perceber que estas são diversas de acordo com os objetivos que se encontram em “cima da mesa”. A atualidade pode revestir-se de um quadro de convergências, mas este ser diverso daquele que ocorreu no passado e, também, daquele que ainda está para vir. O jogo de atores é dinâmico e, por isso, podem surgir, a qualquer instante, novas alianças ou novos conflitos. Na conceção de Perestrelo (2000), o próprio processo da criação de redes de relações dos atores pode contribuir para a alteração das estratégias. Tal como protagonizado por Perestrelo (2005), este método tem as suas referências na teoria dos jogos e na análise sociológica das organizações (Saragoça, 2010).

O método da estratégia de atores é um recurso essencial para apoiar a identificação de desafios e objetivos estratégicos, bem como das alianças e dos conflitos existentes entre os diversos atores (Caldas & Perestrelo, 2000), sendo que esta fase de análise dos jogos desenvolvidos pelos atores tem como finalidade última a concretização de recomendações estratégicas.

O método de análise dos jogos de atores desenvolvido pela Escola Francesa, nomeadamente por François Bourse e Michel Godet, entre 1989 e 1990 é o MACTOR (Método de ACTores, Objetivos e Relações de força). Este método tem como objetivo central avaliar as relações de força entre os diversos atores e estudar as suas convergências, bem como as suas divergências, relativamente a um determinado número de desafios e de objetivos associados (Godet & Durance, 2011).

Assim, os principais objetivos da análise estratégica de atores (Guerra, et al., 1999; Caldas & Perestrelo, 2000; Perestrelo, 2005; Saragoça, 2010) são:

- Identificar e caracterizar os atores-chave do sistema em análise;
- Identificar os conflitos e as alianças e de que forma podem orientar a evolução do sistema;
- Identificar as dinâmicas sociais;
- Melhorar a participação dos atores;
- Compreender e avaliar as relações de poder existentes no sistema em estudo;
- Definir estratégias para o processo de planeamento;
- Elaborar recomendações estratégicas e condições de viabilidade da sua concretização.

Quando desenvolvida completamente, esta metodologia de análise é operacionalizada mediante diversos procedimentos (Guerra, et al., 1999; Caldas & Perestrelo, 2000; Godet, 1993; Godet & Durance, 2011):

- Recenseamento dos atores-chave e, eventual, construção de tipologia de atores;
- Realização de entrevistas semidiretivas e realização da análise de conteúdo das entrevistas;
- Construção de um quadro de estratégia de atores;
- Identificação dos desafios estratégicos e dos respetivos objetivos que lhe estão associados;
- Construção da Matriz Atores X Atores; a construção da matriz permite efetuar a análise da relação de forças entre os atores e posição relativa entre eles;
- Construção da Matriz Atores X Objetivos (1MAO, 2 MAO; 3MAO); a construção da matriz permite observar quais os objetivos a que os atores se propõem e validar o seu posicionamento dos relativamente aos objetivos que apontam alcançar;

- Caracterizar os atores de acordo com o seu grau de implicação nos objetivos, bem como a sua força relativa;
- Caracterização do grau de conflitualidade (divergências) e o jogo de alianças existente;
- Construção de grupos de atores (análise de clusters), permitindo agrupar os atores de acordo com níveis de influência e de dependência;
- Elaboração de conclusões que visam a formulação de recomendações estratégicas e, eventualmente, formular hipóteses sobre possíveis evoluções.

Refira-se que apesar de todas as utilidades já aqui enunciadas e de a análise do jogo estratégico de atores ser considerada uma das principais etapas da Prospetiva (Godet & Durance, 2011), esta ferramenta não está isenta de limitações. Em primeiro lugar, a limitação inerente à recolha dos dados necessários à operacionalização deste instrumento. Os atores têm sempre relutância em “abrir o jogo” sobre os seus projetos e objetivos estratégicos, sobre os meios disponíveis e necessários, havendo resistência na exposição das suas, eventuais, debilidades. No entanto, julgamos que o primeiro obstáculo a ultrapassar relaciona-se com a própria participação dos atores neste tipo de exercício e, ultrapassado este constrangimento, devemos estar conscientes que nem sempre os atores possuem um comportamento coerente e racional (Godet & Durance, 2011), conforme seria necessário para a representação do jogo de atores. A vigilância sobre as possíveis máscaras usadas pelos atores deverá ser uma preocupação por parte de quem investiga.

Tal como referem Soares, Chainho e Balão (2017) a vontade e a ação dos atores determinam os futuros possíveis, logo, em todo o tempo poderão surgir fatores inesperados que afetam as recomendações estratégicas e a própria ação dos atores.

Por outro lado, existem as próprias limitações do investigador. Se, por um lado, os dados oriundos dos atores podem não corresponder, exatamente, à realidade em questão, também existem limitações por parte de quem recolhe, analisa e divulga. Devemos ter presente que, no âmbito deste tipo de metodologias e instrumentos é bastante improvável que se operacionalize um distanciamento entre investigador e o objeto. Deste modo, importa que exista uma preocupação, uma vigilância de realizar o rompimento com o senso comum, de uma primeira observação ou até de contactos anteriores.

De modo a complementar as informações decorrentes da utilização da análise estratégica de atores e do método MACTOR, e cumprindo a opção de utilização de

variadas metodologias, decidimos utilizar outros métodos que nos poderiam auxiliar na desocultação das relações existentes entre os atores locais. Neste sentido, a utilização da Análise de Redes Sociais (ARS) constitui-se como um importante elemento da investigação. As redes representam as conexões que unem os indivíduos e/ou os grupos, que podem ser conexões diretas ou indiretas (Giddens, 2013).

2.2 - Análise de Redes Sociais

Atualmente, é amplamente divulgado, nos mais diversos campos de ação que a intensificação das relações entre os atores é uma possível solução para a resolução de múltiplas questões, problemas e necessidades. Também no âmbito das políticas locais, e no âmbito das autarquias locais, tem-se vindo a assistir a esta necessidade de intensificação do trabalho em rede, plasmada nos mais diversos documentos, sejam eles reguladores ou orientadores (Cf. Capítulo 1 da Parte I do presente estudo).

Num contexto global em que as relações de cooperação são uma realidade presente nos mais distintos pontos do globo, cuja importância é reconhecida em estudos realizados em diferentes disciplinas, os estudos sobre redes de cooperação têm vindo a intensificar-se e a utilização da metodologia ARS também aparece referenciada³⁹.

De acordo com Fontes e Portugal (2009), existem dois grandes campos de interesse no quadro da ARS: a organização das sociabilidades, em que se estudam os impactos das transformações socioeconómicas nas sociabilidades e, no outro campo de interesse, encontramos o estudo sobre a relação das características das redes e o acesso aos recursos, a ação das redes enquanto instrumentos na mobilização de recursos.

Deste modo, é perceptível que os estudos sobre redes podem ser de dois tipos: i) a rede enquanto instrumento de inovação organizacional para fazer face a problemáticas ou objetivos comuns entre atores e, por outro lado, ii) estudos em que são aplicadas as metodologias oriunda da ARS. Atendendo ao tema em análise e aos objetivos no caso concreto, incorporamos estas duas tipologias.

³⁹ Constata-se que diversos periódicos científicos já dedicaram a esta temática alguma das suas edições (Balestrin, Verschoore, & Junior, 2010; Fialho, Saragoça, Baltazar, & Santos, 2018). Em Portugal, salienta-se a realização de dois congressos internacionais, realizados em Évora (2017 e 2018), sob a responsabilidade científica do Pólo de Évora do CICS.NOVA e do Departamento de Sociologia da Universidade de Évora, cuja temática versou as redes sociais. Nestes eventos científicos participaram diversos especialistas nacionais e internacionais que, através de uma abordagem multidisciplinar, refletiram sobre redes sociais (Cf. <http://www.cires.uevora.pt/>).

Tendo presente que o tema principal desta investigação é constituído pelas relações de cooperação entre municípios não poderíamos deixar de analisar as redes de relações que se estabelecem entre os atores municipais, mais concretamente entre municípios.

O conceito de rede entrou no léxico de um conjunto diversificado de domínios de ação havendo, conseqüentemente, um crescente número de atividades e iniciativas interligadas ao fenómeno das redes (Portugal, 2007). No entanto, sublinhamos que desde o século XIX que, através da teoria dos grafos, de Euler (Molina, 2004), este conceito é utilizado.

No contexto da sociologia, o conceito de rede não é uma realidade recente, as bases da análise das redes sociais estão associadas ao sociólogo alemão G. Simmel, ainda que este não tenha usado o conceito de rede social. No entanto, é comumente aceite que a sociometria de Moreno, na década de 30 (Silva, Fialho, & Saragoça, 2013b) que concebeu o sociograma como forma de representar as relações existentes num determinado grupo; os estudos etnográficos de Lévi-Strauss, na década seguinte e Radcliffe-Brown introduz o conceito de rede social total, enquanto rede de relações institucionalmente controladas ou definidas (Silva, Fialho, & Saragoça, 2013a), John Barnes, em 1954, é considerado como o primeiro autor que propôs uma definição mais sistemática de rede social (Portugal, 2007). Este autor define a rede enquanto um conjunto de pontos (nós, que representam os atores) e alguns desses pontos são unidos por linhas (vínculos que representam laços existentes entre dois ou mais atores) (Santos, 1989). Todos estes contributos foram cruciais para a introdução da análise de redes sociais no campo científico da sociologia.

Tomando a referência de Scott (2000) podemos encontrar três focos principais, que nos conduzem à atual teoria das redes: os analistas da sociometria que se debruçaram sobre pequenos grupos e que produziram avanços técnicos baseados nos métodos utilizados na teorias dos grafos; os investigadores de Harvard que, durante os anos 30, exploraram padrões de relações interpessoais informais e a formação de subgrupos e, por último, segundo este autor, os antropólogos da Escola de Manchester que investigaram a estrutura das relações comunitárias em pequenas aldeias e em sociedades tribais. De acordo com o autor estas tradições levaram a que nas décadas de 60 e 70, também em Harvard, surgisse a teoria contemporânea da análise de redes sociais.

Foi nos anos 70, que o conceito de rede suscitou maior interesse no campo da sociologia, tendo sido nesta altura que, em diversas universidades, especialmente anglo-saxónicas, se iniciaram linhas de investigação ligadas às mais diversas aplicações da análise de redes sociais (Santos, 1989).

Apesar desta realidade importa salientar que autores como Molina, Degenne e Forsé (Fialho, Saragoça, Baltazar, & Santos, 2018) defendem que a análise de redes sociais se distancia da análise sociológica tradicional. São diversas as razões apontadas para tais teses, entre elas encontra-se o facto da análise de redes sociais se centrar nas relações estabelecidas entre pessoas, grupos ou organizações e não nos seus atributos. A análise das redes sociais vê a realidade social como o resultado de um conjunto de relações, nas quais se implicam entidades interdependentes (Silva, Fialho, & Saragoça, 2013b), sendo que para que se compreendam as estruturas sociais, torna-se essencial analisar as relações existentes (Grossetti, 2014).

Tal como protagonizado por Fialho (2014) o facto de existirem instrumentos técnicos que permitem a relação com a natureza e a estrutura das redes constitui-se como um dos principais contributos da análise de redes sociais para a rutura com a análise tradicional realizada pelas ciências sociais, nomeadamente pela sociologia. O desenvolvimento de quadros teóricos e de técnicas, com origem em diversas ciências, associadas à análise de redes sociais vieram beneficiar este novo modo de olhar para a realidade e de fazer ciência.

Ainda que estejamos perante um quadro favorável ao desenvolvimento da análise de redes sociais não escamoteamos os problemas decorrentes da complexidade de terminologia, da utilização de conceitos pouco usuais noutras perspetivas sociológicas, da complexidade matemática associada às suas metodologias (Silva, Fialho, & Saragoça, 2013a) que leva à existência de um certo afastamento relativamente a esta metodologia que “continua a estar associada a uma elite de cientistas sociais que dominam uma linguagem muito particular” (Fialho, 2014, p. 13).

A existência de uma rede social implica: a presença de consciência coletiva, a existência de fronteiras para trabalhar um problema ou suprimir uma necessidade comum ou, se quisermos, uma intencionalidade nos relacionamentos estabelecidos e nos objetivos. Não esquecendo que existem vínculos que comportam um conjunto de propriedades (como a intensidade da relação, a acessibilidade de um ator relativamente aos restantes), que se repercutem nas redes sociais estabelecidas entre os diferentes atores; uma denominação pelo qual são conhecidos ou reconhecidos (quer internamente, quer pelos elementos exteriores ao grupo) e, além disso, implica a presença de uma cultura que une os seus membros (Santos, 1989; Grossetti, 2014).

A análise de redes sociais estuda as relações entre vários atores, sejam eles individuais (pessoas, indivíduos) ou coletivos (grupos, organizações) sendo que, cada tipo de relação

pode construir uma rede diferente (Fialho, 2008). Deste modo, uma rede social representa pessoas, grupos ou organizações cujos relacionamentos sociais se encontram ligados e que desenvolvem um ecossistema de rede (Fialho, Saragoça, Baltazar, & Santos, 2018), com uma identidade e cultura específicas. Tal como mencionado por Marqués & Muñoz-Doyague (2013) os indivíduos enquanto seres sociais procuram estabelecer relações com outros e utilizam estas relações para alcançar apoio social e concretizar os seus objetivos.

As redes representam relações entre indivíduos (singulares e/ou coletivos). Compartilhamos da afirmação de Fialho, Saragoça, Baltazar e Santos (2018) de que os conceitos fundamentais na rede social são o de ator ou nó e de ligação ou vínculo.

Um ator ou um nó é uma unidade social, podem ser pessoas, grupos de pessoas, empresas, municípios ou outras unidades, que se encontram em torno de um objetivo comum e que, normalmente, são representados por círculos. A soma dos nós ou dos atores significa o tamanho da rede. No que se refere à ligação ou vínculo, estes representam os laços existentes entre os atores, na rede estes laços são representados por linhas (Silva, Fialho, & Saragoça, 2013a; Fialho, 2014; Fialho, Saragoça, Baltazar, & Santos, 2018). Os vínculos podem ter diferentes direções e estas são representadas pelos fluxos que indicam a direção do vínculo. Podemos estar perante fluxos unidirecionais ou bidirecionais, mas também existem atores que não possuem qualquer tipo de vínculo na rede, estes atores são designados de nós soltos (Alejandro & Norman, 2005; Silva, Fialho, & Saragoça, 2013a).

No estudo foram utilizados como principais conceitos, associados à análise de redes sociais, segundo Alejandro e Norman (2005): ator, vínculo, relação, rede social. A escala das relações também se enquadra nos conceitos utilizados, assim, os conceitos de díade – possíveis laços entre um par de atores - e de tríade, ou seja, os laços mantidos entre três atores – foram utilizados nesta investigação. Mas, atendendo ao que foi mencionado sobre as relações de cooperação, o conceito de grupo e de subgrupo também aqui estiveram presentes, sendo que o grupo designa o conjunto de todos os atores e das ligações mantidas por estes (Saragoça, 2010) enquanto que o subgrupo se refere às ligações mantidas por um subconjunto de atores. Estes subgrupos aparecem também com a designação de cliques e estes podem constituir-se como redes dentro das redes (Silva, Fialho, & Saragoça, 2013b). Os cliques são as relações mais próximas, mais estreitas que o ator mantém e, geralmente, estudam-se cliques de três e mais atores. Esta análise permite-nos perceber e visualizar a quantos subgrupos pertence um determinado ator.

Segundo a perspectiva de Wellman (Silva, Fialho, & Saragoça, 2013a; Fialho, 2014) a análise de redes sociais baseia-se em duas perspectivas analíticas: a rede egocentrada e a rede completa. Na primeira, a análise centra-se num determinado ator e é este ator que determina os restantes nós da rede. No caso da segunda perspectiva é utilizada a informação sobre o padrão de laços entre os atores, geralmente, são identificados subgrupos reticulares com maior nível de coesão interna (Silva, Fialho, & Saragoça, 2013a). No caso deste estudo, a perspectiva analítica é a rede completa; devido ao número de atores envolvidos, foi possível efetuar este levantamento de dados. No entanto, em redes de maior dimensão tal objetivo poderia ser impraticável devido ao elevado número de atores da rede.

A análise de redes sociais recorre a diversas medidas de análise que podem ser classificadas em duas tipologias de medidas: descritivas e estruturais. No que concerne às descritivas, as medidas estatísticas são: a densidade que operacionaliza a relação entre laços efetivos e laços possíveis; a centralidade que posiciona o ator em relação à rede; a proximidade que nos indica o grau de proximidade em relação a outros atores da rede; a intermediação que permite efetuar a medida do grau de intervenção de cada ator relativamente aos demais atores da rede; o grau de afastamento de um ator relativamente a outro(os) é dada pela distância geodésica; a medição da extensão do contacto entre atores na rede é medida pelo alcance e os cliques permitem medir o grau de concentração e formação de subgrupos numa rede. No que respeita às medidas estruturais, podem indicar-se como principais medidas as seguintes: a densidade, que mede o grau de coesão na rede; o grau de flexibilidade e cooperação numa rede é-nos dado pela transitividade; a posição relativa de cada ator é medida pela equivalência estrutural e o buraco estrutural mede o grau de coesão e de competição de uma determinada rede.

No quadro dos territórios e do seu desenvolvimento também temos vindo a assistir ao desenvolvimento do conceito de rede. Sabemos que as redes sociais podem funcionar como instrumentos de estruturação da ação coletiva (Fialho, 2008). Como já aqui foi referido, as políticas territoriais envolvem-se em grande complexidade, fruto da ação do maior número de atores que se interrelacionam e cuja atuação possui um carácter estratégico. Os atores são detentores de poderes diferenciados e envolvem-se em jogos que lhes permitem concretizar os seus objetivos.

Segundo Massardier (2007) identifica diversos tipos de rede de política pública: as redes de projeto ou temáticas (de acordo com terminologias usadas por vários autores)⁴⁰. Neste caso os atores mobilizam-se em torno de uma finalidade, um projeto; comunidades de política pública, de acordo com o autor são redes mais sólidas porque os seus membros procuram uma razão para agir, os atores unem-se em torno de uma política pública; comunidades epistémicas, ou seja, existe uma partilha do mesmo ponto de vista de conjunto e, concretamente, “crenças comuns sobre princípios, sobre causalidades, sobre os testes de validade do conhecimento e uma estratégia de empreendimento político” (Massardier, 2007, p. 177)

Neste âmbito, pretendemos que esta investigação possa descrever as relações em que estão envolvidos os atores, os municípios pertencentes a um determinado espaço geográfico e que incorporam um território.

A população a estudar foi constituída pelos municípios pertencentes à NUT Alto Alentejo, esta população ficou definida desde logo pela escolha do tema da investigação e foi materializada na formulação da questão de partida. A análise empreendida utilizou o inquérito por questionário como técnica de recolha de dados. Este instrumento poderia ser respondido pelo presidente de câmara ou por quem a presidência da câmara entendesse ter legitimidade para o fazer. Como já aqui foi referido, inicialmente pretendíamos realizar uma entrevista a cada um dos presidentes de câmara deste território, mas tal empreendimento só foi possível com cinco destes atores, o que nos levou a utilizar a entrevista de forma subsidiária e não como um instrumento principal.

Assim, parece-nos correto afirmar que estamos perante redes interorganizacionais e territoriais, sendo que as redes empreendidas por estes atores (devido à sua capacidade de organização, técnica, social e política) podem ter uma influência decisiva na transformação dos territórios em que operam.

Os territórios sempre tiveram presente o fenómeno das redes, as redes de transporte, as redes de comunicação, as redes de comércio, entre outras, que tinham como principal objetivo a distribuição de bens, das matérias primas e onde existia uma relação entre esta distribuição e as infraestruturas físicas existentes (Pereira & Kahil, 2006) mas a transformação tecnológica, operada a partir dos anos 60, trouxe consigo a transformação da ação social. Estas transformações refletiram-se nas relações entre os indivíduos, entre organizações e nas próprias estruturas políticas, em que a governação assume novas

⁴⁰ Massardier refere que Gaudin (1995) denomina redes de projeto e Rhodes e Marsh chamam temáticas a esta mesma realidade.

formas, “realizada numa rede, de instituições políticas que partilham a soberania em vários graus, que se reconfigura a si própria numa geometria geopolítica variável” (Castells & Cardoso, 2005, p. 26). Nos anos 90, os estudos das relações territoriais centram-se no setor produtivo e na inovação. Estes estudos concluíram que a dinâmica territorial estava dependente das redes existentes entre atores e das relações que estes mantinham com os recursos territoriais, quer físicos, quer sociais (Gil & Cuevas, 2017). Deste modo, existe a noção de que as redes influenciam, inclusivamente, os processos de constituição identitária (Alves, 2018) e que envolvem limites culturais e relações de poder (Fialho, Saragoça, Baltazar, & Santos, 2018).

Esta nova realidade trouxe consigo a complexidade das relações, alterando também a sua velocidade, a sua frequência e a sua relação com o próprio meio. Atualmente, os indivíduos, os grupos e/ou as organizações incorporam múltiplas redes e, através destas, transmitem fluxos de bens ou de serviços e comunicações que consubstanciam influências e informações (Silva, 2011).

Tal como vimos no Capítulo 2, da I Parte deste estudo, as relações de cooperação têm vindo a assumir uma importância crescente na vida dos municípios, independentemente do seu tamanho (espaço físico), da sua estrutura socioeconómica. Esta constatação é feita em diferentes estudos realizados, em vários países, nos diferentes continentes, ainda que se verifiquem diferenças na forma de concretização dessas relações de cooperação. De acordo com os estudos realizados, e atrás mencionados, este aumento das interações entre organizações municipais (referimo-nos especialmente a municípios) podem ter diversas motivações, nomeadamente: o contexto institucional em que operam; a resposta às pressões internas e externas; a resposta a necessidades e problemas de ordens diversas. Estamos conscientes que para o desenvolvimento de relações de cooperação, os municípios têm de abdicar de algum do seu poder, dos seus desejos individuais em prol de uma relação que, se crê, mais vantajosa para todos os atores que nela intervêm.

Deste modo, interessa-nos desocultar a realidade relativamente aos municípios que integram a NUT Alto Alentejo. Neste sentido, o inquérito por questionário aplicado às câmaras municipais tinha na sua estrutura três questões em que se recorreu à análise de redes sociais para promover o seu tratamento. Estas questões relevam para a aproximação à realidade atual, mas também para a construção dos futuros possíveis. Para além do inquérito por questionário, a recolha documental realizada junto dos municípios constituiu-se como a primeira abordagem à análise de redes sociais. Através dos documentos recolhidos foi possível realizar uma matriz binária. Com informações sobre

as relações mantidas entre os diversos atores, ainda que esses dados não nos tenham fornecido informação sobre a direção da ligação existente.

Entendemos que a análise de redes sociais é uma metodologia que nos fornece informação relevante para a compreensão da ação coletiva empreendida pelos atores territoriais, no caso, pelos municípios, atores com poder de decisão e de influência no território. Parece-nos coerente desenvolvermos uma análise com recurso a esta metodologia, as redes são fruto da ação dos atores, dos seus objetivos, das suas necessidades, das dinâmicas contextuais e temporais e, logo, as redes são dinâmicas. A rede não é algo que seja determinável, ela altera-se no tempo e no espaço, fruto, fundamentalmente da ação, das vontades e dos interesses dos seus atores.

A análise de redes sociais ajudou-nos a responder a questões relativas ao relacionamento com outros municípios, mas também com outras entidades (ainda que o nosso foco central seja a relação mantida entre municípios). As entidades enumeradas têm âmbitos geográficos, naturezas e objetos bastante diferenciados, desde as entidades desconcentradas do Estado, entidades associativas, até a empresas privadas. Foram formuladas as seguintes questões:

- *Relativamente às relações com outros Municípios, no atual mandato autárquico, indique a frequência com que o seu Município manteve relações formais (p. exemplo: protocolos) de cooperação intermunicipal.*
- *Relativamente às relações com outras entidades, no atual mandato autárquico, indique a frequência com que o seu Município manteve contactos (formais) no âmbito das relações de cooperação.*

Para responderem a estas questões foi construída uma matriz com recurso à uma escala de Likert, em que cada um dos atores participantes no estudo posicionou os seus parceiros de acordo com a frequência das suas relações – 0 = Nunca; 1 = Raramente; 2 = Algumas Vezes; 3 = Frequentemente e 4 = Muito Frequentemente.

No que se refere à questão dos futuros, questionámos as Câmaras Municipais sobre as relações futuras:

- *Relativamente aos atores a seguir enumerados refira a frequência com que o seu Município pretende vir a ter contactos formais materializados em documentos escritos (p. ex. protocolos de cooperação ou colaboração, Acordo, Associação...).*

Tal como nas questões anteriores, a resposta à pergunta foi utilizada a escala de Likert já enunciada. Neste caso a resposta previu e identificou municípios e outras entidades, tendo também previsto a resposta «Outros».

O desenvolvimento da análise de redes sociais foi baseado na utilização de dois programas informáticos: UCINET e NetDraw. O UCINET é uma aplicação informática apoiada no sistema operativo Windows. O programa NetDraw constitui-se como uma componente do UCINET e que permite realizar a representação gráfica da matriz elaborada com base no UCINET. Esta representação permite comunicar de forma imediata um conjunto de variáveis: a forma, o tamanho, a posição e as relações empreendidas (Molina, 2009) mas depende, sempre, dos dados recolhidos e inseridos nas matrizes.

Parece-nos pertinente elucidar que apesar de todas as potencialidades já aqui evidenciadas sobre a análise de redes sociais, também existem limitações associadas a esta metodologia. Em primeiro lugar, nunca devemos esquecer que o investigador toma decisões baseadas no seu modelo de investigação. Tal como abordado por Miceli (2008) em poucas ocasiões existe uma reflexão sobre a arbitrariedade dos processos de seleção de dados, sobre o enorme conjunto de definições operacionais que controlam e possibilitam a maioria dos mecanismos de inferência aos quais recorrem. Assim, compartilhamos a reflexão de Recuero (2014) em que afirma que o primeiro grande desafio do investigador é a identificação do tipo de rede que será necessária para a sua investigação, se opta por uma pesquisa sobre toda a rede ou se escolhe por estudar um determinado grupo.

As ferramentas utilizadas pela análise de redes sociais podem também constituir-se como limitações à sua utilização. Estas ferramentas requerem que o seu utilizador domine um conjunto de conceitos ou de outra forma pode, o investigador, não conseguir compreender o significado dos dados obtidos.

Após a apresentação da estratégia e dos métodos aplicados no âmbito desta investigação, importa perceber quais as opções realizadas acerca das técnicas e dos instrumentos de recolha de dados.

Capítulo 3. - As técnicas e os instrumentos de recolha de dados

O objetivo da investigação científica é descrever e descobrir a realidade, acontecimentos e fenómenos, mas também aproximarmo-nos da sua compreensão e explicação (Jesuino, 2014) e os dados necessários para a investigação podem ser recolhidos de múltiplas formas, de acordo com o objetivo do estudo, com as questões de investigação e com as hipóteses formuladas (Fortin, Grenier, & Nadeau, 1999).

“As técnicas de investigação são conjuntos de procedimentos bem definidos e transmissíveis, destinados a produzir certos resultados na recolha e tratamento da informação requerida pela actividade de pesquisa” (Almeida & Pinto, 1975, p. 380). A seleção das técnicas e dos instrumentos de investigação é condicionada pelo próprio objeto de estudo bem como “as componentes interpretativas, situacionais, relativistas e micro-sociais do próprio processo de observação científica” (Ferreira, 2014, p. 172). A seleção das metodologias, das diversas técnicas e instrumentos de investigação foram realizadas na convicção que eram as que melhor serviam a investigação.

3.1 - A recolha e a análise documental

Como já aqui foi referenciado, os estudos sobre as relações de cooperação entre municípios, apesar de terem vindo a aumentar ao longo dos últimos anos, não são em abundância, especialmente em relação à realidade portuguesa. Contudo, desde o primeiro momento, após a definição do tema de estudo, houve a preocupação de nos familiarizarmos com uma diversidade de documentação produzida por variadas fontes: literatura científica publicada em livros, artigos de periódicos, literatura originada em conferências e relatórios.

As principais pesquisas centraram-se em dois grupos de temas: metodologia e análise prospetiva e cooperação, nomeadamente de cariz intermunicipal.

Para além destas fontes primárias (Correia & Mesquita, 2014) recorreu-se também à recolha de informação em publicações governamentais nacionais e internacionais. Estão incluídas nesta categoria de fonte aquelas que contém legislação e outros elementos relacionados com regulamentação. Esta pesquisa efetuou-se com recurso a vários formatos (Correia & Mesquita, 2014). Na investigação indicamos como formatos essenciais: a impressão (fonte impressa, por ex. livros de capa dura e capa mole,

brochuras) e o digital (por ex. e-books, materiais em formato eletrónico, bases de dados eletrónicas, sites ou repositórios). No entanto, podemos ainda referir que foram acedidos outros formatos como: multimédia (por ex. PowerPoint).

No entanto, para além de nos familiarizarmos com teorias, conceitos, investigações que versavam o tema e de nos acostarmos com a terminologia própria do objeto de estudo e da metodologia, entendemos importante aproximarmo-nos ao espaço geográfico e territorial da nossa investigação.

Deste modo, numa primeira abordagem à realidade em estudo, no âmbito da NUT Alto Alentejo, entendeu-se que seria conveniente perceber se nos seus instrumentos previsionais (Orçamento, Plano de Atividades, Plano Plurianual de Investimentos, Grandes Opções do Plano) os municípios do Alto Alentejo abordavam os projetos intermunicipais. Esta primeira recolha de dados, que incidiu sobre os documentos financeiros dos municípios, foi realizada com recurso às páginas internet de cada um dos quinze municípios que integram a NUT Alto Alentejo.

A primeira constatação foi a de que existem grandes diferenças na forma como os municípios apresentam a informação, existindo, desde logo, diferenças no documento (Orçamento, Plano de Atividades, Plano Plurianual de Investimentos, Grandes Opções do Plano) onde a mesma se encontra plasmada. Por outro lado, há municípios que identificam de forma explícita a designação do projeto/atividade e que mencionam o seu carácter intermunicipal e existem outros casos em que apenas coloca, por exemplo “Associação de Municípios” e, neste caso, não sabemos quais são os projetos/ atividades que estão aqui plasmados ou se estamos perante outras obrigações dos municípios, por exemplo quotização.

É de realçar que nesta primeira fase de contacto com a documentação financeira dos municípios foi importante o conhecimento sobre a estrutura desses documentos e também o facto da investigadora ser técnica superior num município e conhecer as designações dos projetos intermunicipais.

Desta consulta verificou-se que todos os municípios possuíam nos seus documentos previsionais, relativos ao ano 2015, indicações sobre o desenvolvimento de projetos e/ou atividades de cariz intermunicipal. Salienta-se ainda o facto destas menções a projetos e/ou atividades intermunicipais estarem, na maioria dos casos, na categoria Economia, Indústria e Energia, com projetos relativos a energias renováveis e melhoria da eficiência energética. Atendendo a que alguns municípios não possuíam à data da primeira recolha

destes dados informação sobre os documentos previsionais, esta foi posteriormente complementada nesses casos concretos e para tal, recorreu-se à análise do ano 2016.

Quadro 13 - Existência de projetos/atividades intermunicipais nos documentos previsionais dos municípios do Alto Alentejo (Ano 2015)

Município	Projetos intermunicipais em Documentos Previsionais 2015	
	Sim	Não
Alter do Chão	X	
Arronches	X	
Avis	X	
Campo Maior	X	
Castelo de Vide	X	
Crato	X	
Elvas*	X	
Fronteira	X	
Gavião	X	
Marvão**	X	
Monforte*	X	
Nisa	X	
Ponte de Sor	X	
Portalegre	X	
Sousel	X	
* Documentos relativos a 2016		
** Grandes Opções do Plano 2012/2015		

Fonte: Elaboração própria

No entanto, verificou-se a necessidade de proceder à recolha de dados em fonte oficiais não publicadas (Carmo & Ferreira, 2008). Para a realização de tal empreendimento foi necessário proceder ao pedido de autorização prévia dos respetivos decisores.

A recolha de dados documentais nos próprios municípios constituiu-se como o primeiro grande desafio da recolha de dados da investigação.

Os dados foram recolhidos ao longo de 9 meses, desde o primeiro pedido de autorização de consulta (14 de setembro de 2015) e a realização do último registo (02 de junho de 2016). Os pedidos de autorização de consulta aos documentos arquivados nos municípios realizaram-se através de correio eletrónico. Para além do correio eletrónico foi também feito o contacto com os municípios via telefone, nomeadamente para a investigadora perceber se haviam sido rececionados os pedidos e sobre a possível decisão/deliberação do pedido. Durante todo este período temporal foi realizado o levantamento dos documentos que plasmavam relações de cooperação nas quais estavam envolvidos municípios (com ou sem outras entidades), em onze dos quinze municípios do Alto Alentejo.

Desde a primeira vez que foi consultada a informação arquivada nos municípios percebemos que o número de documentos arquivados era muito elevado e que esta não era uma realidade recente. Por isso, após a realização dos três primeiros levantamentos

de informação nos municípios, decidimos que era importante definir de forma bastante clara qual a informação pertinente a levantar e mapear. Assim, foram afastados todos os documentos que não envolvessem mais do que um município, ou seja, onde apenas estivesse o município onde foi recolhida a informação (por ex. documento de cooperação entre o município e associação local ou entre o município e uma ou várias entidades) mas em que não estivessem envolvidos outros municípios.

Quadro 14 - Cronograma da recolha documental, realizada nos municípios, sobre relações de cooperação entre municípios

Município	1	2	3	4	5	6	Autorização	Recolha de dados		
Alter do Chão	14-set-15	12-nov-15					18-nov-15	9-dez-15		
Arronches	14-set-15	12-nov-15	10-dez-15	8-fev-16	7-abr-16	26-abr-16				
Avis	14-set-15						17-set-15	21-set-15	23-set-15	24-set-15
Campo Maior	14-set-15						2-out-15	27-out-15		
Castelo de Vide	14-set-15						28-set-15	21-out-15		
Crato	14-set-15	12-nov-15	10-dez-15	7-abr-16						
Elvas	14-set-15	12-nov-15	10-dez-15	7-abr-16			24-mai-16	2-jun-16		
Fronteira	14-set-15	12-nov-15	10-dez-15				26-jan-16	2-fev-16		
Gavião	14-set-15						24-set-15	12-out-15	26-out-15	
Marvão	14-set-15	12-nov-15	10-dez-15	8-fev-16	26-abr-16		7-jun-16			
Monforte	14-set-15						24-set-15	2-out-14	19-out-15	20-out-15
Nisa	14-set-15	12-nov-15	10-dez-15	18-jan-16						
Ponte de Sor	14-set-15	12-nov-15	10-dez-15				18-fev-16	3-mar-16		
Portalegre	14-set-15	12-nov-15					13-nov-15	7-dez-15		
Sousel	14-set-15						19-out-15	12-nov-15		

Fonte: Elaboração própria

Nesta investigação foi feito o levantamento de 562 documentos. No entanto, foi necessário proceder ao cruzamento dos dados recolhidos nos diversos municípios e foi realizado um trabalho de afastamento de repetições existentes, estabilizou-se em trezentos e vinte nove documentos a analisar. Ainda assim, destes foram subtraídos três protocolos que versam a adaptação de estatutos a regimes jurídicos por parte da AMNA e um protocolo sobre a constituição da Agência de Energia. A recolha efetuada mostrou uma enorme diversidade nas relações de cooperação entre os municípios (desde as denominações, passando pelas áreas de ação e objetivos, até aos atores envolvidos).

Estes documentos revelaram a existência de um vasto leque de denominações das relações de cooperação empreendidas. Tal como escrito por Balão e Saragoça (2017a) foram mapeadas mais de 40 nomenclaturas para designar esta realidade, sendo que a mais frequente é «Protocolo» aplicada em 104 documentos (31,61% dos documentos), seguem-se «Acordo de Cooperação» (46 documentos; 13,98%) e «Protocolo de Cooperação» (25 documentos; 7,60%). Estas três designações representam mais de 50% da totalidade dos documentos validados para esta investigação.

Além das atribuições dos municípios⁴², tendo presente os documentos recolhidos, foram ainda integradas as categorias: modernização administrativa, turismo, valorização da base económica e outros.

Esta integração de novas categorias pretendeu dar visibilidade a atividades plasmadas nos documentos recolhidos e que, na análise realizada, apesar de ser passível a sua integração nas categorias correspondentes às atribuições municipais, entendeu-se que seria conveniente proceder à sua desagregação, para maior compreensão das áreas nas quais se opera a cooperação intermunicipal. Chamamos ainda a atenção para a categoria «Outros», esta categoria representa uma categoria residual em que apenas 2 documentos se enquadram, sendo que correspondem a «Prestação de serviços de seguros do segmento não vida».

Também a categoria «Promoção do desenvolvimento» pode gerar algumas dúvidas sobre a sua definição. Assim, nesta categoria foram enquadrados os documentos que manifestam o trabalho conjunto dos municípios em torno de instrumentos de planeamento dos territórios, como por exemplo “conduzir uma análise comparativa e prospectiva com o objectivo de orientar as políticas regionais no que respeita à gestão dos espaços comunitários”⁴³ ou em documentos onde era assumido um carácter geral nas relações a desenvolver entre os municípios, “Gestão de recursos para o desenvolvimento de modo a concretizar programas que beneficiem ambos os municípios” ou “Desenvolvimento de relações mútuas em domínios considerados de interesse para as partes”

Após a realização deste trabalho e tendo presente a opção de considerar dois períodos temporais que correspondem a dois ciclos distintos na ação dos municípios portugueses: o ciclo das infraestruturas e dos equipamentos e o ciclo da coesão social, competitividade e inovação, importa clarificar como foram definidas estas categorias exclusivas (Cf. Figura 11).

Na categoria infraestruturas e equipamentos foram selecionados os protocolos que indicam a criação/construção de equipamentos e infraestruturas (estradas, água e saneamento, viação rural, iluminação, infraestruturas de apoio à atividade empresarial, infraestruturas digitais). No que concerne à categoria coesão social, competitividade e

⁴² Equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; cooperação externa.

⁴³ Informação relativa ao desenvolvimento do projeto interreg IV C - Commons - Common Land for Sustainable Management <http://www.interreg4c.eu/projects/project-details/index-project=35-common-land-for-sustainable-management&.html>

inovação foram selecionados os protocolos que indicam a criação ou desenvolvimento de medidas (não de obras/infraestruturas ou materiais/equipamentos) que têm como objetivo a melhoria da qualidade de vida das respetivas populações, medidas de cariz social, de inclusão, de qualificação e o conhecimento, promoção/divulgação dos produtos endógenos como fator diferenciador da competitividade territorial; modelos de governação inovadores (p. ex. redes, gestão partilhada, aquisição serviços comuns).

Como podemos constatar, este primeiro momento da realização da investigação foi bastante moroso e a autorização, por parte dos municípios, para que se procedesse à recolha de dados foi bastante distinta entre atores.

A heterogeneidade na forma como os municípios procedem ao arquivo desta documentação foi outra das observações que foi possível fazer, existindo municípios que centralizam num determinado serviço essa documentação e outros onde a documentação se encontra desconcentrada por diferentes serviços, de acordo com a origem do serviço responsável pela sua execução.

Passamos de seguida a descrever o processo relativo a outro instrumento de recolha de dados, a entrevista.

3.2 - A entrevista

A entrevista constitui-se como um modo específico de comunicação verbal e de interação humana (Fortin, 1999; Quivy & Campenhoudt, 2008). Através da entrevista existe um contacto direto entre entrevistador e entrevistado, existindo uma troca entre os dois elementos, ainda que nem sempre as entrevistas sejam face a face. A entrevista poderá ser um instrumento útil de recolha de dados porque serve de método exploratório para aferir conceitos, relações entre variáveis, pode também ser o principal instrumento das investigações ou então ser complementar à utilização de outros métodos e instrumentos de pesquisa (Fortin, Grenier, & Nadeau, 1999).

Alguns autores (Fortin, 1999; Quivy & Campenhoudt, 2008; Bardin, 2014) debruçaram-se sobre as vantagens da utilização desta metodologia, entre outras, são apontadas como vantagens: a) o facto de ser possível de aplicar a grupos muito diversos, sem que seja necessário possuir um nível mais elevado de instrução para responder às questões; b) possuem taxas de resposta superiores a outros instrumentos de recolha de dados (p. ex. inquéritos por questionário); c) eficácia na descoberta de determinadas informações em temas complexos; d) permite analisar o sentido que os atores conferem

aos acontecimentos; e) é um método adequado para reconstituir determinados processos de ação ou certas experiências e f) permite a recolha de testemunhos assim como o quadro de referência dos entrevistados.

Atendendo a estes fatores, no quadro desta investigação procedeu-se à aplicação entrevistas a duas tipologias de pessoas: os/as informantes-chave e aos atores.

Como salientado, as investigações sobre cooperação intermunicipal não têm sido um tema abordado em muitas investigações no nosso país. Como tal, importava encontrar um instrumento que nos ajudasse a colmatar esta lacuna. Sabemos que as entrevistas exploratórias ajudam a descobrir os aspetos essenciais de uma investigação e, por vezes, abrem caminho a retificações necessárias (Quivy & Campenhoudt, 2008). Como refere Bardin (2014) as entrevistas podem ser classificadas segundo o grau de diretividade e segundo a profundidade do material recolhido.

Assim, procedeu-se à conceção de entrevistas semiestruturadas, ou seja, entrevistas também designadas “com guia, com grelha, focalizadas” (Bardin, 2014, p. 89). Este tipo de entrevistas caracteriza-se pelo facto de existir um conjunto de perguntas guia que carecem de ser respondidas pelo entrevistado, ainda que exista um guião, este não tem de ser seguido de forma rígida pelo entrevistador, ao entrevistado deve ser dada a liberdade de falar de forma aberta sobre o assunto. Neste caso, o papel do entrevistador é o de conduzir a entrevista de modo a que o entrevistado não se desvie do objetivo central (Quivy & Campenhoudt, 2008).

O plano da entrevista (Apêndice 3) era composto por questões genéricas, tendo presente os objetivos da investigação. Deste modo, as questões foram divididas em três blocos: caracterização do entrevistado; caracterização do sistema de cooperação entre municípios e identificação dos futuros possíveis para a cooperação intermunicipal. Estas entrevistas foram precedidas de consentimento informado (Apêndice 1).

No que se refere à escolha dos entrevistados, esta escolha deve ser adequada aos objetivos da investigação (Carmo & Ferreira, 2008). Assim, houve dois tipos de preocupações na escolha dos entrevistados: a sua experiência no desenvolvimento de trabalho de investigação ou profissional no domínio da cooperação, o conhecimento da realidade geográfica em estudo. Foram então escolhidas seis pessoas para informantes-chave: três dos informantes-chave eram técnicos de estruturas associativas municipais, todos eles com cerca de 20 anos de experiência profissional na área do associativismo municipal, um informante-chave é académico e investigador em diversos domínios, nomeadamente em Conceção, Avaliação e Monitorização de Políticas Públicas; um

técnico⁴⁴ de uma estrutura de coordenação e de articulação das diversas políticas sectoriais de âmbito regional e um antigo presidente de câmara que assumiu funções como presidente do conselho de administração e, posteriormente, do conselho executivo de uma estrutura associativa municipal.

Como podemos verificar, a escolha dos informantes-chave teve em conta a diversidade de funções das pessoas que integraram o nosso painel.

No que se refere aos informantes-chave cuja atividade profissional se desenvolve nas estruturas associativas de cariz intermunicipal, existiu a preocupação de não ficarmos restringidos a uma única estrutura, deveria existir contacto com experiências diversas, ainda que na mesma NUT de nível II.

Após a realização de contactos com todas as pessoas escolhidas para informantes-chave, foi possível realizar quatro entrevistas. Contrariamente à situação relatada sobre a autorização de documentos nos municípios, o período que decorreu entre o pedido de resposta à entrevista e a resposta dos informantes-chave foi bastante menos significativo, na maioria dos casos existem apenas alguns dias entre uma fase e outra.

Como referimos, além desta entrevista exploratória pretendíamos aplicar uma entrevista semiestruturada aos atores, presidentes de câmara da NUT III Alto Alentejo.

Tendo presente os objetivos da investigação, foi concebido o guião da entrevista (Apêndice 3). Antes, tivemos presentes as recomendações de Fortin, Grenier e Nadeau (1999) “que informação é requerida para atingir o objetivo do estudo?” “Que questões vão permitir obter a informação desejada?” “Como deverão ser colocadas as questões?”. Então, foi definida a informação a recolher, foram formulados os objetivos da investigação de modo a que fossem constituídas categorias, procedeu-se à definição dos temas e das dimensões a abordar e foi delimitado o número de questões para os três blocos de questões, que atrás enunciámos.

Este guião (Apêndice 4) foi submetido à análise de três peritos: um investigador, um técnico de uma estrutura intermunicipal e um presidente de câmara (fora do âmbito geográfico da investigação, mas incluído na NUT II Alentejo). Assim, foi solicitado para, no caso da entrevista, se pronunciarem relativamente a: 1) se as questões eram as adequadas para o estudo das relações de cooperação entre municípios e, 2) se o instrumento estava adequado ao público-alvo (presidentes de câmara), deixando também

⁴⁴ Na sequência da resposta à solicitação efetuada, foi realizado o contacto (01 de maio de 2016) com um dirigente da referida estrutura no sentido de ser realizada a entrevista com este mesmo dirigente, facto que não se veio a concretizar.

um amplo espaço aos peritos para se pronunciarem sobre outros assuntos que considerassem pertinentes. Foram enviados aos peritos o guião da entrevista e a matriz da entrevista a aplicar aos atores (presidentes de câmara).

Após terem sido recolhidos e acolhidos os comentários e sugestões dos diferentes peritos, o guião da entrevista foi reformulado.

Tornou-se necessário voltar ao contacto com os municípios para que fosse realizada a entrevista. Em 19 de dezembro de 2016 foi remetido a todos/as presidentes do executivo um email a solicitar o agendamento da entrevista. Este email explicitava os objetivos e a importância da recolha da informação, solicitando que a mesma fosse realizada na 2.^a quinzena de janeiro, no caso de existir disponibilidade por parte do ator e salvaguardando que a informação recolhida seria devidamente tratada com recurso a metodologias científicas e apenas seria utilizada para fins académicos. Atendendo a que no espaço de um mês apenas obtivemos resposta de 4 dos 15 municípios e num dos casos ainda não estava agendada a entrevista, em 25 de janeiro de 2017 foi reiterado o pedido anteriormente realizado. Até ao dia 20 de março, data em que foi reiterado o último pedido aos municípios para a realização das entrevistas e data em que foi disseminado o questionário, foram concretizadas 5 entrevistas.

As entrevistas foram realizadas nos 5 municípios. Decorreram nos locais e em horários previamente acordados e em todas as entrevistas foi devidamente explicitado o consentimento informado (Apêndice 2). Este documento era composto por: explicitação da investigação em curso, objetivos da mesma, a quem se dirigia a entrevista e a razão dessa direção, a explicitação dos blocos de questões e autorização para registar a entrevista através de suporte áudio. Após a realização da entrevista procedeu-se à sua transcrição integral, inclusive as hesitações, os risos, os silêncios, conforme referido por Costa (2014) “a transcrição visa preparar e uniformizar os dados a fim de permitir e facilitar o manuseamento da informação a submeter a análise sistemática e interpretação posteriores” (Costa, 2014, p. 5). De acordo com Costa (2014) a transcrição é uma atividade de extrema importância no processo de investigação e ajuda-nos a promover uma familiarização com os próprios dados recolhidos, constituindo-se também como parte integrante da análise de dados, é “uma construção da realidade social, parcial e orientada para um fim específico” (Costa, 2014, p. 6).

No âmbito da investigação, procedeu-se à transcrição verbatim de entrevistas (palavra a palavra), utilizando as convenções para a transcrição verbatim indicadas por Costa (2014) e recorreu-se à transcrição clássica de reprodução e processamento de texto com

a utilização do software gratuito Express Scribe, da NCH. Através deste software foi possível proceder ao controlo da velocidade de reprodução. A transcrição das primeiras entrevistas, devido à falta de experiência da investigadora neste tipo de tarefa foi bastante exigente e morosa.

Tendo presente os objetivos da investigação, a codificação das entrevistas foi feita de forma a “atingir uma representação do conteúdo” (Bardin, 2014, p. 129) e realizada com base na unidade de registo temas-eixo (Bardin, 2014), o que se constituiu como um elemento condutor para agrupar o corpus da informação recolhida. Com base nestes temas-eixo foram sendo identificadas dimensões e categorias (que constam nos apêndices onde se apresentam as transcrições das entrevistas).

Atendendo a que a resposta, por parte dos municípios, ao pedido para aplicação das entrevistas, era muito reduzida, houve necessidade de tomar a decisão deste instrumento apenas ser considerado como complementar aos restantes instrumentos utilizados na investigação.

3.3 - O questionário

O inquérito por questionário foi o último instrumento utilizado na fase de recolha de dados.

O questionário constitui-se como uma das principais fontes de informação da investigação. A elaboração deste instrumento de recolha de dados teve presente o enquadramento teórico da investigação, “a revisão de literatura permite encontrar teorias e artigos sobre investigações empíricas apresentadas(os) por diversos autores” (Hill & Hill, 2009, p. 21). Mas a conceção deste instrumento também teve os contributos dos dados recolhidos através de outros instrumentos como é o caso dos dados recolhidos através das entrevistas exploratórias e das entrevistas realizadas aos presidentes de câmara. Por outro lado, também foram consideradas as informações resultantes da recolha documental realizada, no seio dos municípios.

Atendendo aos objetivos da investigação, importava que todos os municípios fossem considerados na investigação, sendo o nosso universo os municípios que integram a NUT III Alto Alentejo.

As questões são elementos essenciais de qualquer questionário (ou entrevista) (Fortin, Grenier, & Nadeau, 1999) e devem ter um grau de clareza bastante elevado para que sejam compreendidas pelo respondente, sabemos que, na maioria dos casos, o

questionário é respondido sem que exista a presença de um interlocutor. Por outro lado, não temos a certeza de quem vai responder ao questionário, desconhecemos o seu quadro de referência, o seu vocabulário e as habilitações podem ser muito diversas (Hill & Hill, 2009).

Tendo como referência os objetivos e as hipóteses desta investigação, o questionário foi constituído por dois grandes blocos de questões: um sobre a caracterização do sistema de cooperação entre entidades municipais, dividido em duas partes, a cultura e o clima organizacional e a experiência de cooperação. O segundo bloco foi referente aos futuros possíveis no horizonte temporal 2021. Neste contexto, pretendeu-se aferir diversas temáticas: objetivos estratégicos; dependência, meios de ação para a concretização de objetivos, obstáculos e fatores críticos de sucesso e as relações futuras entre municípios.

A maioria das questões foram de tipo fechado. No entanto, em geral, foi dada a opção de “outra” resposta nas diversas perguntas. Como sabemos, os questionários com esta tipologia de perguntas têm a necessidade de promover um conjunto de respostas alternativas para cada uma dessas perguntas (Hill & Hill, 2009). Existem diversos tipos de escala, ou seja, formas de medir um conceito ou uma característica (Fortin, Grenier, & Nadeau, 1999). Normalmente, os questionários utilizam escalas nominais e escalas ordinais. A maioria das questões desenvolvidas apresentavam uma escala de 5 pontos, designada de Escala de Likert. Através deste tipo de escala solicita-se que os respondentes se posicionem, mais ou menos de acordo, relativamente a um conjunto de enunciados, os respondentes posicionam-se num *continuum* que vai de um ponto extremo a uma outra posição extrema inversa (Saragoça, 2010). Através deste tipo de escala os respondentes puderam manifestar a sua maior ou menor concordância, importância, influência ou frequência perante os enunciados. Deste modo, os códigos com valores mais baixos (0 - 1) significaram níveis de menor influência, concordância, importância ou frequência relativamente às propostas enunciadas; os valores mais elevados (4-5) representavam a situação inversa, aquela que apresentava maior concordância, influencia, importância ou frequência.

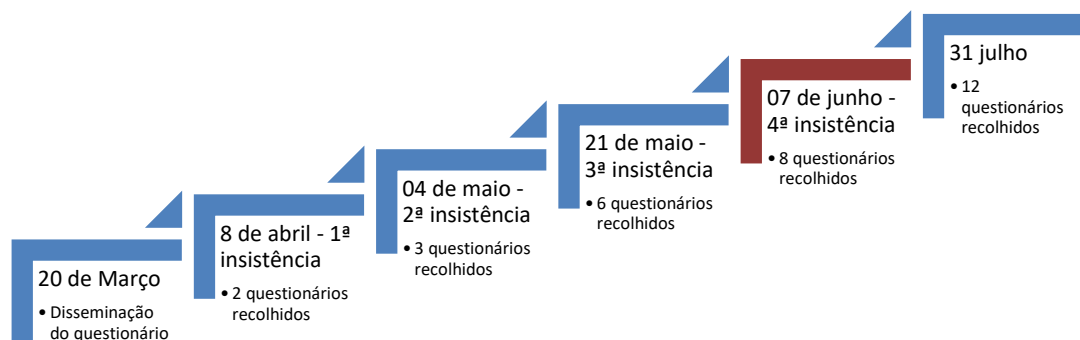
Após ter sido concluída a redação da primeira versão do questionário, este foi colocado à análise crítica de peritos, os mesmo que analisaram criticamente e validaram o guião da entrevista. O grupo de peritos era composto por um académico e investigador em Políticas Públicas, um técnico de uma estrutura intermunicipal, doutorado em sociologia e que integra a equipa de investigadores colaboradores de um centro de investigação nacional e um presidente de câmara (a exercer funções em NUT diversa daquela que constitui a

nossa investigação). Além destes peritos também o académico e investigador que assume a orientação do presente estudo efetuou questionamentos sobre o instrumento e sugeriu reformulações. Após esta fase de auscultação do painel de peritos, de reflexão e acolhimento das suas próprias reflexões e sugestões, o questionário estava em condições de ser remetido às câmaras municipais, o que foi feito através de correio eletrónico.

Já aqui o referimos, aquando da última insistência (via correio eletrónico) para a obtenção de resposta à entrevista dirigida aos presidentes de câmara, realizada no dia 20 de março de 2017, foi simultaneamente, enviado o questionário às câmaras municipais.

A recolha dos questionários, tal como a recolha documental e a realização das entrevistas foi um processo longo e exigente e, ainda assim, não foi possível obter todos os questionários que foram disseminados. Na Figura 6 podemos constatar que a recolha de doze questionários decorreu no prazo de 4 meses e além destes contactos via correio eletrónico, foram desenvolvidos contactos pessoais (decorrentes das relações profissionais que a investigadora possui nas diferentes câmaras municipais tendo, inclusivamente, contactado dois presidentes de câmara) e diversos contactos telefónicos e só através deste conjunto de estratégias foi possível recolher os doze questionários.

Figura 9 - Cronologia da recolha de questionários



Fonte: Elaboração Própria

Como é visível na Figura 9, o contacto realizado em 7 de junho revestiu-se de uma particularidade: foi mediado pelo orientador deste estudo e dirigiu-se a três municípios que não participaram em qualquer um dos anteriores momentos de recolha de informação junto dos municípios.

Importa ainda salientar que o ano 2017 foi peculiar, na medida em que, no mês de setembro se realizaram eleições autárquicas e, por isso, importava concluir esta fase com a maior brevidade para que não fossemos confrontados com duas realidades distintas -

aquela que enquadrava as respostas aos questionários (e demais instrumentos de recolha de dados) e uma nova realidade originada pelo ato eleitoral.

Em conjunto com o instrumento de recolha de dados foi adicionada a carta de apresentação. Esta tinha como objetivos: a) efetuar a apresentação da investigação em curso, assim como os objetivos que norteavam o estudo; b) explicitar o instrumento em causa (inquérito por questionário), qual o fim que se pretendia atingir e os motivos da sua aplicação; c) quem poderia responder a este instrumento e, d) disponibilizar os contactos, telefone e email, para que pudessem ser formuladas eventuais dúvidas.

Para além da carta de apresentação, em cada uma das comunicações trocadas com os municípios, esta informação era reforçada no corpo do email.

O inquérito foi respondido por diferentes grupos de atores, mas tal como era referido na carta de apresentação, o instrumento poderia ser respondido pelo presidente da câmara ou por quem a presidência da câmara entendesse ter legitimidade para o fazer. Deste modo, responderam ao mesmo: quatro eleitos (três presidentes e um vereador); três chefes de divisão municipal (dirigentes de 2º nível); dois técnicos/técnicos superiores; três membros de gabinetes de apoio à presidência das câmaras (dois chefes de gabinete e um adjunto).

3.4 - Procedimentos metodológicos de operacionalização dos métodos utilizados

A investigação recorreu à utilização de dois métodos: o Método MACTOR e a Análise de Redes Sociais (Cf. Capítulo 2, Parte II).

No âmbito deste estudo foram efetuadas adaptações à metodologia da prospetiva estratégica. Procedeu-se à construção do quadro sobre os desafios estratégicos e procedeu-se à identificação dos objetivos associados, dos meios de ação disponíveis (e disponibilizados pelos atores), bem como à análise da relação de forças presente neste sistema.

Um dos empreendimentos realizados durante a fase exploratória (Cf. Capítulo 1, Parte II) foi a dinamização e concretização do seminário sobre cooperação intermunicipal⁴⁵, no qual participaram atores de natureza diversa, com objetivos muito diferenciados e também investigadores que se estudam este tipo de temática. A identificação dos desafios estratégicos e dos objetivos associados foi elaborada com base na informação veiculada

⁴⁵ Realizado a 28 de junho de 2016, no Museu da Tapeçaria – Guy Fino, em Portalegre.

pelas comunicações proferidas e também com base na sinopse e análise de conteúdo das entrevistas realizadas aos presidentes de câmara⁴⁶, onde estes evidenciaram aqueles que, para si, se constituíam como os principais desafios e objetivos.

Assim, o quadro dos desafios estratégicos e identificação dos objetivos associados foi sistematizado do seguinte modo:

Quadro 15 - Quadro de desafios estratégicos e objetivos associados

Desafios	Objetivos
Desafio 1: Capacitar o município para a cooperação	Objetivo 1: Perceber quais as metodologias e que instrumentos podem ser utilizados nível interno dos municípios para que sejam incentivadas as relações de cooperação
Desafio 2: Promover o desenvolvimento do território	Objetivo 2: Tendo presente o paradigma da territorialização de políticas públicas, identificar as estratégias de cooperação a empreender pelos municípios para promover o desenvolvimento territorial
Desafio 3: Desenvolver as relações de cooperação regional	Objetivo 3: Identificar se o desenvolvimento de relações baseadas na cooperação com municípios da região é uma estratégia municipal e como se materializa
Desafio 4: Relações entre os atores	Objetivo 4: Identificar o tipo de relações existentes entre os atores - convergência e divergência
Desafio 5: Desenvolver a Cooperação transfronteiriça e/ou transnacional	Objetivo 5: Face ao posicionamento geográfico do território e à globalização, identificar o posicionamento de cada ator face à materialização de relações de cooperação com atores de territórios estrangeiros
Desafio 6: Governança	Objetivo 6: Identificar quais os mecanismos de governança que devem estar presentes nas relações de cooperação

Fonte: Elaboração própria

Este quadro de desafios estratégicos e objetivos associados foi a fonte para, no âmbito do inquérito por questionário, os atores terem sido confrontados com a questão sobre os desafios/objetivos para o município no âmbito da cooperação intermunicipal. Podemos identificar a existência de três pilares nos quais assentam os desafios: o pilar do ambiente interno, o pilar envolvente e o pilar governança (Figura 23).

Os dados analisados e sujeitos à aplicação da metodologia da prospetiva estratégica foram resultado da aplicação do inquérito por questionário. Este instrumento permitiu que fossem recolhidos dados necessários à realização da análise estratégica de atores: os

⁴⁶ Durante o decurso das entrevistas percebemos que os presidentes de câmara não responderam de forma objetiva à questão relacionada com a disponibilização de recursos/meios para a concretização das relações de cooperação, havendo necessidade, na maioria dos casos em que foi realizada a entrevista, de recentrar a questão. Contudo, tentou-se, através da aplicação do inquérito por questionário, que as respostas pudessem ter carácter objetivo.

objetivos, meios de ação, dependências entre atores, potenciais convergências e divergências entre atores.

E é com base no inquérito por questionário que iremos proceder à aplicação do método MACTOR. Deste modo, a metodologia compreendeu as seguintes fases:

1. Recenseamento dos atores, salienta-se que, devido aos objetivos do estudo, os atores possuíam a mesma natureza e, por tal facto, não foi elaborada uma tipologia de atores;
2. Identificação dos desafios estratégicos e objetivos associados;
3. Posicionamento dos meios de ação e os obstáculos à concretização dos objetivos pelos diversos atores. O objetivo foi de conhecer as relações diretas entre os atores;
4. Identificação das convergências e divergências existentes entre atores, ou seja, entre os municípios da NUT Alto Alentejo;
5. Integrar as relações de força na análise das convergências e divergências entre atores e detetar sobre a existência de grupos de atores.

Este caminho irá conduzir à elaboração de conclusões com vista à realização de recomendações estratégicas, tendo presente os objetivos e os meios de ação de que dispõem os diferentes atores.

A escolha dos atores para a aplicação do método MACTOR, normalmente é uma tarefa complexa devido ao papel que cada um dos atores desempenha na evolução do sistema. Começamos por definir ator. Assim, recorreremos às definições protagonizadas por Godet (1993) e também por Guerra (2006). Podemos então referir que os atores são pessoas, grupos ou organizações que:

- Desempenham um papel importante no sistema;
- Possuem interesses e estes interesses são afetados por objetivos ou atividades de um projeto;
- Influenciam um determinado projeto porque detém determinados recursos, sejam estes constituídos por informações, recursos materiais, meios financeiros ou recursos humanos;
- São influenciados por variáveis do contexto de ação e pelas suas próprias referências.

Através do inquérito por questionário, consultámos as câmaras municipais sobre possíveis atores significativos que poderiam de alguma forma estar implicados na

concretização da cooperação municipal e solicitámos que pudessem responder a algumas questões que nos facultassem dados que viessem a contribuir para o diagnóstico, estratégia de atores e análise prospetiva acerca da cooperação entre municípios do território em estudo. A lista de atores apresentada, ainda que se constituísse como uma lista alargada de atores, não era uma lista fechada, havendo a possibilidade de as câmaras municipais poderem acrescentar atores, facto que não veio a acontecer.

Para além dos doze municípios integrados no presente estudo, foram referenciados outros 105 atores (Apêndice 6) e que poderemos enquadrar na seguinte tipologia⁴⁷:

- Administração local, que engloba os municípios e as freguesias;
- Administração central, contemplando os ministérios e as secretarias de estado;
- Administração desconcentrada do Estado, na qual se incluem-se as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, as direções regionais (p. ex. direção regional de educação) e os serviços desconcentrados (p. ex. Instituto de Segurança Social e IEFP);
- Concertação municipal e institucional, inserem-se as comunidades intermunicipais, associações de municípios de fins específicos, agências regionais, associações de desenvolvimento local;
- Entidades da área da educação/formação, como as universidades ou institutos politécnicos, escolas;
- Entidades representativas dos meios empresariais;
- Entidades representativas dos trabalhadores;
- Associações locais;
- Organizações Não Governamentais (ONG) e Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS);
- Empresas;
- Fundações;
- Forças de segurança.

Tendo presente os objetivos da aplicação do método MACTOR, o questionário incorporou uma questão sobre os meios disponíveis. A questão solicitava que fossem

⁴⁷ Esta tipologia teve presente: o levantamento dos documentos de cooperação nas diferentes câmaras municipais e as entidades referenciadas nos mesmos, os documentos estratégicos da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, a estrutura da administração pública portuguesa e as referências publicadas e aqui adaptadas (Nunes & Heitor, 2002) sobre a organização regional portuguesa.

assinalados os meios de ação relevantes, de que dispõe cada município, para concretizar os seus objetivos (mencionando no próprio enunciado a relação com a questão relativa aos objetivos) na área da cooperação intermunicipal. De modo a que não fosse ignorada a possibilidade de existirem outros meios não mencionados, foi prevista uma categoria de «Outros meios de que dispõe não considerados anteriormente»⁴⁸.

Nesta questão foram abordadas três dimensões: meios humanos, meios materiais e meios imateriais ou intangíveis. Estas dimensões tiveram como origem as diferentes fontes bibliográficas, as entrevistas realizadas aos informantes-chave, as entrevistas realizadas aos presidentes de câmara e, ainda, o conhecimento pessoal da investigadora sobre o contexto de atuação dos municípios portugueses.

A questão foi composta por vinte e seis categorias integradas nas três dimensões mencionadas.

O cálculo das relações de força entre atores foi realizado a partir da matriz de influências diretas (MID) e da matriz de influências indiretas (MIDI).

Através da Análise Estratégica de Atores foi nosso intuito proceder à identificação dos objetivos mobilizadores dos atores, mas também conhecer as posições valoradas de cada ator face a cada um dos objetivos. Assim, foram construídos dois tipos de matrizes: matriz 1 MAO (Relação entre atores e objetivos) e matriz 2MAO – Matriz das Posições Valorizadas. Esta última matriz descreve para cada um dos atores, em simultâneo, a sua posição relativamente a cada objetivo enunciado. Nesta matriz surge valorizada a importância atribuída a cada um dos objetivos para o desenvolvimento das relações de cooperação intermunicipal.

Para este empreendimento foi utilizada a questão realizada para o efeito, fazendo uso de uma escala de quatro posições em que 0 (zero) correspondia a um objetivo pouco consequente; 1 (um) significava que o objetivo que coloca em causa os procedimentos operacionais do ator (é vital para os seus procedimentos operacionais), 2 (dois) era considerado um objetivo que compromete o sucesso dos projetos do ator, 3 (três) exprimia que o objetivo comprometia a missão do ator e 4 (quatro) um objetivo que coloca em causa a própria existência do ator, considerando-se indispensável.

A partir destas matrizes foi possível realizar a hierarquização de objetivos, a relação entre objetivos e desafios, no âmbito do desenvolvimento de relações de cooperação regional e analisar a convergência entre atores e objetivos.

⁴⁸ Não foram identificados, pelos atores, outros meios além dos incorporados no inquérito por questionário.

PARTE III – AS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DO ALTO ALENTEJO

Capítulo 1. - Caracterização do sistema das relações de cooperação entre municípios no Alto Alentejo

A análise prospetiva conduz à existência de uma ideia de construção do futuro, afastando conceções determinísticas. Contudo, esta construção estará ligada à sua evolução passada, ao capital social manifestado nas relações entre os diferentes atores, ao potencial para que sejam mobilizados os recursos necessários para a construção de imagens coletivas. No caso concreto estamos perante um estudo que pretende atuar sobre as relações de cooperação entre instituições de poder local, de um território, logo, deveremos ter presente a história das relações que estas entidades têm vindo a desenvolver, ao longo dos anos entre si. Não poderemos partir da ideia preconcebida de que todos os municípios entendem a cooperação como uma relação que influencia a qualidade de vidas das populações ou a mudança no território, ainda que este seja um postulado amplamente divulgado e disseminado em diferentes quadros de ação e com recurso a múltiplas estratégias.

Deste modo, afigura-se importante analisar o sistema de relações de cooperação desenvolvido pelos municípios do Alto Alentejo. Esta análise retrospectiva e do tempo presente irá fornecer-nos informações relevantes para a compreensão desta tipologia de relações, sobre o seu carácter voluntário ou imposto, sobre as motivações que conduzem os relacionamentos de cooperação e que formas são encontradas para materializar e desenvolver estas relações.

Recorreu-se à recolha de dados em fonte oficiais não publicadas, mediante o levantamento dos documentos que, no seio de cada um dos municípios, evidenciavam a existência de relações de cooperação. De forma subsidiária, recolheu-se informação veiculada pelos presidentes de câmara para completar algumas informações e aproveitou-se o conhecimento adquirido anteriormente pela autora (Balão, 2012) em estudo sobre as relações de cooperação desenvolvidas entre os municípios do Norte Alentejano, no seio das estruturas associativas municipais (Associação de Municípios do Norte Alentejano, a Associação de Municípios de Fins Específicos e Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo.)

1.1 - Análise retrospectiva das relações de cooperação

A análise que se empreende neste ponto do estudo compreende as relações de cooperação desenvolvidas pelos municípios do Alto Alentejo após a aprovação da Constituição de 1976 e, especialmente, após a entrada em vigor do diploma legal que regulamenta a associação de municípios, o Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro. Salienta-se, desde já, que esta associação de municípios estava condicionada pela contiguidade entre os territórios desta região, sendo referido logo no primeiro artigo do normativo que estas associações podem ser criadas pelo acordo de dois ou mais municípios vizinhos, de forma a realizarem interesses específicos comuns. Para além desta contiguidade territorial, também é manifestada a preferência por associações de municípios que estejam integrados nos mesmo agrupamento⁴⁹ ainda que possam pertencer a agrupamentos diferentes.

Este primeiro diploma (além da CRP) sobre cooperação intermunicipal permitiu que se desenvolvessem, de forma regulada, relações entre municípios. Estas interações eram norteadas pela concretização de objetivos comuns e novas formas de gestão que, de outro modo, seriam inalcançáveis para alguns municípios, quer por constrangimentos territoriais, económicos ou outros que, de forma isolada, não conseguiriam realizar (Balão, 2012). No entanto, este primeiro texto legal é bastante incipiente da previsão da institucionalização das associações, prevendo de forma rudimentar o nível de funcionamento ou a delegação de poderes das associações. As questões relativas ao grau de institucionalização da cooperação intermunicipal, como já foi referido, tem ocupado espaço nos estudos desenvolvidos por diversos autores (Hulst & Monfort, 2007; Dowding & Feiock, 2012; Teles, 2016; Giacomini, 2017), que enumeram diversos tipos de cooperação relativamente ao nível de institucionalização das estruturas de cooperação. No caso concreto, parece que estaremos perante aquilo que Teles (2016) denomina de cooperação flexível institucionalizada, ou seja, é instituída uma nova entidade (associação) mas esta visa garantir a coordenação política entre as entidades locais.

No diploma que vem substituir a legislação de 1981, o Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro, refere-se de forma explícita a delegação de poderes e o conselho de administração podia nomear um administrador delegado cuja função era a gestão corrente da associação (Balão, 2012).

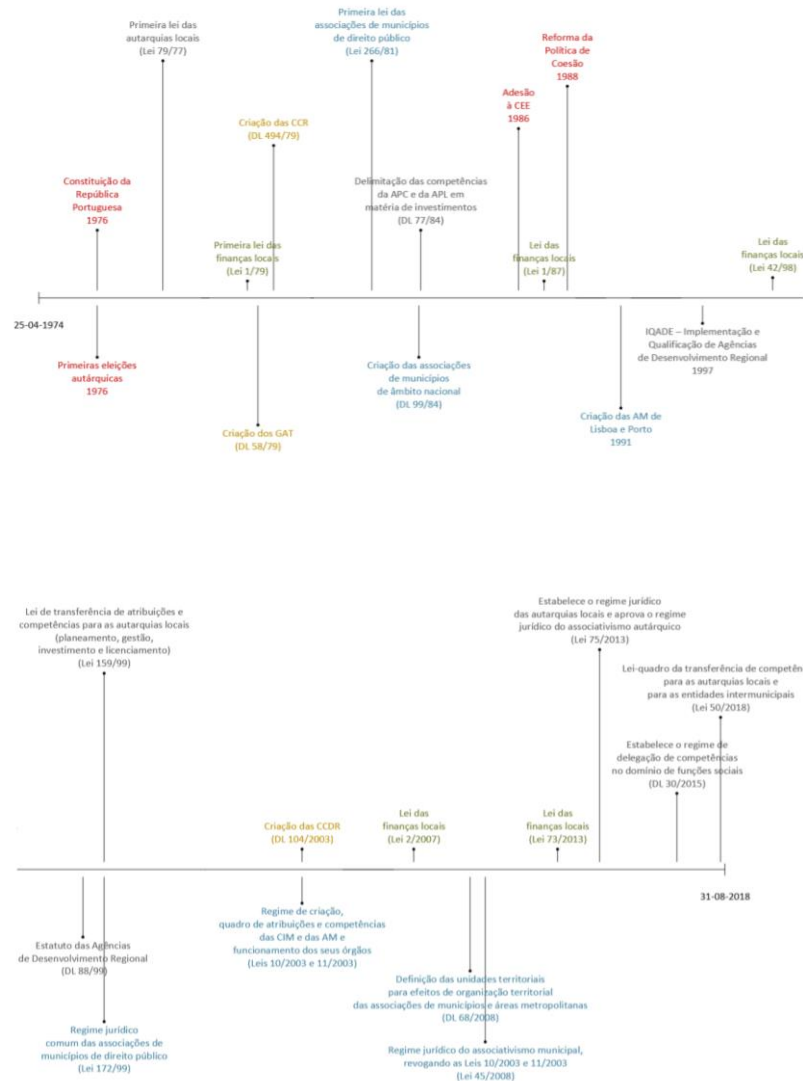
⁴⁹ Fixado no diploma que regula os gabinetes de apoio técnico às autarquias locais (GAT).

Do cruzamento do quadro regulador do associativismo municipal (Cf. Figura 10) com a recolha de informação realizada nos municípios, constata-se que entre 1981 e 1989 os municípios do território em análise não possuem evidências de envolvimento em relações de cooperação com outros. O primeiro protocolo mapeado por nós foi celebrado em 1988 e envolveu as câmaras municipais Aguiar da Beira, Armamar, Beja, Campo Maior, Castelo de Vide, Chaves, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Peso da Régua, Ponte de Lima, Santarém, Seixal, Reguengos de Monsaraz, Torres Vedras e Trancoso.

De acordo com os dados recolhidos, cinco municípios integram a NUT III Douro, dois o Alto Alentejo e um município por cada uma das seguintes sub-regiões: Alentejo Central, Alto Minho; Alto Tâmega, Área Metropolitana de Lisboa, Baixo Alentejo, Beiras e Serra da Estrela, Dão e Lafões, Lezíria do Tejo e Oeste. Esta associação entre municípios de diferentes territórios teve como objetivo a constituição da Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico. No entanto, apesar de não terem sido efetuados registos anteriores a esta data, este facto não invalida que os municípios se tenham envolvido em relações de outro tipo, em especial, de tipo *suave*, como aquelas que são mencionadas por autores que se ocupam deste objeto de estudo.

Teles (2016) refere que a cooperação *suave*, ocorre, normalmente, com recurso a relações informais, em que não existe a operacionalização de acordos formais e que estas relações visam, especialmente, a partilha de informações e ampliar a experiência em redes semelhantes. Também Giddens (2013) refere que as relações informais tendem a desenvolver-se em todas as organizações, podendo revelar maior importância do que as situações reguladas e formais, nas quais são tomadas (ou aprovadas) as decisões. Ainda hoje, decorridas três décadas sobre a assinatura do primeiro documento de cooperação formal mapeado, esta realidade é confirmada pelas afirmações de diversos presidentes de Câmara acerca das medidas desenvolvidas pelos municípios para a cooperação refere-se: “*É tudo mais à base da informalidade, da espontaneidade, da consciência, do resolver rapidamente, do “desenrasca”, não há nada que defina a cooperação propriamente dita...*” (PC 2, 2017).

Figura 10 - Marcos temporais do municipalismo e do associativismo municipal



Fonte: Rodrigues, et al, 2018

No que concerne aos quadros reguladores enunciados, verificamos duas situações distintas: até 1999, a regulação das autarquias locais antecedia, em termos temporais, a regulação do associativismo local. A partir de 2003, contata-se uma sistemática alteração dos normativos do associativismo municipal. Em 2013 ocorre um novo fenómeno, a lei que regula as autarquias locais é, simultaneamente, aquela que regula o associativismo municipal, deixando de existir separação entre quadros reguladores, tal como é

observável na Figura 10. Deste modo, considerou-se a existência de dois grandes períodos temporais: entre 1981 e 2003 e após 2003⁵⁰.

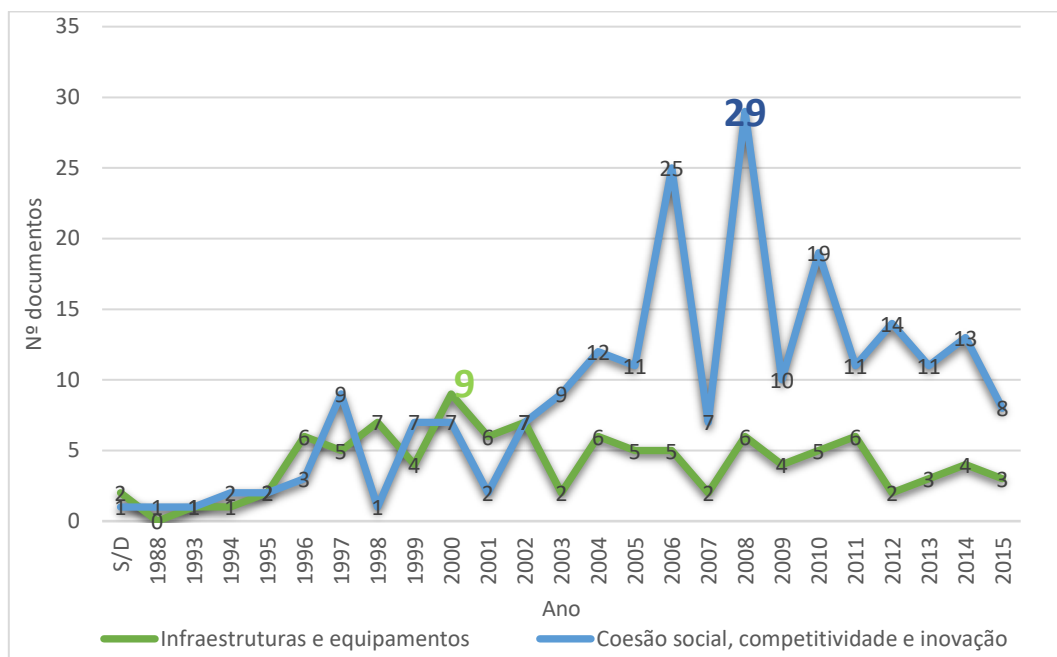
A opção pela existência de dois períodos temporais fundamenta-se, inclusivamente, na análise documental empreendida através da literatura científica. Após a instauração da democracia é comumente aceite que podem ser encontrados dois ciclos distintos na ação dos municípios portugueses: o ciclo das infraestruturas e dos equipamentos (p. ex. estradas, arruamentos, saneamento, viação rural, escolas, creches, lares de idosos, piscinas, bibliotecas, gimnodesportivos, infraestruturas de apoio à atividade empresarial, entre outros) e o ciclo da coesão social, competitividade e inovação (p. ex. medidas de apoio ao emprego, a grupos sociais vulneráveis, apoio ao aumento do conhecimento e à qualificação dos recursos humanos, diminuição da dependência energética, exploração sustentável dos recursos endógenos, entre outros).

Deste modo, tentou-se enquadrar os diferentes documentos recolhidos nestas duas categorias.

Os dados recolhidos demonstram que até 1996, os municípios desenvolveram poucas relações de cooperação oficializadas através de protocolos formais de cooperação. Assim, no período de quase uma década, (1988/1996) foram mapeados 19 documentos que atestam a relação de cooperação entre municípios. Estes repartem-se de forma muito idêntica pelas duas tipologias identificadas.

⁵⁰ Apesar da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro ter introduzido alterações ao normativo anterior não foi considerado um novo período tendo presente que: os registos efetuados na presente investigação foram efetuados até ao ano 2015 e poderia haver uma contaminação da análise dos dados quando comparados com períodos anteriores de duração, substancialmente, diferente.

Gráfico 2 - Protocolos entre municípios por tipologia de intervenção: Infraestruturas e equipamentos e coesão social, competitividade e inovação (1988/2015)



Fonte: Elaboração própria

Importa salientar que, em termos gerais, no nosso país não existe uma tradição de trabalho de cooperação intermunicipal e além disso estamos perante lideranças com um grau de centralização muito acentuado. Normalmente, o presidente de cada câmara municipal centraliza em si a liderança e, exceto nos casos em que isso possa garantir melhores resultados e investimentos para o seu próprio eleitorado (Teles, 2016), a coordenação de políticas a nível supramunicipal é feita com cautelas. De forma mais específica, destacamos que a Associação de Municípios do Norte Alentejano foi constituída em 1992, sendo que os primeiros órgãos da associação foram eleitos em outubro desse mesmo ano (Balão, 2012). Esta realidade pode estar relacionada com o facto de não existirem evidências de relações formalizadas entre os municípios deste território antes de 1993⁵¹. Também devemos ter presente o que foi referido sobre a territorialização de políticas públicas e sobre as abordagens da Comunidade Europeia sobre os territórios. Recorde-se que o programa Leader, em 1991, vem trazer uma nova perspetiva sobre os territórios rurais, dando uma nova abordagem aos seus recursos e potencialidades e como referido por Teles (2016) o acesso a fundos europeus,

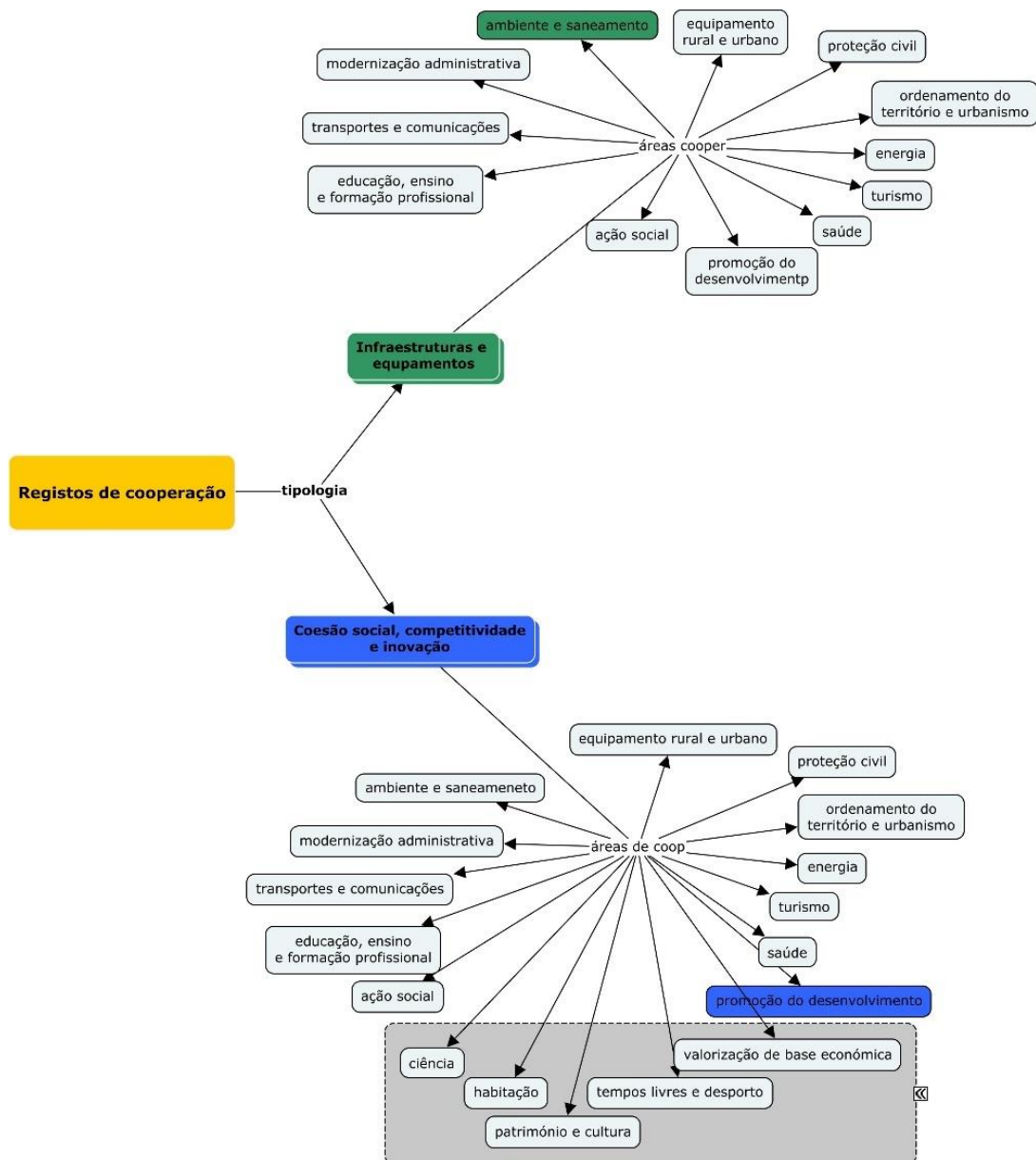
⁵¹ Exceção à relação já aqui mencionada sobre a Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico.

nomeadamente aos fundos europeus de desenvolvimento regional, exigia alterações e o envolvimento local, fatores que poderão ter influenciado a implementação de estratégias baseadas nas relações de cooperação.

A análise dos dados mostra que as relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo não manifestam o comportamento observado em termos individuais por parte dos municípios, ou seja, não existem provas de que no primeiro período em análise (1981-2003) estas entidades públicas se tenham ocupado de forma mais efetiva da construção ou criação de infraestruturas e equipamentos, no plano intermunicipal. Ainda que seja evidente que os municípios, neste primeiro período de análise, tenham desenvolvido ações de cooperação para a construção/criação de equipamentos, apenas nos anos de 1996, 1998, 2000 e 2001, os protocolos revelam maior intensidade nesta tipologia do que na tipologia coesão social, competitividade e inovação⁵².

⁵² Existem três documentos que não se encontram datados - um referente a infraestruturas e equipamentos e dois enquadráveis na categoria coesão, competitividade e inovação.

Figura 11 - Registos de cooperação por tipologia e área de cooperação (1988-2015)



Fonte: Elaboração própria

Como é possível observar pela Figura 11, dos protocolos analisados e enquadrados na tipologia infraestruturas e equipamentos verificamos que as áreas de cooperação são: a) ação social; b) ambiente e saneamento; c) educação, ensino e formação profissional; d) energia; e) equipamento rural e urbano; f) modernização administrativa; g) ordenamento do território e urbanismo; h) promoção do desenvolvimento; i) proteção civil; j) saúde; l) transportes e comunicações e m) turismo.

A análise à tipologia “coesão social, competitividade e inovação” mostra que existem protocolos em todas as áreas referidas, mas além dessas existem, ainda, mapeadas as

seguintes áreas: ciência, habitação, património e cultura, tempos livres e desporto, valorização de base económica.

Quadro 16 -N.º de registos por tipologia e por áreas de cooperação em cada tipologia (1988-2015)

Área de cooperação	Tipologia	
	Infraestruturas e equipamentos	Coesão, competitividade e inovação
ação social	1	8
ambiente e saneamento	41	18
educação, ensino e formação profissional;	1	17
energia	10	11
equipamento rural e urbano	13	3
modernização administrativa	5	20
ordenamento do território e urbanismo	9	9
promoção do desenvolvimento	1	30
proteção civil	12	1
saúde	2	10
transportes e comunicações	2	4
turismo.	6	18
ciência	0	1
habitação	0	1
património e cultura	0	21
tempos livres e desporto	0	16
valorização da base económica	0	32
Outros	0	2

Fonte: Elaboração própria

Na tipologia infraestruturas e equipamentos, a área de cooperação com maior dinâmica é o *ambiente e saneamento* com 41 evidências. E, contrariamente ao que *a priori* seria expectável, tendo presente o que foi referido sobre as áreas de ação dos municípios e as suas prioridades em cada momento, de acordo com os dados recolhidos, verifica-se que entre 1993 e 2010 ocorrem ações de cooperação nesta área, apenas no ano de 2005 não há qualquer registo. O ano com maior número de interações é 1998, situação que fica a dever-se à regularidade existente nas relações de cooperação e, também, porque entre 1997 e 2001 foram identificados 21 registos.

As principais ações são: a constituição de subsistemas de resíduos sólidos e o abastecimento e tratamento de águas, ainda que seja possível identificar cooperação para a limpeza e desobstrução de rios ou ribeiras ou a utilização do Centro de Recolha animal - canil e gatil - municipal de Portalegre, por exemplo.

Neste domínio, devemos ter presente a influência da política nacional no que concerne aos resíduos sólidos urbanos. Entre 1996 e 1997 foi elaborado o Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU), este documento, que esteve em vigor 10 anos, altera de forma drástica o paradigma da gestão dos resíduos em todo o país (Nunes, 2017). Este fenómeno é também visível no setor das águas. Entre 1993 e 1994 assiste-se à separação dos sistemas de águas e águas residuais em duas vertentes – sistemas multimunicipais ou também denominados “sistemas em alta” e sistemas municipais ou “sistemas em baixa”. Esta nova configuração política fez emergir um conjunto de novas entidades e de novas formas de financiamento, programação e fiscalização financeira dos investimentos (Pato, 2011).

A análise aos documentos recolhidos nos municípios mostra a relação existente entre as políticas nacionais (e as diretivas comunitárias transpostas para a legislação portuguesa) e a ação dos municípios. É observável uma pressão coerciva, “de cima para baixo”, para impor a criação de formas cooperativas sobre os governos locais como condição para receber assistência (Sorrentino & Marco, 2012).

De acordo com os dados recolhidos verifica-se que foram criados neste território vários subsistemas de recolha de resíduos sólidos: o subsistema recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos dos concelhos de Alter do Chão, Avis, Fronteira e Sousel (1996), o subsistema de resíduos sólidos do aterro sanitário de S. Mamede (1997) cujos beneficiários eram os concelhos de Castelo de Vide, Marvão, Portalegre, Crato e Nisa; subsistema de tratamento de resíduos sólidos de Campo Maior que abrangia os municípios de Arronches, Campo Maior, Elvas e Monforte (1998)⁵³. A análise aos documentos evidencia que as criações destes subsistemas deram origem a um conjunto de ações de cooperação como por exemplo: projeto de execução do sistema de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos; a aquisição e utilização de viatura de lavagem de contentores; a aquisição de máquina compactadora de resíduos sólidos. Para além dos

⁵³ Não encontramos nestes subsistemas referência aos municípios de Ponte de Sor e Gavião, sendo que Ponte de Sor, por força do Decreto-Lei nº 46/89, de 15 de fevereiro, integrava o Alto Alentejo, mas quanto ao concelho de Gavião apenas através do Decreto-Lei nº 244/2002, de 5 de novembro, é que deixa de pertencer ao Médio Tejo e passa a integrar o Alto Alentejo. No entanto, o município de Sousel integrava a NUT Alentejo Central, mas integrava o subsistema mencionado.

resíduos sólidos também o setor das águas foi um influenciador das ações de cooperação entre municípios. Assim, verifica-se que os municípios de Arronches, Campo Maior e Elvas (e um ano depois, Monforte passa a integrar este subsistema) criaram, em 1999, um sistema público de abastecimento de água aos seus concelhos. Neste caso, mantém-se o âmbito geográfico já experimentado nos resíduos sólidos.

Verifica-se, ainda, que no domínio do tratamento de águas alguns municípios já cooperavam desde o início da década de 90. A comprovar esta afirmação podemos referir o projeto de ampliação da Estação de Tratamento de Águas (ETA) e o reforço de adução, protocolo assinado entre os municípios de Elvas e Campo Maior, em 1993, ou o registo de cooperação para a ampliação da capacidade de tratamento da ETA do Caia (1996).

No âmbito da Associação de Municípios de Castelo de Vide, Marvão e Portalegre é assinado, em 1998, o acordo de colaboração para a execução dos seguintes projetos: ETA da Barragem da Apartadura, Conduta elevatória entre a ETA e o reservatório de Enxames, Substituição da conduta adutora. Ainda no domínio das águas, em 2001, os quinze municípios que integravam a Associação de Municípios do Norte Alentejano criam a sociedade Águas do Norte Alentejano, SA, facto que também originou a integração dos sistemas municipais da responsabilidade destes municípios no sistema multimunicipal, concessionado à Águas do Norte Alentejano, SA.

Importa ainda referir que, nesta área de cooperação, além dos municípios, surgem outras entidades, situação que não é estranha, se atendermos às palavras de Teles e Kettunen (2016) quando referem que a cooperação intermunicipal pode conter uma diversidade de composição organizacional, juntando entidades de natureza diversa.

Essas entidades são as seguintes: AMNA, Empresa Geral de Fomento (EGF); Direção Regional de Ambiente e do Ordenamento do Território Alentejo; Direção Regional do Ambiente e Recursos Naturais do Alentejo; Instituto da Água, Águas de Portugal (AdP); Instituto de Conservação da Natureza (ICN). Demonstrando assim que a cooperação não foi realizada apenas no nível de intervenção local, mas havendo uma ação multinível, envolvendo outros níveis de administração.

A partir de 2010 não foram registados quaisquer documentos que atestem ações de interação entre municípios nesta área de cooperação, na tipologia de infraestruturas e equipamentos.

A segunda área de cooperação que demonstra maior dinamismo é a do equipamento rural e urbano. Aqui predominam os projetos de arranjos de caminhos e estradas municipais. Como é de supor, a contiguidade geográfica exerce aqui a sua influência no

desenvolvimento das relações entre os municípios. A maioria das relações é desenvolvida entre dois municípios, existindo duas exceções que envolvem a intervenção em estradas nacionais ou de âmbito transfronteiriço, sendo possível observar as seguintes relações⁵⁴:

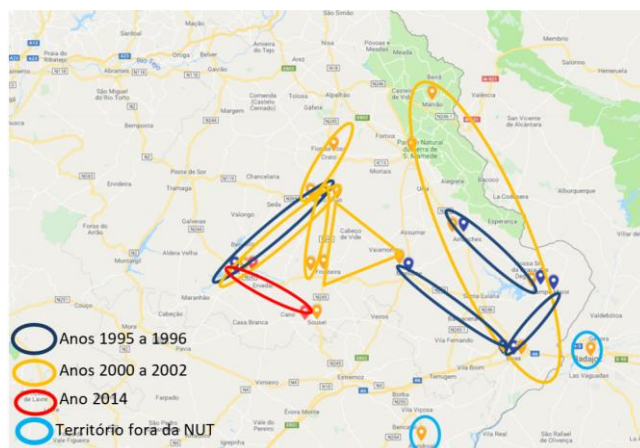
- Alter do Chão ↔ Avis
- Alter do Chão ↔ Crato
- Alter do Chão ↔ Fronteira
- Avis ↔ Sousel
- Campo Maior ↔ Elvas
- Campo Maior ↔ Arronches
- Monforte ↔ Elvas
- Alter do Chão | Fronteira | Monforte
- Diputación Provincial de Badajoz | Alandroal | Arronches | Campo Maior | Elvas | Marvão | Portalegre

Relativamente aos anos de maior intensidade nas relações verificamos que em 1995 e em 1996 foram mapeados quatro documentos de cooperação que atestam relações para a beneficiação de caminhos e estradas municipais. Entre 2000 e 2002 registámos cinco documentos relativos a relações entre municípios. Em 2006 mapearam-se duas relações e em 2014, uma⁵⁵. A Figura 12 ilustra as relações de cooperação, ao nível da área de cooperação equipamento rural e urbano, tendo sido assinalados territórios que estão fora da NUT III.

⁵⁴ Devido ao facto de os documentos não possuírem referencia ao ator que teve a iniciativa de promover a relação, optou-se por identificar as relações com recurso à ordem alfabética.

⁵⁵ Na figura 7 apenas foi representada 1 relação relativa ao período 2014. No entanto, foram mapeadas mais 2 relações (em 2006) relativas a relações entre o município de Gavião com a LEADERSOR - Associação para o Desenvolvimento Rural Integrado do Sor, que integra, entre outras entidades, os municípios de Alter do Chão, Avis, Fronteira, Mora, Ponte de Sor e Gavião.

Figura 12 - Equipamento rural e urbano - relações de cooperação mapeadas por períodos temporais

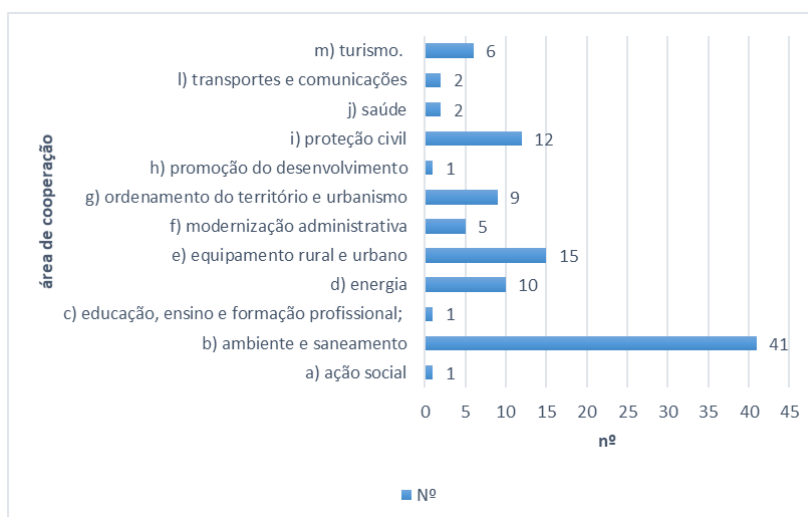


Fonte: Elaboração própria

Esta área de cooperação é quase exclusivamente desenvolvida por municípios e a única entidade externa que foi registada é a LEADERSOR - Associação para o Desenvolvimento Rural Integrado do Sor⁵⁶.

Como podemos observar no Gráfico 3, a proteção civil é a terceira área mais influente, com doze registos, na tipologia infraestruturas e equipamentos.

Gráfico 3 - Tipologia infraestruturas e equipamentos: n.º de protocolos por área de cooperação



Fonte: Elaboração Própria

⁵⁶ Alguns municípios são associados desta organização. De acordo com a informação veiculada no site <http://www.leadorsor.pt/inicio/quem-somos/socios> os municípios associados são: Gavião, Alter do Chão e Mora. No entanto, a zona de intervenção da associação é constituída pelos municípios de Alter do Chão, Avis, Fronteira, Mora, Ponte de Sor e Gavião.

De acordo com os dados recolhidos, esta área de cooperação aparece, pela primeira vez, em 2005, numa relação entre a AMNA e vários municípios, a saber: Avis, Castelo de Vide, Campo Maior, Elvas, Portalegre e Sousel. No entanto, devido ao formato do protocolo (relação dual: AMNA – município) não temos informação sobre se o protocolo foi extensivo a todos os municípios que integravam a estrutura associativa. De acordo com o objeto do Protocolo, este visava regular a cedência de equipamentos de comunicações em Banda Alta VHF às Câmaras Municipais Associadas e estabelecia os valores de comparticipação.

Contudo, importa salientar que já anteriormente a 2005, os municípios de Sousel, Avis, Monforte e Fronteira haviam constituído o Gabinete Técnico Florestal Intermunicipal. Esta afirmação advém do facto de em 2005, ter sido mapeada uma Adenda ao Acordo de Colaboração. Para a criação do gabinete técnico os municípios enunciados desenvolveram entre si uma relação de cooperação, mas nesta relação participou também a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais.

Em 2008, é possível verificar que Arronches, Campo Maior e Elvas também constituíram um Gabinete Técnico Florestal Intermunicipal. O documento mapeado refere um acordo de colaboração dos municípios com a Direção Geral dos Recursos Florestais no que concerne à comparticipação financeira deste Gabinete.

Nestas situações parece-nos que o móbil para o estabelecimento destas relações de cooperação contribuiu a necessidade de criar um novo serviço de apoio ao território e também uma forma de obtenção de financiamento para este novo serviço.

Entre 2009 e 2011 são mapeados vários protocolos onde são parceiros o município de Gavião e os municípios de Cartaxo, Alpiarça, Santarém e Coruche. Este facto está relacionado com os municípios serem detentores de corpos de bombeiros, inseridos na estrutura orgânica municipal (bombeiros municipais). Nos restantes municípios da NUT esta situação não acontece⁵⁷.

Em 2011, para além da situação relatada anteriormente, verifica-se que os municípios se dedicaram a contribuir para a infraestruturização das corporações de bombeiros. Para responderem a esta necessidade, os municípios desenvolveram Acordos de Parceria que visavam, por exemplo: a aquisição de equipamentos estruturantes e a aquisição de veículos para operações de socorro. Este Acordo de Parceria foi mapeado nos municípios

⁵⁷ No território em estudo, apenas o município de Gavião possui, na sua organização, bombeiros municipais.

de Alter do Chão e Portalegre. Para além dos municípios identificados, a relação era composta pela Federação dos Bombeiros do Distrito de Portalegre.

Em 2012 não foi registado nenhum documento que ateste a cooperação entre municípios nesta área de atuação. Em 2013, os quinze municípios e a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo unem esforços para se apetrecharem com equipamentos individuais de proteção civil de combate a incêndios em meio rural.

Importa ainda relatar que esta área de atuação foi objeto da ação dos municípios também em termos transfronteiriços. Em 2006, os municípios de Campo Maior, Ponte de Sor, Portalegre, Nisa, municípios da Beira Interior Sul, a AMNA e a Junta da Extremadura, a Diputación de Cáceres, os Ayuntamientos de Valencia de Alcantara e Codosera assinaram um Protocolo que visava o desenvolvimento dos projetos Previnfo: prevenção e combate a incêndios.

Tendo presente o Quadro 16 e a Figura 11, passamos a analisar a tipologia coesão social, competitividade económica e inovação.

O número de áreas de cooperação identificadas é superior às que são identificadas na tipologia infraestruturas e equipamentos. Também o número de documentos mapeados é bastante superior, sendo cerca do dobro dos registos.

De acordo com o Quadro 16, verifica-se que a área valorização da base económica é uma área bastante dinâmica. No entanto, durante as entrevistas aplicadas aos informantes-chave constatou-se que as ações relacionadas com a economia e a captação de investimento são áreas com maior dificuldade na concretização de ações. Assim, verifica-se que os documentos registados nesta área de ação (trinta e dois documentos) revelam que a criação dos subsistemas de metrologia do Alto Alentejo influencia a frequência de documentos registados⁵⁸.

De acordo com o mapeamento efetuado a área *promoção do desenvolvimento* é aquela que incorpora um maior número de relações. Pela descrição dos objetos dos documentos analisados, nem sempre há objetividade na descrição das atividades a desenvolver, deixando um elevado grau de discricionariedade na ação dos municípios e das demais entidades envolvidas nas relações de cooperação. No entanto, é possível verificar que se enquadram aqui a definição de estratégias comuns de atuação, a definição de ações

⁵⁸ Deste modo, o facto de existirem renovações anuais, normalmente, baseadas em relações bilaterais, faz com que o número de documentos seja tão elevado. Por isso, optou-se por não se considerar na presente análise os trinta e dois documentos que, efetivamente, foram mapeados, mas catorze documentos que incorporam os dois subsistemas de metrologia identificados, criados em 1997.

enquadradas em projetos comuns, o trabalho para o desenvolvimento de planos de ação de estruturas associativas, a conjugação de esforços para trabalhar as questões de cidadania.

Importante salientar que se enquadram neste domínio um conjunto de relações com entidades estrangeiras. Do universo das trinta relações registadas verifica-se que dez destas relações incluem atores transfronteiriços e sete atores dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), ou seja, mais de metade das relações aqui enquadradas integram entidades (municípios e também outras organizações) de outros países. Das relações mapeadas nesta área de cooperação verifica-se que a mais antiga (1993) é uma relação bilateral, entre o Sousel e Lubata (S. Tomé e Príncipe) e constitui-se numa geminação entre os dois municípios. A geminação bilateral, de acordo com Ribeiro e Faria (2009) é a forma mais comum de cooperação e, no caso português, assumem um enorme significado.

Com recurso aos registos efetuados verificamos que os municípios do Alto Alentejo se envolveram em seis relações de geminação, sendo que cinco dessas relações enquadram-se na área de promoção do desenvolvimento, visam o desenvolvimento comum dos territórios e uma insere-se na área de património e cultura.

No que concerne a relações transfronteiriças, assinala-se que está registado, em 1997, um Acordo entre Campo Maior e Albuquerque que teve como objetivo elaborar um pacto transnacional, onde se especificassem as ações a integrar a iniciativa Comunitária ADAPT⁵⁹. Neste período estávamos perante a segunda fase de implementação do programa interreg, neste caso, interreg II. No período de programação 1994-1999, este programa foi desenhado para dar contributos ao desenvolvimento económico desta tipologia de regiões e, simultaneamente, para estimular relações institucionais (Viegas & Silva, 2017).

O elevado número de documentos mapeados revela que existiu uma regularidade temporal nas relações, ainda que em muitas situações seja apenas encontrada uma ocorrência. Contudo, os anos 2006 e 2008 foram mais intensos, com quatro e seis documentos, respetivamente. Em 2006, a AMNA aparece como ator em duas das relações registadas e a Associação de Municípios de Castelo de Vide, Marvão e Portalegre é ator em outra relação mapeada. A elaboração de documentos estratégicos como a Agenda 21

⁵⁹ A iniciativa comunitária ADAPT (1994-1999) relativa ao emprego e à adaptação da força de trabalho às mutações industriais, financiada pelo Fundo Social Europeu, focalizada no emprego e adaptação da força de trabalho à mutação industrial.

Local e os projetos Ruraltrans, Actua e Partexal mobilizam a ação cooperativa entre os atores.

Em 2008, também se observa a presença da AMNA em três das seis relações, há também a registar o empenho dos municípios Arronches, Campo Maior, Elvas, Estremoz e Portalegre na criação da Euroregião e assim, envolvem-se em duas ações de cooperação: uma Declaração e um Protocolo. Para além dos municípios do Alto Alentejo, estão envolvidos: a) na Declaração: Estremoz, Badajoz, La Codocera e Olivenza; b) no Protocolo: Estremoz, Albuquerque, Badajoz e La Codosera.

Nesta área de atuação podem facilmente ser identificados três tipos de estrutura (Dowding & Feiock, 2012): relações de cooperação com autoridade centralizada, acordos mutuamente vinculativos e a integração em rede.

A maioria das relações é multilateral (vinte), e apenas 1/3 das relações são desenvolvidas de forma bilateral. Das relações bilaterais, todas envolvem municípios de outros países⁶⁰.

Atendendo ao número de registos por área de atuação, o património e cultura aparece em segundo lugar, no âmbito da coesão social, competitividade e inovação. Como verificamos anteriormente, na tipologia infraestruturas e equipamentos esta área de cooperação é inexistente.

O mapeamento dos documentos permite-nos afirmar que o primeiro registo de cooperação, onde participaram municípios do Alto Alentejo, se enquadra nesta área temática. Como já foi referido, os municípios de Campo Maior e Castelo de Vide foram dois dos dezasseis atores que constituíram a Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico. Da análise aos documentos registados e analisados verificamos que existe uma grande regularidade em termos temporais, especialmente a partir do ano de 1999. Entre 1999 e 2014 foram produzidos dezanove dos vinte e um documentos que atestam relações entre atores, no domínio da cultura e património. Os atores municipais que contribuíram para estes resultados foram: Campo Maior (6), Portalegre (6), Alter do Chão (3), Avis (3) e Castelo de Vide (3). (Cf. Quadro 17).

⁶⁰ 1 Acordo - Espanha, 1 Acordo de Cooperação - Brasil, 1 Geminação – S. Tomé e Príncipe; 1 Memorando de Entendimento – Brasil; 2 Protocolos de Colaboração – Espanha; 4 Protocolos de Geminação – 1 Brasil, 2 Cabo Verde; 1 Roménia.

Quadro 17 - Registos de documentos de cooperação - área temática: património e cultura (1988 - 2014)

Município	Nº
Alter do Chão	3
Avis	3
Campo Maior	6
Castelo de Vide	3
Elvas	2
Fronteira	1
Marvão	1
Monforte	1
Portalegre	6
Sousel	1

Fonte: Elaboração Própria

É de salientar que a área do património e cultura é profícua para a constituição de redes que visam o trabalho comum em diversos temas: Rede de Judiarias; Rede Património Mundial; Rede Cultural Festival Sete Sóis Sete Luas. Verifica-se também que nesta temática há grande incidência de projetos de cariz internacional, em especial a nível europeu. Dos documentos analisados verificamos que seis destes documentos integram entidades (municipais e outras) de vários países europeus: Espanha, França, Itália, Grécia e Croácia. Além de entidades municipais destes países, encontramos ainda entidades de países diversos: Marrocos, Cabo Verde, Israel.

A análise realizada mostra-nos que os municípios desenvolveram atos conducentes à criação de novas entidades de cariz associativo, colaborativo, nomeadamente: Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico, Villages d'Europe - Portugal - Associação de Desenvolvimento.

Da análise aos diferentes documentos integrados nesta área temática parece indicar que os fatores de influência das relações de cooperação são:

- a) A identidade e o contexto territorial
- b) A influência externa

Atualmente vive-se um contexto de globalização, em que há grande interdependência entre indivíduos, grupos e nações e esta globalização afeta a vida dos cidadãos de múltiplas formas conduzindo à construção de novas identidades (Giddens, 2013). No entanto, como afirmámos anteriormente, a globalização fomentou também reações contra a uniformização e a conceção de que aquilo que é único nos territórios pode ser considerado como fator de desenvolvimento. A dinamização e o desenvolvimento de

produtos ligados às designadas indústrias criativas podem constituir-se como elementos da dinamização económica com fortes incidências na identidade dos territórios e dos lugares (Neto, Serrano, & Santos, 2016).

Na análise empreendida verificámos que os municípios do Alto Alentejo recorrem a elementos da sua identidade para fomentar relações de cooperação. Assim, foram identificadas relações em torno de diferentes elementos de cultura e de identidade, cujos objetos foram assim identificados: *Concretização do projeto Via Hadriana - preservação, valorização e divulgação do património arqueológico* (Alter do Chão, Avis, Fronteira e Monforte); *Constituir o núcleo fundador da Rota da Ordem Militar de Avis* (Avis, Alter do Chão e Sousel); *Divulgação do património e do legado sefardita em Espanha e em Portugal* (Castelo de Vide); *Execução do projeto Las Rutas del Olivo en el Oeste Mediterráneo* (Campo Maior, Portalegre, outros municípios e entidades regionais portuguesas, espanholas e francesas); *Homenagear a personalidade e a obra de José Régio, intensificar os laços de amizade e cooperação entre as populações das duas cidades, tendo presente a figura de José Régio* (Portalegre, Vila do Conde).

Relativamente à influência externa, como amplamente referido aquando da explicitação do enquadramento sobre os municípios e a cooperação, nomeadamente no âmbito dos fundamentos para a cooperação intermunicipal, os governos da maioria dos países e as instâncias supragovernamentais, como a União Europeia, têm vindo a incentivar o uso das relações de cooperação como instrumento para a satisfação de necessidades e para o desenvolvimento de determinadas funções e serviços. Estes incentivos têm-se materializado quer em regulação da ação dos atores, quer através de financiamentos. Também agora é possível constatar e comprovar esta realidade de constituição de relações de cooperação baseadas num programa comunitário de apoio

No caso concreto da área temática do património e cultura podemos indicar como evidências desta realidade os seguintes objetos: *Museu Aberto do Mediterrâneo*, este projeto nasceu em 2005⁶¹, no âmbito do programa europeu interreg III B. Foram estabelecidas relações de cooperação entre cinco territórios (Campo Maior, Alentejo – Portugal; Pisa, Toscana – Itália; Thessalonki, Macedónia – Grécia; Nice, Provença-Alpes-Costa Azul (PACA) – França e Lloret del Mar, Catalunha – Espanha) que têm como objetivo a valorização do património natural e cultural no âmbito das suas estratégias de desenvolvimento local e para a criação de novos mercados, nomeadamente

⁶¹ O documento mapeado no município está datado de 2006.

no âmbito do turismo cultural. Outra das relações identificadas é relativa desenvolvimento de projeto *Hipodamos, la planificación moderne des sites antiqes* em que no ano de 2002 foi assinada a convenção entre a Comune di Alghero (Sardenha, Itália), Museu d'Arqueologia de Catalunya – Empúries (Catalunha, Espanha), Patronato de Arqueologia de Guissona (Catalunha, Espanha) e o Município de Campo Maior (Alentejo, Portugal) para o desenvolvimento deste projeto, aproveitando o financiamento europeu para a valorização do património cultural destes territórios. No âmbito da euroregião EUROACE⁶², o Ayuntamiento de Badajoz e o Município de Elvas promoveram o desenvolvimento do projeto *Baluartes - Valorización de las fortificaciones fronterizas abaluartadas de Elvas y Badajoz*. Este projeto teve como objetivo a recuperação do património histórico, a criação de um projeto museográfico conjunto, bem como a promoção e valorização conjunta do turismo em torno das fortificações abaluartadas de ambas cidades.

A terceira área mais influente, ainda que tenha apenas um registo menos que a área de património e cultura, na tipologia coesão social, competitividade e inovação é a modernização administrativa. No âmbito das duas tipologias, a área da modernização administrativa impulsionou o desenvolvimento de vinte e cinco relações de cooperação. Pode observar-se que vinte destas relações integram-se na tipologia coesão, competitividade e inovação e cinco na tipologia infraestruturas e equipamentos. Todas as relações de cooperação desenvolvidas pelos municípios na tipologia de infraestruturas e equipamentos nesta área de cooperação são relativas a infraestruturas/equipamentos de cariz digital, quatro são a instalação de infopontos concelhios e uma sobre a criação de um servidor internet.

No que respeita às relações de cooperação integradas na tipologia coesão, competitividade e inovação, existem elementos que importam salientar:

- a) Os municípios, em cooperação com outras entidades regionais⁶³ criaram, em 2004, uma autoridade centralizada de cooperação, a Associação para o Desenvolvimento de Portalegre Distrito Digital (Portalegre Digital);

⁶² Constituída pelas regiões do Alentejo – Portugal, Centro – Portugal e Comunidade Autónoma da Extremadura – Espanha.

⁶³ IPP - Instituto Politécnico de Portalegre, Associação de Profissionais de Educação do Alentejo, Região de Turismo de São Mamede, Núcleo Empresarial da Região de Portalegre, Associação Comercial de Portalegre, Gabipor, ADIP - Associação para o desenvolvimento de ideias e projetos, Hospital de Santa Luzia de Elvas, Hospital Dr. José Maria Grande, ARSA - Sub-região de saúde de Portalegre e Bombeiros Voluntários de Portalegre.

- b) A autoridade centralizada de cooperação (Portalegre Digital) foi responsável por um conjunto de projetos que envolveram os municípios desta região;
- c) Nesta área de cooperação a AMNA e, posteriormente, a CIMAA, autoridades centralizadas de cooperação, estão envolvidas em dezasseis das vinte relações registadas. Além destas entidades que gozam de autoridade que lhe foi transferida pelos municípios, também foi identificada a Associação de Municípios do Distrito de Évora (AMDE), este facto está relacionado com a organização associativa municipal com base nas unidades territoriais NUT III. Recorde-se que em 2008, em virtude de estar em vigor a Lei n.º 45/2008, Sousel pertencia à NUT III Alentejo Central;
- d) A análise ao objeto dos diferentes documentos mostra que os municípios tiveram diversas motivações para se envolverem em relações de cooperação:
 - i. Ultrapassar a falta de escala - *Elaboração da Tabela de Taxas, regulamento e estudo económico-financeiro para determinação dos preços dos serviços prestados e bens fornecidos e das taxas praticadas pelos municípios associados da AMNA* (2008)
 - ii. Acesso a recursos/fundos - *Desenvolvimento dos projetos E- Asla - Criação de Framework que integre as aplicações comerciais nos municípios e aplicações de código aberto* (2006); *Projeto Integrado de Modernização Administrativa para o Alto Alentejo – SAMA* (2012-2013)
 - iii. Implementar serviços de âmbito mais alargado do que a escala local - *Implementação da plataforma de atendimento multicanal* (2011); *Central de Compras da CIMAA* (2012);
 - iv. Carência de mão-de-obra qualificada - *Codificação dos Regulamentos Municipais* (2015)
 - v. Coordenação de políticas nos territórios e de criação de ferramentas para o desenvolvimento regional - *Projeto Integrado de Modernização Administrativa para o Norte Alentejano* (2008).

Em suma, a análise retrospectiva às relações de cooperação intermunicipal empreendidas no Alto Alentejo evidencia os seguintes aspetos:

- A primeira relação formal de cooperação identificada no presente estudo remonta ao final da década de 80 do século passado, mais de uma década após a realização das primeiras eleições autárquicas em democracia;

- A cooperação intermunicipal no território tem sido enquadrada por diferentes mecanismos de regulação: o quadro da organização administrativa portuguesa; o quadro regulamentar das autarquias locais e do associativismo municipal; as diretrizes políticas nacionais nas diferentes atribuições cometidas aos municípios e os modelos de desenvolvimento territorial;
- A cooperação intermunicipal é condicionada por decisões supranacionais, tais como aquelas que são tomadas pela UE e outras instâncias (ex. ONU), através de recomendações aos Estados e programas e políticas de incentivos, na medida em que, de certa forma, inspiram ou regulam a ação dos atores municipais;
- No âmbito das relações de cooperação desencadeadas pelos municípios do Alto Alentejo não existe um padrão de atuação que revele que a cooperação intermunicipal se dedicou a infraestruturas, numa primeira fase e a ações de tipo diverso numa 2.^a fase de maturidade dos municípios. No entanto, as áreas de cooperação evoluíram ao longo do tempo e têm períodos de maior ou menor influência;
- As relações de cooperação evidenciam diversos tipos de arranjos: relações de cooperação com autoridade centralizada de cooperação, acordos mutuamente vinculativos e a integração em rede.
- Da análise aos documentos que demonstram relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo é possível constatar que os municípios unem as suas forças em torno de estruturas organizativas diferentes para concretizar determinados objetivos. Abdicando de algum do seu poder individual e da sua autonomia de decisão para que se possam atingir determinados objetivos, os municípios criaram várias organizações para atingir diversos fins, umas vezes participadas apenas por municípios outras com a participação de organizações com naturezas díspares (AMNA, subsistemas de tratamento de resíduos, Portalegre Distrito Digital, entre outros exemplos).
- O âmbito de aplicação das relações de cooperação entre municípios pode ser enquadrado em duas categorias: de fins múltiplos (encontra-se especialmente plasmado nos documentos que versam sobre geminação entre territórios ou cooperação que envolvendo entidades municipais de outros países) e de fins específicos (a maioria dos documentos debruça-se sobre relações de

cooperação que têm este tipo de fins orientado para a satisfação de uma determinada necessidade).

- Apesar de nos debruçarmos sobre uma área territorial concreta, verificamos que a diversidade territorial tem influência nas relações que os municípios desencadeiam, como verificámos, por exemplo, nas relações transfronteiriças, ou no desenvolvimento de projetos relativos a determinados produtos endógenos como a cortiça ou o azeite.
- Os órgãos dos municípios são eleitos por ciclos de quatro anos. Os cidadãos eleitos para esses órgãos estão integrados em candidaturas de partidos políticos, coligações de partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores⁶⁴. Através da análise realizada não se encontram evidências de ter existido relação entre fatores ideológicos e a cooperação desenvolvida pelos municípios.

1.2 - Do presente das relações de cooperação

Após o exame retrospectivo das relações de cooperação entre os municípios, entende-se ser pertinente a realização da análise à situação atual sobre a cooperação entre os municípios objeto deste estudo. A presente análise teve como fonte de informação o questionário aplicado aos municípios⁶⁵, nomeadamente a partir de questões que se

⁶⁴ Lei n.º 1/2001, de 14 de agosto.

⁶⁵ Tal como foi anteriormente referido, a aplicação dos questionários teve lugar durante um período de 4 meses, foram disseminados nos municípios 15 questionários e recolhidos 12.

As questões que nos informam sobre a atualidade das relações de cooperação sobre os municípios são as seguintes:

P1. O Município mantém, de forma ativa, relações de cooperação intermunicipal?

P2. Indique os motivos que levam o seu município a participar em ações de cooperação.

P3. A sua Câmara Municipal estimula os trabalhadores para desenvolverem relações de cooperação?

P4. Identifique as medidas adotadas pelos eleitos a fim de estimular os trabalhadores a participarem em ações de cooperação

P5. Avalie o seu grau de concordância relativamente às seguintes afirmações:

1. A Câmara Municipal possui o nº adequado de trabalhadores à concretização de relações de cooperação intermunicipais

2. A Câmara Municipal possui trabalhadores com competências e conhecimentos necessários à concretização de relações de cooperação intermunicipais

P6. Considera que no atual mandato existiram mais relações de cooperação intermunicipal do que em mandatos anteriores?

P7. Relativamente às relações com outros Municípios, no atual mandato autárquico, indique a frequência com que o seu Município manteve relações formais (p. exemplo: protocolos) de cooperação intermunicipal.

P8. Nas áreas a seguir enumeradas, indique o grau de intensidade das relações de cooperação empreendidas com esses municípios

referem a duas grandes áreas temáticas: a cultura e o clima organizacional, pretendendo-se aferir a existência de condições internas para o desenvolvimento de relações de cooperação intermunicipais e, por outro lado, a experiência de cooperação que, tal como verificámos, pode condicionar, positivamente ou não, a ação dos atores.

No que concerne à primeira questão, ou seja, se o município mantém, de forma ativa, relações de cooperação com outros municípios, todos os inquiridos responderam afirmativamente. No entanto esta questão não nos forneceu informação adicional.

1.2.1 - As motivações dos municípios do Alto Alentejo

No que concerne aos motivos que conduzem os municípios a relacionarem-se de modo cooperativo com outros municípios, ficamos a saber que as principais razões são estratégicas, deste modo, os municípios afirmam que os motivos que levam a participar em ações de cooperação são os seguintes:

- *Estratégico para o território (sub-região/região)*

Dos doze municípios que responderam ao inquérito por questionário verificamos que sete concordam e cinco concordam totalmente com esta motivação para a sua ação em termos de relações de cooperação.

- *Participação e envolvimento nos objetivos da sub-região/região*

Do universo de respostas, constatamos que também nesta categoria não existem respostas de discordância, constatando-se que um município não concorda nem discorda, cinco concordam e seis concordam totalmente com esta motivação.

- *Estar inserido num grupo de municípios (Associação, Comunidade...)*

O facto de existirem autoridades centralizadas de cooperação como as associações de municípios ou as comunidades intermunicipais é também um motivo para a cooperação. Esta evidência manifesta a existência de uma relação de pertença ao grupo, motivadora para a cooperação.

Estes foram os três principais motivos apontados pelos municípios do Alto Alentejo para se envolverem em relações de cooperação. Contudo, existem outros, considerados relevantes para a cooperação:

P9. Relativamente às relações com outros Municípios, indique o grau de intensidade das relações de cooperação perante o tipo de atividade(s) que têm sido realizadas através das relações de cooperação.

P10. Relativamente às relações com outras entidades, no atual mandato autárquico, indique a frequência com que o seu Município manteve contactos formais (por exemplo: assinatura de acordo de cooperação, constituição de associações, protocolo) no âmbito das relações de cooperação.

A *interrelação entre os atores do território*, é a categoria que se segue. Fazendo acreditar que existe uma boa relação entre os municípios pois, devemos ter presente que a confiança (Putnam, 1993b) existente entre os atores é apontada como relevante na concretização de relações de cooperação. No entanto, queremos ainda salientar a ligação existente entre esta categoria e as categorias apresentadas anteriormente, em especial, o que se refere ao facto dos municípios integrarem autoridades centralizadas de cooperação. Como já aqui mencionado, estas organizações podem influenciar a existência de contextos de cooperação (Balestrin, Vargas, & Fayard, 2005) e elas próprias serem influenciadoras deste tipo de relações.

Sete dos doze municípios associam a *estratégia do município* como motivo para a concretização das relações. Verifica-se que sete municípios concordam e dois concordam totalmente com este razão para a sua atuação.

Esta visão estratégica para o território foi também enunciada por diversos presidentes de câmara, aquando da realização das entrevistas. Podemos complementar a informação obtida através dos inquéritos por questionário. Os presidentes ilustram esta afirmação da seguinte forma: “*quando lá cheguei (...) havia uma disponibilidade mental para partilharmos, não falar em partidos, mas querer o melhor para aquilo que a nossa região precisa*” (PC 3, 2017) ou como refere outro presidente “*se trabalharmos em conjunto em torno das questões estruturantes para a região conseguimos, certamente, obter melhores resultados*” (PC 4, 2017).

As categorias seguintes relacionam-se com as características das relações de cooperação: os municípios mencionam a *flexibilidade*, a *responsabilização de todos os atores*, o facto destas *relações serem mais criativas*, *Segurança na concretização dos objetivos e o poder para influenciar decisões*

Contudo, um município releva desacordo quanto aos motivos: *relações mais criativas*, *responsabiliza todos os atores e poder para influenciar decisões*. Já em relação às restantes causas não existem manifestações de discordância.

Num outro conjunto de razões, relacionadas com o ambiente interno dos municípios, podemos enquadrar as categorias que aparecem de seguida. Assim, podemos constatar que os municípios apontam (nesta ordem) como razões para a cooperação:

- *Necessidade*
- *Oportunidades de trabalhar com atores com maior capacidade*
- *Prestígio para o município*

- *Atingir objetivos mais exigentes para o Município*
- *Estímulo à inovação*
- *Adequada à estrutura hierárquica da organização*
- *Fomenta o espírito de equipa (internamente)*
- *Aperfeiçoa profissional os trabalhadores do município*
- *Autonomia do município face à Administração Central*
- *Falta de meios financeiros*

Por último, aparece o *dever moral* e a *questão ideológica*.

A ideologia é a categoria que motiva maior discordância dos municípios. Dos doze municípios quatro respondem negativamente a esta possibilidade de resposta, quatro não têm opinião e os restantes quatro respondem afirmativamente. Assim, podemos afirmar que os municípios não tendem a cooperar por motivos ideológicos.

Quadro 18 - Tipologia dos motivos de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo

Dimensão	Tipologia
Estratégica quando se pretende alcançar um novo posicionamento para o território	Participação e envolvimento nos objetivos da sub-região/região
	Estar inserido num grupo de municípios (Associação, Comunidade...)
	Estratégico para o território (sub-região/região)
	Interrelação entre os atores do território
Funcional quando se reconhecem as contribuições intrínsecas do processo para promover a mudança desejada	Estratégia do Município
	Flexibilidade
	Responsabiliza todos os atores
	Relações mais criativas
	Segurança na concretização dos objetivos
	Poder para influenciar decisões
	Prestígio para o município
	Estímulo à inovação
Interna Quando pretende reduzir as necessidades e aumentar as potencialidades (ambiente interno)	Autonomia do município face à Administração Central
	Ideologia
	Necessidade
	Oportunidades de trabalhar com atores com maior capacidade
	Atingir objetivos mais exigentes para o Município
	Adequada à estrutura hierárquica da organização
	Fomenta o espírito de equipa (internamente)
	Aperfeiçoa profissional os trabalhadores do município
Resposta à falta de recursos financeiros	
Dever moral	

Fonte: Elaboração própria

De forma a sistematizarmos a informação, apresentamos na Quadro 18 a tipologia dos motivos que conduzem os municípios do Alto Alentejo a participar em ações de cooperação. Esta tipologia é constituída por três dimensões: estratégica – quando os municípios visam alcançar a mudança ao nível do posicionamento do território face a um

determinado diagnóstico realizado; funcional – relativas às contribuições intrínsecas do processo para promover a mudança desejada; interna - Quando pretende reduzir as fraquezas e aumentar as forças (ambiente interno) de cada ator.

1.2.2 - Caracterização do ambiente interno

A análise ao ambiente interno também foi alvo da nossa atenção. Importava saber o envolvimento dos trabalhadores na prossecução do desenvolvimento das ações, bem como a capacitação dos recursos humanos para tal tarefa.

Neste aspeto é de salientar que apenas um município afirma que não estimula os trabalhadores a desenvolverem relações de cooperação enquanto que os restantes onze afirmam que o faz. Estes onze municípios identificam as medidas através das quais os executivos estimulam os seus trabalhadores a desenvolver relações de cooperação, sendo que o *acompanhamento do trabalho desenvolvido*, também abordado nas entrevistas tal como se pode constatar pela afirmação de um dos presidentes “*E isto é um papel de um presidente de câmara. - Já fizemos isto, já conseguimos terminar este objetivo? Não porque agora está aqui uma dúvida. Então, perguntem à Câmara x, é claro que não vamos perguntar a Lisboa, a Coimbra ou a Bragança. Perguntamos à Câmara de Estremoz, ou à Câmara de Fronteira, ou à Câmara de Sousel, ou à Câmara de Portalegre*” (PC 2, 2017) e a *formação* são aquelas que mais se destacam, tendo sido assinaladas por nove municípios. Estas categorias são também abordadas nas entrevistas realizadas “*Estou sempre disponível para colaborar, incluindo ações de formação em que possam essas matérias ser abordadas. Eu sou o primeiro a acompanhá-los e a ir com eles no sentido de perceber o que é que podemos, todos nós, lucrar com esse desenvolvimento e com essas ações*” (PC 3, 2017).

Também a *coresponsabilização dos trabalhadores nas decisões*, a *informação sobre as mudanças necessárias no município* e a *partilha de informações* são consideradas importantes para motivar os trabalhadores a desenvolverem ações de cooperação.

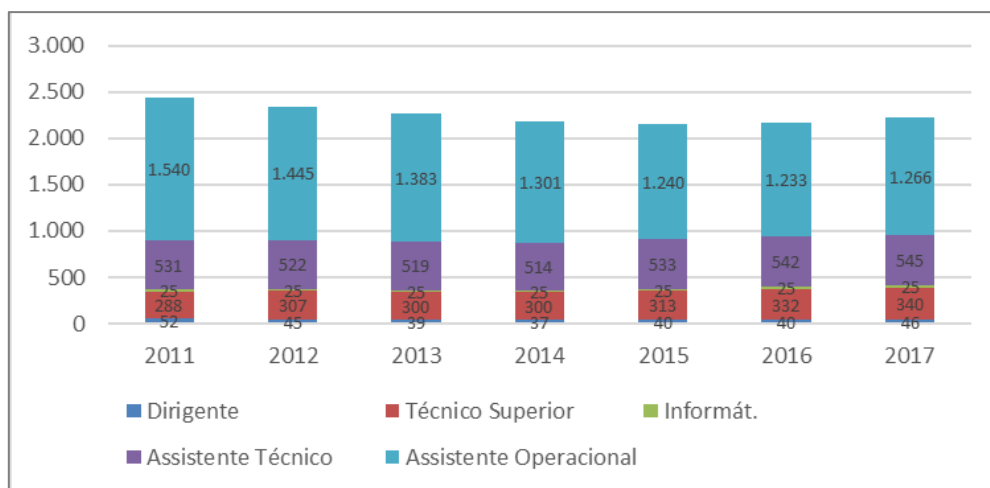
É de salientar que apenas três dos onze municípios refere o desenvolvimento de equipas multidisciplinares. Parece-nos, assim, ficar evidenciada a importância da estrutura organizacional vivenciada pelos municípios, baseada num modelo mecanicista, apoiado numa estrutura burocrática e rígida, em que a constituição deste tipo de equipas multidisciplinares é uma prática pouco usual.

A maioria dos municípios considera adequado número de trabalhadores para a concretização de relações de cooperação intermunicipais. Sete dos doze municípios afirmam que a câmara municipal possui o número adequado de trabalhadores à concretização de relações de cooperação intermunicipais, havendo apenas três que discordam desta afirmação e dois que nem concordam, nem discordam.

No que concerne às competências e conhecimentos dos trabalhadores dos municípios, constatamos que nenhum dos municípios possui uma atitude negativa face à afirmação colocada e quando questionado se a câmara municipal possui trabalhadores com competências e conhecimentos necessários à concretização de relações de cooperação intermunicipais, a maioria (dez) está de acordo ou totalmente de acordo com a afirmação. Dois municípios não concordam, nem discordam, da afirmação. Importa neste aspeto ter presente a evolução do emprego na administração local, bem como do nível de escolaridade associado às diferentes categorias.

De acordo com dados da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) (DGAEP, 2018) o número de técnicos superiores nas câmaras municipais do Alto Alentejo tem vindo a subir ao longo dos últimos anos.

Gráfico 4 - Emprego nas câmaras municipais do Alto Alentejo por categoria profissional (2011-2017)



Fonte: DGAEP, 2018

Em consequência das políticas originadas pelo MoU os municípios, bem como toda a Administração Pública ficaram com constrangimentos na admissão de pessoal (Governo de Portugal, 2011a), de acordo com o documento deveria ficar assegurada a diminuição do peso das despesas com pessoal no PIB, em 2012 e em 2013.

Apesar do número de trabalhadores nas câmaras municipais ter vindo a decrescer, em especial até 2015, ano em que estes órgãos tiveram um menor número de trabalhadores ao serviço (2151 trabalhadores), verifica-se que o número de técnicos superiores e dirigentes⁶⁶ tem vindo a crescer, mais significativamente após 2014.

Esta evidência pode ajudar a fundamentar as respostas dadas pelos municípios sobre o facto de existirem condições no seu ambiente interno relacionadas com os conhecimentos e competências dos recursos humanos.

A evolução das relações de cooperação, de acordo com as respostas obtidas, é favorável. Dos doze municípios, sete consideram haver mais relações de cooperação à data da realização do questionário que no mandato anterior, três consideram que não existiram mais, um município não sabe e outro não responde à questão.

1.2.3 - Os relacionamentos dos municípios do Alto Alentejo

No questionário aplicado foi solicitada resposta a uma questão sobre a frequência com se realizam as relações formais entre atores, com recurso a uma escala de Likert, com cinco pontos, e que possuía a seguinte correspondência: 0 – Nunca; 1 – Raramente; 2 – Algumas vezes; 3 – Frequentemente e 4 – Muito Frequentemente, foi possível construir uma matriz binária em que se considerou que a ausência de relação correspondia ao 0 – Nunca.

Para que pudéssemos aferir o grau de relação entre os diversos atores, foi solicitado a cada um dos atores participantes que indicassem a frequência com que o município manteve relações formais de cooperação com outros municípios.

Tendo como base o trabalho realizado de levantamento e mapeamento dos protocolos arquivados nos municípios, foram enumerados os municípios pertencentes às seguintes NUT III: Alto Alentejo, Alentejo Central, Beira Baixa, Médio Tejo e Lezíria do Tejo. Foi ainda dada a possibilidade de os municípios enumerarem e identificarem a frequência de relações com municípios não referidos anteriormente (cada inquirido poderia referir até três possibilidades de resposta aberta).

⁶⁶ Optou-se por incluir a categoria de dirigente por serem também técnicos superiores, ainda que se encontrem em comissão de serviço num cargo dirigente. O número de dirigentes em 2017 ainda era inferior ao número existente em 2011.

Primeiramente foi construída uma matriz quadrada, com o mesmo número de linhas e de colunas, em que os nomes dos atores em linhas e em colunas são os mesmos⁶⁷. Neste tipo de matriz quando existe relação entre os atores, tal relação é identificada com o número 1. E quando se verifica ausência de relação é colocado o zero.

Quadro 19 - Matriz binária de Atores

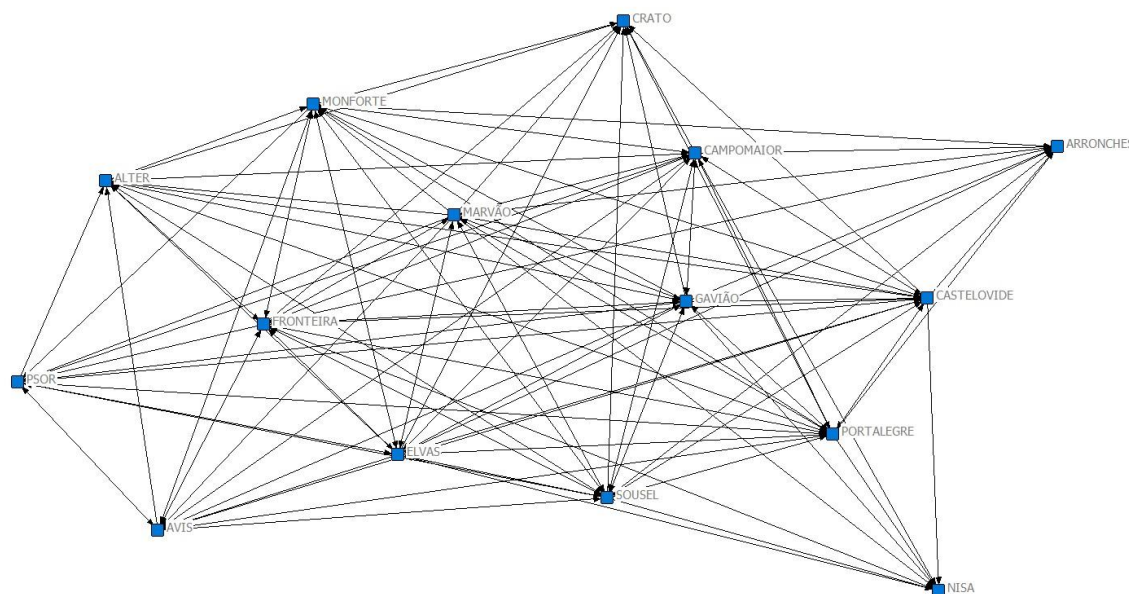
ATORES	ALT	ARRON	AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE	CRT	ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF	NIS	PSOR	PTG	SOU
ALT	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1
ARRON	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AVS	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1
CAMPMAIOR	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CASTVIDE	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CRT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ELV	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
FRONT	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
GAV	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
MAR	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1
MONF	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1
NIS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PSOR	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0
PTG	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
SOU	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0

Fonte: Elaboração própria com base nas respostas aos questionários

Para a realização da matriz recorreu-se ao UCINET, devido ao facto deste programa informático possuir um conjunto de funcionalidades, nomeadamente um conjunto de medidas de análise de redes sociais (Silva, Fialho, & Saragoça, 2013a). Este recurso foi utilizado para representar a rede e identificar as interações existentes entre os municípios do Alto Alentejo. Tendo presente a matriz apresentada, recorrendo ao programa NetDraw 2.165, apresentamos o grafo que permite a primeira abordagem sobre a dinâmica da rede, interações entre atores e posições dos atores na referida rede.

⁶⁷ No caso da presente matriz, bem como na matriz de frequência de relações (Quadro 23) decidiu-se pela inclusão de três atores que faziam parte do universo, mas que depois não foi possível recolher os respetivos dados. Ainda assim, optou-se pela sua inclusão na matriz, mas, no caso, foi colocado o número zero para as suas opções de relacionamento com os restantes atores.

Figura 13 - Dinâmica da rede de relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

A Figura 13 mostra que os vários municípios possuem relações entre si, apresentando uma rede densa de relações. No entanto, é visível a centralidade de alguns atores: Fronteira, Gavião, Marvão, Campo Maior e Castelo de Vide.

No que respeita às medidas descritivas da rede, estas colocam a ênfase nas características das interações, bem como da integração e coesão da rede. Densidade e centralidade são conceitos fundamentais na análise de redes sociais. A densidade mostra a proporção de ligações existentes tendo como base as ligações possíveis e a centralidade permitem localizar cada ator em relação à rede local.

De acordo com os dados obtidos, a densidade, ou seja, a força das relações entre os municípios é de 66,2%, sendo o número de laços 139 e a frequência de não existência de relação de 71. Verificamos que de um número total de 210 relações possíveis, os municípios desenvolvem 139. Assim, numa primeira análise parece existir uma forte interação entre os municípios. Contudo, devemos ter presente que esta medida deve estabelecer comparações para que se possa aferir se a mesma é alta ou baixa. Deste modo, iremos complementar a presente informação com a análise da frequência das relações mantidas por estes atores, conforme explicitado no Quadro 23.

Analisando o grau de centralidade⁶⁸ da rede, verificamos a intensidade dos fluxos dos atores e, assim, podemos também aferir quais os atores mais centrais na rede em análise.

Quadro 20 - Grau de centralidade (FREEMAN'S DEGREE CENTRALITY)

		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
8	FRONT	14.000	10.000	100.000	71.429
9	GAV	14.000	8.000	100.000	57.143
10	MAR	14.000	7.000	100.000	50.000
4	CAMPMAIOR	14.000	8.000	100.000	57.143
5	CASTVIDE	14.000	9.000	100.000	64.286
7	ELV	14.000	9.000	100.000	64.286
15	SOU	14.000	10.000	100.000	71.429
14	PTG	14.000	10.000	100.000	71.429
11	MONF	11.000	10.000	78.571	71.429
13	PSOR	6.000	10.000	42.857	71.429
1	ALT	5.000	11.000	35.714	78.571
3	AVS	5.000	10.000	35.714	71.429
2	ARRON	0.000	9.000	0.000	64.286
6	CRT	0.000	10.000	0.000	71.429
12	NIS	0.000	8.000	0.000	57.143

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Tal como nos havia sido mostrado pela Figura 14, os dados agora tratados com recurso à utilização das medidas de centralidade da rede, vêm demonstrar que existem atores que ocupam posições mais centrais que outros, quer ao nível da centralidade de entrada (*in-degree*), quer da centralidade de saída (*out-degree*).

O Quadro anterior mostra que uma parte significativa dos atores refere a existência de conexões com a quase a totalidade dos seus pares (*out-degree*), mas a situação altera-se relativamente ao número de municípios que recebem indicações por parte dos demais. Assim, Alter do Chão é aquele que possui maior popularidade, indicando que este ator possui um elevado grau de envolvimento nas atividades da rede. Em situação diferente encontramos os municípios de Arronches e Nisa, em que apenas pouco mais de metade dos seus pares os citam, indicando um afastamento do centro do sistema de cooperação

Com recurso às estatísticas descritivas podemos verificar que a rede possui uma média de todas as relações igual a 9.267, sendo a variação média de 5.698 na centralidade de saída e de 1.062 na centralidade de entrada. Há atores que se encontram acima deste valor médio de relações e, por outro lado, existem outros claramente abaixo deste valor. Estes dados vêm mostrar que uma parte significativa dos municípios (mais de 90%) estão ativos

⁶⁸ A medida de centralidade visa aferir o grau de importância de um ator, de acordo com as relações e articulações de relações que este ator tenha. Podemos medir a centralidade com recurso a diversas medidas, nomeadamente: grau de centralidade (Centrality degree), grau de intermediação (Betweenness) e grau de proximidade (Closeness).

na rede, mas nem todos gozam do mesmo prestígio no seio da rede, apenas 10,62%, ou seja, pouco mais do que um município possui essa centralidade de entrada. Mas se voltarmos a olhar para a Figura 13, esta evidenciava a existência de atores em posições afastados do centro, como é o caso de Alter do Chão, Avis e Ponte de Sôr⁶⁹, contudo a análise dos índices demonstra que apesar de Alter do Chão não indicar a existência de relações com um número significativo de outros atores, é este município que os restantes referem com maior frequência.

No entanto, para além do grau de centralidade, importa também aferir que informações nos concede esta matriz binária sobre o grau de intermediação (*Betweenness*). O grau de intermediação indica-nos a influência que um ator ocupa no processo de comunicação da rede, ou seja, é o número de vezes que o ator surge num determinado caminho geodésico, ou seja, o potencial dos atores que servem de intermediários (Marteleto, 2001; Silva, Fialho, & Saragoça, 2013a).

De acordo com o Quadro 21 verificamos que os municípios influenciam o processo de comunicação de forma diversa, existem municípios que além de ocuparem uma posição central na rede (Fronteira) essa centralidade também é observável no processo de comunicação, mantendo-se como um município influenciador. Existem outros que, pelo contrário, não apresentam qualquer papel na realização de “ponte” nas ligações existentes (Marvão) ou a sua influência é muito reduzida (Avis e Campo Maior).

Quadro 21 - Grau de intermediação (FREEMAN BETWEENNESS CENTRALITY)

		1	2
		Betweenness	nBetweenness
8	FRONT	5.926	3.256
15	SOU	5.926	3.256
14	PTG	4.676	2.569
11	MONF	3.117	1.712
5	CASTVIDE	2.176	1.196
7	ELV	2.176	1.196
9	GAV	1.700	0.934
13	PSOR	1.176	0.646
1	ALT	1.150	0.632
3	AVS	0.500	0.275
4	CAMPMAIOR	0.476	0.262
10	MAR	0.000	0.000
2	ARRON	0.000	0.000
6	CRT	0.000	0.000
12	NIS	0.000	0.000

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

⁶⁹ Não nos referimos aqui aos municípios de Arronches, Crato e Nisa porque apenas é possível aferir objetivamente a sua centralidade de entrada (*in-degree*).

Dois atores evidenciam maior intermediação: Fronteira e Sousel. Estes dois atores posicionam-se nos caminhos geodésicos de outros atores, tendo capacidade para exercer o papel de intermediadores. Tal como menciona Marteleto (2001) têm a capacidade de controlar as informações que circulam na rede, bem como os circuitos dessas mesmas informações. No entanto, não há muita variação na relação entre os atores (de zero a 5.93), e que há uma variação bastante modesta (desvio padrão de 2.02 em relação a uma distância média de 1.93). Observamos que Fronteira e Sousel são capazes de conectar 5.926 pares de nós, Portalegre consegue realizar esta ação em 4.676. Os restantes atores apresentam um grau de intermediação bastante mais reduzido. No entanto, é possível afirmar que na rede as conexões podem ser feitas sem a ajuda de qualquer intermediário, não esqueçamos que estamos perante entidades cuja natureza é igual, bem como o seu grau de autonomia.

Recorrendo aos dados veiculados pela coluna *nBetweenness* ou *Betweenness* normalizado ficamos a saber que Fronteira e Sousel estão localizados em cerca de 1/3 dos caminhos de informação da rede e, por tal facto, são atores que contactam com diferentes atores da mesma.

A última medida de centralidade que se apresenta é o grau de proximidade. O grau de proximidade significa a capacidade de um ator se conectar a outros atores da rede. O seu cálculo tem presente todas as distâncias geodésicas de um ator para realizar as ligações aos restantes.

Quadro 22 - Grau de proximidade (CLOSENNESS)

ID	Grau de Proximidade
6 CRT	31.818
2 ARRON	31.111
12 NIS	30.435
1 ALT	25.000
11 MONF	24.561
3 AVS	24.561
14 PTG	24.561
8 FRONT	24.561
15 SOU	24.561
13 PSOR	24.561
7 ELV	24.138
5 CASTVIDE	24.138
4 CAMPMAIOR	23.729
9 GAV	23.729
10 MAR	23.333

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Considerando apenas os municípios que participaram no estudo (Arronches, Crato e Nisa não participaram na investigação, mas foram referidos pelos restantes) verificamos que os graus de proximidade variam entre 25.00 e 23.33. O município de Alter do Chão aparece como aquele que possui maior grau de proximidade, ou seja, aquele que apresenta maior capacidade de ligação aos restantes atores da rede.

Em forma de síntese, apresenta-se, no Quadro 24, para cada um dos municípios, ordenados pela sua identificação nominal, as várias medidas de centralidade da rede. Tal como já foi mencionado, a questão realizada no inquérito por questionário solicitava aos municípios que realizassem uma análise à frequência das relações que mantêm com um conjunto de outros municípios.

No que concerne às relações entre os municípios que compõem a NUT Alto Alentejo, foi realizada a matriz de frequência, apresentada de seguida.

Quadro 23 - Matriz atores x atores – frequência de relações de formais de cooperação entre municípios do Alto Alentejo

ATORES	ALT	ARRON	AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE	CRT	ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF	NIS	PSOR	PTG	SOU
ALT	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	2	0	0	1	1
ARRON	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AVS	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	1	0	2
CAMPMAIOR	3	4	3	0	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3
CASTVIDE	3	4	3	3	0	3	3	3	3	4	3	3	3	4	3
CRT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ELV	4	4	4	4	4	4	0	4	4	4	4	4	4	4	4
FRONT	2	2	2	2	2	2	2	0	1	2	2	1	1	2	2
GAV	3	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	3
MAR	2	2	1	2	3	1	2	1	1	0	1	2	1	3	2
MONF	4	4	3	3	2	2	4	4	0	0	0	0	2	2	3
NIS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PSOR	1	0	2	0	1	0	2	0	1	0	0	0	0	1	0
PTG	1	4	1	2	4	1	1	3	1	2	2	1	1	0	1
SOU	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0

Legenda:
0 - Nunca
1 - Raramente
2 - Algumas vezes
3 - Frequentemente
4 - Muito frequentemente

Fonte: Elaboração própria com base nas respostas aos questionários

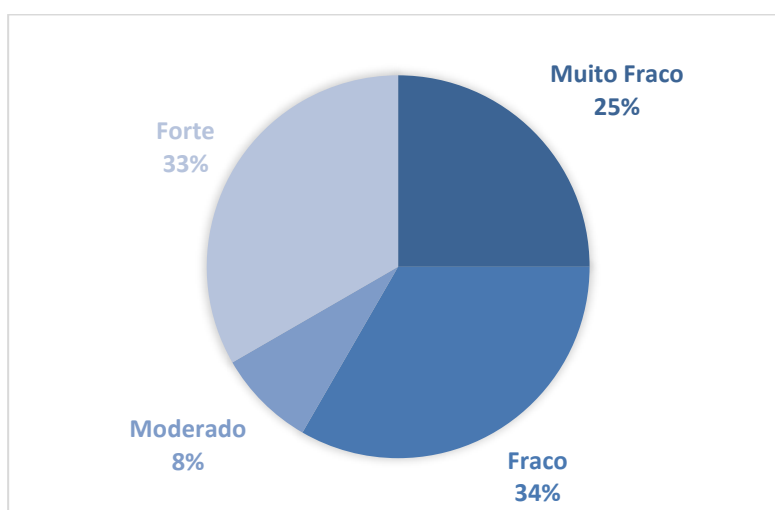
A matriz obtida mostra claramente que nem todos os municípios se relacionam entre si, atendendo a que existem 29 respostas de «0 - Nunca» e verifica-se que metade dos municípios «nunca» ou «raramente» desenvolve ações de cooperação com os restantes municípios da NUT.

Apenas um município obtém a totalidade das frequências possíveis (56), considerando que o mesmo indica ter relações de cooperação com elevada frequência com todos os outros municípios (Elvas). Existe apenas um município que todos os outros indicam como tendo relações de cooperação (Alter do Chão), nos restantes há sempre pelo menos um que indica «Nunca», demonstrando a centralidade de entrada deste município.

Os municípios de Marvão e de Nisa são os mais “escolhidos” pelos restantes como «Nunca» tendo tido relações de cooperação. Os municípios de Gavião e Ponte de Sôr são os mais apontados na categoria «Raramente». Monforte é o município mais apontado pelos restantes cuja frequência indica «Algumas vezes», os municípios de Avis e Fronteira são aqueles que mais vezes são indicados como «Frequentemente» e Arronches o que é aquele que mais frequências recolhe de «Muito Frequentemente».

Se atendermos a uma escala de intensidade de relacionamento com 4 níveis, “Muito Fraco”, “Fraco”, “Moderado” e “Forte”, em que Muito Fraco significa uma frequência de relações inferior ou igual a 14; sendo Fraco uma frequência situada entre 15 e 28; Moderado entre 28 e 42 e Forte uma frequência acima de 43, constata-se que mais de metade (58, 33%) dos municípios do Alto Alentejo têm relações fracas ou muito fracas entre si e 41,66% têm relações moderadas ou fortes.

Gráfico 5 - Escala de frequência das relações de cooperação



Fonte: Elaboração própria, a partir do questionário

Contudo, apesar de estas primeiras considerações sobre o comportamento da rede, entendeu-se ser importante o recurso ao UCINET e ao NetDraw para que melhor pudéssemos evidenciar a rede (subjéctiva)⁷⁰ de relações entre municípios.

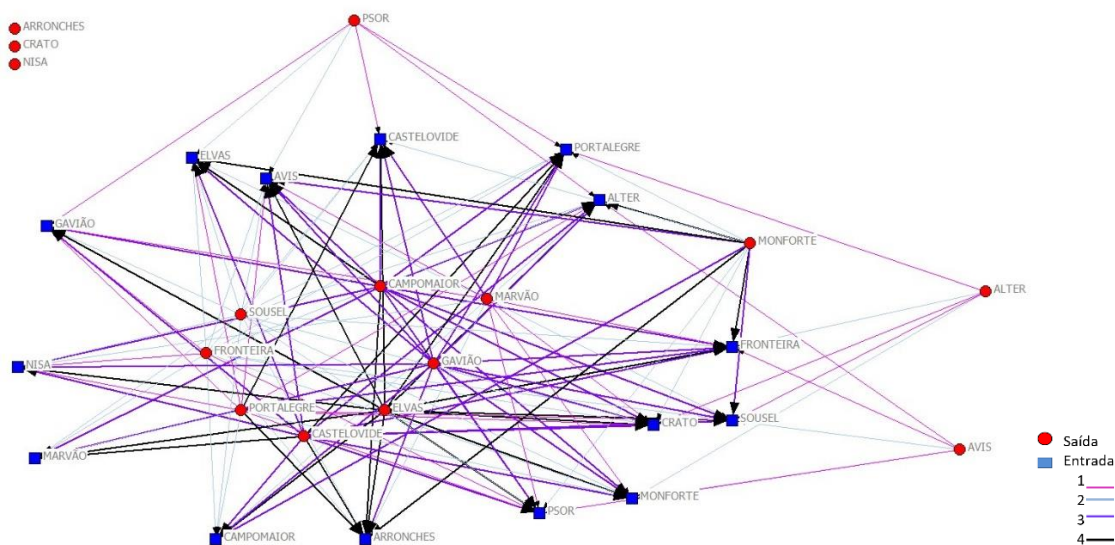
No Quadro 23, representado na Figura 14, é possível observar que os atores possuem frequências de relacionamentos bastante diversos, existem atores que assumem não ter relações muito frequentes, nem frequentes com nenhum dos restantes municípios (Alter

⁷⁰ Denominamos de rede subjéctiva em virtude de os atores terem valorado cada uma das suas relações com os restantes atores e essa valoração depende de um quadro de referência que, necessariamente, difere de ator para ator.

do Chão, Fronteira, Ponte de Sor e Sousel). No extremo oposto, Elvas assume que possui relações muito frequentes com todos os outros municípios.

Através da observação do grafo é possível constatar que existem municípios que possuem um elevado número de relacionamentos com outros municípios, veja-se o caso do município de Arronches, em que cinco municípios indicam como sendo muito frequentes a sua relação com este município. É de salientar que os atores que indicam esta relação são municípios que possuem afinidades territoriais com Arronches, quer em termos de contiguidade, quer pela existência de fatores que exigem a existência de conectividade entre os municípios e/ou se constituem como autoridades de cooperação, por exemplo, Parque Natural da Serra de São Mamede ou a existência de equipas locais de intervenção na área social⁷¹.

Figura 14 – Grafo ponderado das relações formais entre os municípios do Alto Alentejo



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Assim, se na anterior matriz (binária) tínhamos uma densidade de 66,2%, através da avaliação realizada pelos atores, percebemos que a densidade desce significativamente, ficando nos 40.95%, o que significa que os municípios possuem um nível de

⁷¹ Esta informação advém do mapeamento e análise aos documentos de cooperação arquivados nos diferentes municípios.

relacionamento fraco, sendo a maioria das relações identificadas dentro das categorias raramente ou algumas vezes.

O grau de centralidade demonstra que o município de Elvas manifesta que se relaciona muito frequentemente com os restantes municípios⁷², mas também os municípios de Castelo de Vide e de Campo Maior apresentam um grau de saída apreciável, em 56 valores que podiam existir apresentam 45 e 44 respetivamente. No que respeita à centralidade de entrada, verificamos que os municípios de Arronches, Fronteira e Alter do Chão são os que possuem maior centralidade, ou seja, possuem maior capacidade de controlar o fluxo de comunicação. Qualquer um destes atores encontra-se acima da média da centralidade de entrada da rede, ou seja, são atores aos quais é reconhecida importância ou prestígio. Os resultados indicam que estes atores têm uma participação importante para os resultados do grupo.

Verificamos que o grau de intermediação e o grau de proximidade não se alterou nas duas matrizes. A valoração efetuada pelos atores sobre a frequência dos relacionamentos vem confirmar os dados obtidos acerca da existência de relação entre atores. Fronteira e Sousel são atores interventivos na rede, são atores com poder de intermediação e que contactam com um maior número de atores.

Quadro 24 - Medidas de centralidade da rede nas matrizes de frequência e binárias

MATRIZ DE FREQUÊNCIA					MATRIZ BINÁRIA				
ID	GRAU DE CENTRALIDADE		GRAU DE INTERMEDIÇÃO	GRAU DE PROXIMIDADE	ID	GRAU DE CENTRALIDADE		GRAU DE INTERMEDIÇÃO	GRAU DE PROXIMIDADE
	OutDegree	InDegree	Betweenness	InCloseness		OutDegree	InDegree	Betweenness	InCloseness
1 ALT	7,00	26,00	1.150	25.000	1 ALT	5,000	11.000	1.150	25.000
2 ARRON	0,00	29,00	0.000	31.111	2 ARRON	0,000	9,000	0,000	31.111
3 AVS	7,00	24,00	0.500	24.561	3 AVS	5,000	10,000	0.500	24.561
4 CAMPMAI	44,00	21,00	0.476	23.729	4 CAMPMAIOR	14,000	8,000	0.476	23.729
5 CASTVIDE	45,00	24,00	2.176	24.138	5 CASTVIDE	14,000	9,000	2.176	24.138
6 CRT	0,00	22,00	0.000	31.818	6 CRT	0,000	10,000	0.000	31.818
7 ELV	56,00	23,00	2.176	24.138	7 ELV	14,000	9,000	2.176	24.138
8 FTR	25,00	26,00	5.926	24.561	8 FRONT	14,000	10,000	5.926	24.561
9 GAV	42,00	16,00	1.700	23.729	9 GAV	14,000	8,000	1.700	23.729
10 MAR	24,00	20,00	0.000	23.333	10 MAR	14,000	7,000	0.000	23.333
11 MONF	33,00	24,00	3.117	24.561	11 MONF	11,000	10,000	3.117	24.561
12 NIS	0,00	19,00	0.000	30.435	12 NIS	0,000	8,000	0.000	30.435
13 PSOR	8,00	21,00	1.176	24.561	13 PSOR	6,000	10,000	1.176	24.561
14 PTG	25,00	25,00	4.676	24.561	14 PTG	14,000	10,000	4.676	24.561
15 SOU	28,00	24,00	5.926	24.561	15 SOU	14,000	10,000	5.926	24.561

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

A matriz de frequência foi alvo de uma análise relativa às redes no interior da rede. Assim, foi nosso objetivo foi identificar agrupamentos de atores dentro da rede dos

⁷² Manifestando-se como o ator que apresenta a maior centralidade de saída, maior grau de saída

municípios do Alto Alentejo. Esta análise permite uma aproximação à estrutura da rede (Silva, Fialho, & Saragoça, 2013a), permitindo identificar grupos diferenciados, ainda que estejamos a trabalhar a mesma rede.

Com recurso ao software UCINET verificamos que a rede é constituída por quatro cliques, ou seja, quatro subgrupos. Contata-se a existência de uma microestrutura da rede em estudo.

Esta microestrutura é a seguinte:

Quadro 25 - Microestrutura da rede

CLIQUES	ATORES														
1	ALT		AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE		ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF		PSOR	PTG	SOU
2	ALT			CAMPMAIOR	CASTVIDE	CRT	ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF			PTG	SOU
3		ARRON		CAMPMAIOR	CASTVIDE		ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF			PTG	SOU
4				CAMPMAIOR	CASTVIDE		ELV	FRONT	GAV	MAR		NIS		PTG	SOU

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

A leitura dos dados permite-nos concluir que existe um conjunto de atores que integra todos os subgrupos, enquanto que outros integram apenas um dos subgrupos. A maioria dos municípios (oito) encontra-se nos quatro subgrupos, um município está presente em dois subgrupos e cinco municípios estão apenas num dos quatro subgrupos.

Com recurso à matriz Ator – Ator, matriz de sobreposição, é possível obtermos um conjunto de dados relativos à microestrutura existente.

Quadro 26 - Matriz de sobreposições ator - ator clique

ID	ALT	ARRON	AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE	CRT	ELV	FTR	GAV	MAR	MONF	NIS	PSOR	PTG	SOU
ALT	2	0	1	2	2	1	2	2	2	2	2	0	1	2	2
ARRON	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1
AVS	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1
CAMPMAIOR	2	1	1	4	4	1	4	4	4	4	3	1	1	4	4
CASTVIDE	2	1	1	4	4	1	4	4	4	4	3	1	1	4	4
CRT	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1
ELV	2	1	1	4	4	1	4	4	4	4	3	1	1	4	4
FTR	2	1	1	4	4	1	4	4	4	4	3	1	1	4	4
GAV	2	1	1	4	4	1	4	4	4	4	3	1	1	4	4
MAR	2	1	1	4	4	1	4	4	4	4	3	1	1	4	4
MONF	2	1	1	3	3	1	3	3	3	3	3	0	1	3	3
NIS	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
PSOR	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1
PTG	2	1	1	4	4	1	4	4	4	4	3	1	1	4	4
SOU	2	1	1	4	4	1	4	4	4	4	3	1	1	4	4

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Assim, na leitura da diagonal da matriz verificamos o número de cliques a que pertence cada um dos atores. Deste modo, podemos constatar que os municípios de Campo Maior, Castelo de Vide, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Portalegre e Sousel integram e partilham quatro cliques, são atores que se encontram presentes em todos os subgrupos existentes na rede. A participação de Fronteira e Sousel nos diferentes subgrupos reforça a informação anteriormente apresentada sobre a capacidade destes atores para exercerem a função de intermediação no seio da rede. Também a integração dos municípios de Arronches, Avis, Crato, Nisa e Ponte de Sor num único subgrupo da microestrutura não surpreende, tendo presente os dados apresentados referentes restantes medidas descritivas.

Se voltarmos a olhar para os dados anteriormente expostos, podemos constatar que a matriz binária já nos indicava um elevado grau de saída dos municípios de Campo Maior, Castelo de Vide, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Portalegre e Sousel.

Os municípios foram questionados sobre a sua perceção relativamente à intensidade das relações de cooperação que desenvolvem com os restantes municípios pertencentes à NUT Alto Alentejo⁷³, tendo sido colocados perante uma escala ordinal que posicionava o grau de intensidade entre «Muito Forte» e a não existência de relação e verificamos que a perceção da maioria dos municípios é que a intensidade das relações é «Forte» ou «Média». Apenas um município entende que a cooperação desenvolvida entre os municípios desta NUT como «Muito Forte» e outro considera-a «Frac».

Tendo presente o quadro teórico e os diversos exemplos de investigações sobre esta temática que indicam que a proximidade geográfica e a existência de quadros socioeconómicos e culturais, conduzem à existência de ações recíprocas em determinados contextos (Carmo, 2006), questionámos, para além dos municípios do Alto Alentejo, outros atores sobre a frequência de relações com outros atores municipais, nomeadamente das NUT III que circundam o território em estudo.

Em primeiro lugar, interessou-nos construir uma matriz em que fosse possível verificar a existência de relações entre os municípios do Alto Alentejo e do Alentejo Central. Assim, da realização desta matriz ressalta que os municípios do Alto Alentejo e do Alentejo Central possuem 55 laços entre si, como se demonstra no Quadro n.º 27, o que significa a existência de uma densidade de relações de 32,7%.

⁷³ P17 do questionário: “Qual é a sua perceção acerca da intensidade da cooperação existente entre municípios do Alto Alentejo?”.

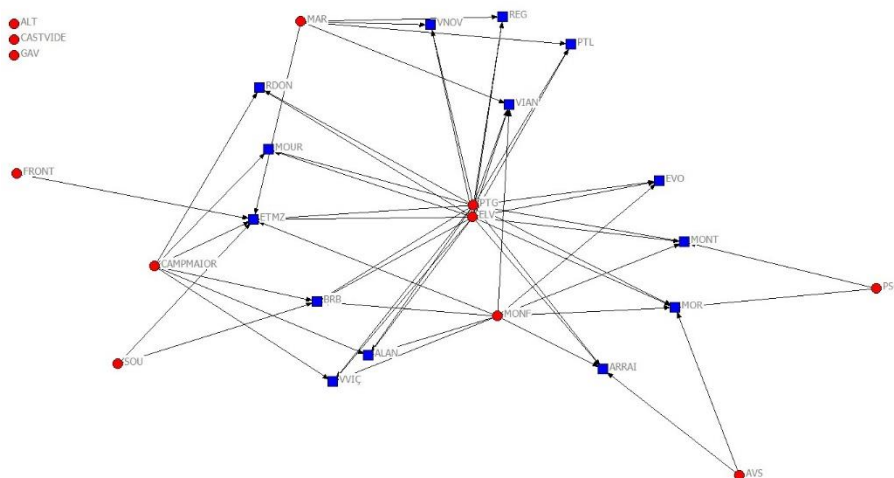
Quadro 27 - Relações entre os municípios do Alto Alentejo e os municípios do Alentejo Central

ATORES	ALAN	ARRAI	BRB	ETMZ	EVO	MONT	MOR	MOUR	PTL	RDON	REG	VNOV	VIAN	VVIÇ
ALT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AVS	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
CAMPMAIOR	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1
CASTVIDE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ELV	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
FRONT	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GAV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MAR	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0
MONF	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1
PSOR	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
PTG	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
SOU	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base no questionário

Da análise da matriz verifica-se que a proximidade geográfica entre territórios parece demonstrar alguma capacidade para que os municípios se relacionem. Considerando a variável proximidade geográfica, constata-se que: o município de Avis relaciona-se com os municípios de Mora e Arraiolos; Campo Maior diz relacionar-se com Alandroal, Borba, Estremoz, Redondo e Vila Viçosa (ainda que refira também o município de Mourão). Elvas afirma relacionar-se com todos os municípios que integram a NUT Alentejo Central; Fronteira afirma o seu relacionamento com Estremoz; Ponte de Sor assume relacionar-se com Mora e Montemor-o-Novo; Sousel diz que possui relações com Estremoz e Borba.

Figura 15 - Grafo de relações entre municípios do Alto Alentejo e municípios do Alentejo Central



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Assim, podemos observar que os municípios do Alentejo Central mais identificados pelos outros municípios são Estremoz (sete referências), Mora e Borba (ambos com cinco).

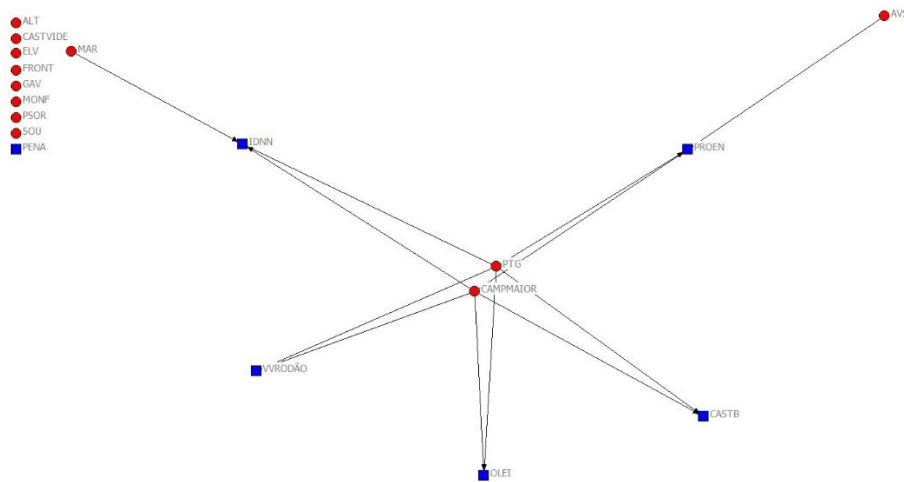
No entanto, como podemos perceber pela matriz e pelo respetivo grafo de relações entre os municípios destas duas NUTS, outros fatores influenciam o relacionamento entre estas estruturas autárquicas. Como é possível observar, existem municípios que não apresentam uma elevada proximidade geográfica, mas que também não deixam de afirmar a existência de relações, como é disso exemplo: Marvão e Portalegre.

Três municípios referem não possuir qualquer relação com os municípios do Alentejo Central: Alter do Chão, Castelo de Vide e Gavião. Estas ausências de relação, bem como as relações existentes entre municípios das duas NUT estão bem evidenciadas através do grafo de relações, Figura 15.

Este exercício foi também realizado para as restantes NUT que circundam o Alto Alentejo: Beira Baixa, Médio Tejo e Lezíria do Tejo. Além disso, em termos de organização territorial, a NUT Alentejo inclui a Lezíria do Tejo (União Europeia, 2013) e, tendo presente esta realidade, foi colocado aos municípios inseridos no estudo que pudessem expressar a frequência com que manteve (no quadro do mandato autárquico) relações formais (p. exemplo: protocolos) de cooperação intermunicipal com os outros municípios.

No contexto de relacionamentos com os municípios da Beira Baixa, verificamos que a maioria dos municípios do Alto Alentejo refere «Nunca» para a resposta a esta questão colocada. Verifica-se que apenas quatro (Avis, Campo Maior, Marvão e Portalegre) dos doze municípios que participaram no estudo respondem afirmativamente à existência de relacionamento, ainda que o número de municípios com que cada um dos municípios do Alto Alentejo se relaciona seja diferente. No entanto, um dos municípios que integra a NUT Beira Baixa fica isolado nestes relacionamentos, ou seja, não existe qualquer município do Alto Alentejo que afirme relacionar-se com este município, referimo-nos ao município de Penamacor.

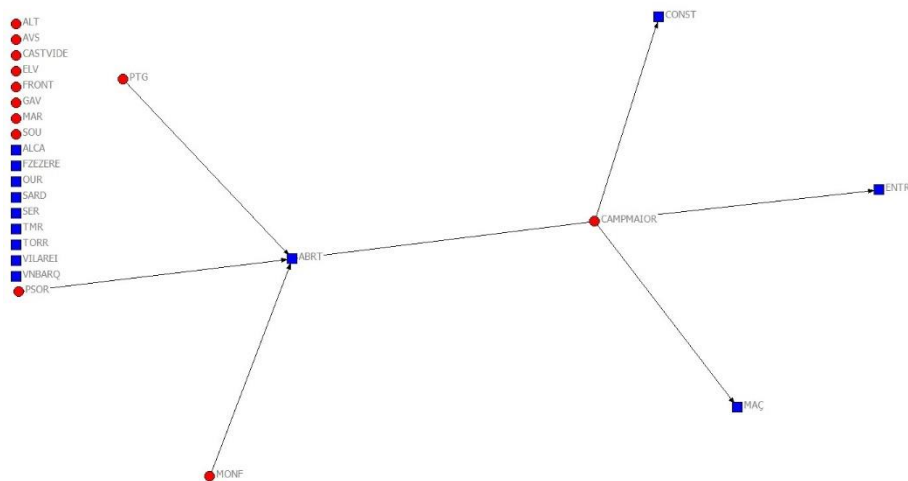
Figura 16 - Grafo de relações entre os municípios do Alto Alentejo e da Beira Baixa



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

A densidade de relações entre os municípios destas duas NUT é de 16.7%, significativamente mais baixa que aquela que analisamos anteriormente.

Figura 17 - Grafo de relações entre os municípios do Alto Alentejo e do Médio Tejo



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

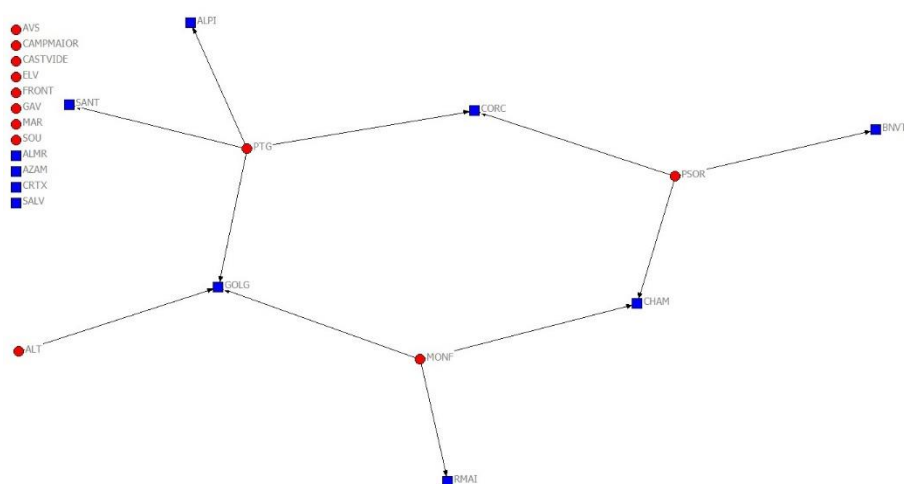
A Figura 17 mostra que os municípios do Alto Alentejo e do Médio Tejo quase não se relacionam entre si, existindo apenas sete laços entre eles. Ainda assim, Abrantes é o município com quem os restantes do Alto Alentejo mais se relacionam.

Por último, analisamos a situação relativa à Lezíria do Tejo. Tal como nos casos anteriores, existe proximidade geográfica (contiguidade entre espaços territoriais) das duas sub-regiões, para além da razão de carácter organizativo já mencionada.

Da análise às respostas obtidas verificamos que existe um maior relacionamento com municípios localizados na NUT Lezíria Tejo, ainda que ligeiramente superior, do que com os que se integram no Médio Tejo. Podemos contar onze laços existentes. Contudo, a maioria dos municípios do Alto Alentejo não se relaciona com qualquer município da Lezíria do Tejo.

O município desta NUT que é identificado mais vezes pelos municípios do Alto Alentejo é a Golegã. Os municípios de Alter do Chão, Monforte e Portalegre identificam nas suas respostas este município.

Figura 18 - Grafo de relações entre os municípios do Alto Alentejo e da Lezíria do Tejo



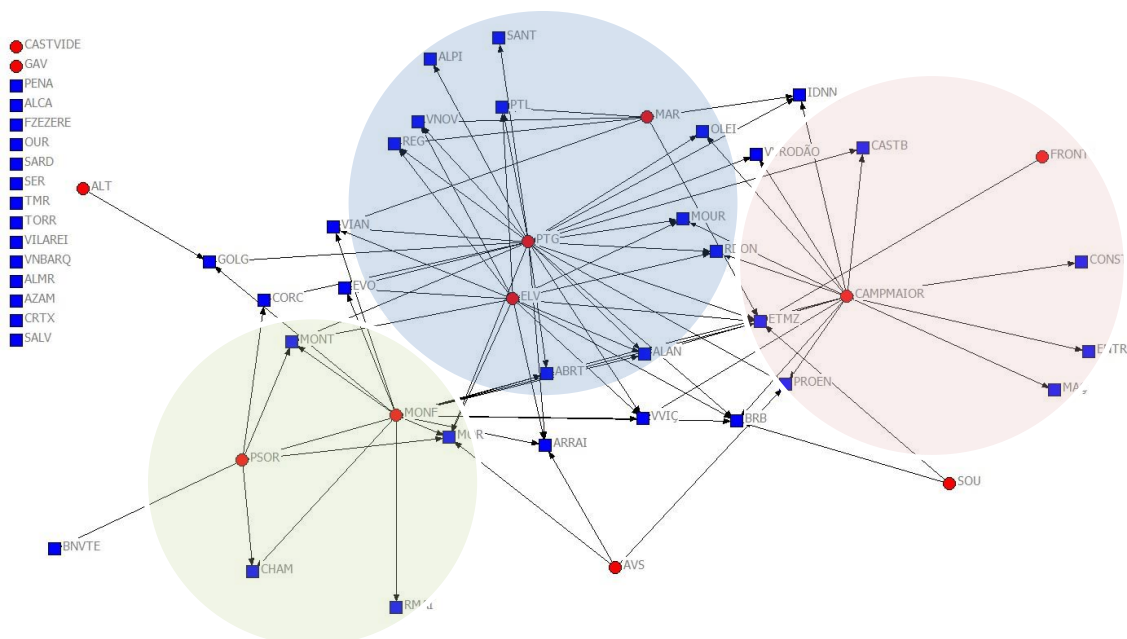
Fonte: Elaboração própria, a partir do software UCINET

Chamusca e Coruche também são identificados por dois municípios: Monforte e Ponte de Sor, no caso da Chamusca e Ponte de Sor e Portalegre, no caso de Coruche. Para além dos municípios já enumerados, são ainda identificados (uma vez cada): Alpiarça (Portalegre), Benavente (Ponde de Sor), Rio Maior (Monforte) e Santarém (Portalegre).

Como é possível visualizar no grafo de relações, Figura 18, para além de um elevado número de municípios do Alto Alentejo não se relacionarem com qualquer município da Lezíria do Tejo também há um número significativo de municípios desta NUT que ficam isolados nestas relações, não havendo qualquer relacionamento com os mesmos (quatro dos onze municípios, Almeirim, Azambuja, Cartaxo e Salvaterra de Magos).

Para que esta análise possa conferir uma visão de conjunto sobre as relações identificadas pelos municípios do Alto Alentejo que participaram na presente investigação com os demais municípios, importava que fosse realizada a matriz de conjunto. Dessa matriz resulta o seguinte grafo (Figura 19):

Figura 19 - Grafo de relações entre os municípios do Alto Alentejo e municípios das NUT Alentejo Central, Beira Baixa, Medio Tejo e Lezíria do Tejo



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

A densidade das relações dos municípios do Alto Alentejo com todos os outros quarenta e quatro municípios objeto do presente estudo é de 16.1%, tendo sido identificadas 85 relações.

Os municípios de Portalegre, Campo Maior e Elvas assumem a existência de um maior número de relações fora da sua NUT. Portalegre assume 28.4% (vinte e quatro) das relações, Campo Maior 17.65% (quinze), Elvas identifica 16.47% (catorze), Monforte 15.29% (treze), os restantes municípios ficam abaixo dos 10% (identificando entre seis uma relação).

Dois municípios do Alto Alentejo - Castelo de Vide e Gavião - não assumem a existência de qualquer relação com os demais municípios enumerados. Contudo, o município de Castelo de Vide identificou na categoria «Outros» os seguintes municípios/redes de municípios: Municípios da Rede de Judiarias de Portugal, Municípios da Rede de Cidades e Vilas de Excelência e Municípios Projeto AdaPT –

Adaptando Portugal às Alterações Climáticas. O município de Gavião não identifica outros municípios.

Dos quarenta e quatro municípios identificados, os que são mais vezes referidos pelos municípios do Alto Alentejo são: 1) Estremoz (Alentejo Central), 2) Mora e Borba (Alentejo Central), 3) Alandroal, Arraiolos, Montemor - o - Novo, Viana do Alentejo, Vila Viçosa (Alentejo Central) e Abrantes (Médio Tejo).

Para além dos municípios, ainda que não seja uma questão central para o presente estudo, foi objeto de questionamento a relação dos municípios do Alto Alentejo com outras entidades para além dos municípios⁷⁴.

Deste modo, perante uma listagem de quarenta e nove entidades (entre organismos da administração central ou administração desconcentrada do Estado, empresas públicas, empresas privadas, instituições de ensino, entidades regionais e outras entidades locais) foi solicitado a cada município que pudesse indicar a frequência com que o seu Município manteve contactos formais (por exemplo: assinatura de acordo de cooperação, constituição de associações, protocolo), durante o mandato autárquico, com as entidades referidas.

A análise aos resultados a esta questão demonstra que a entidade que possui maior frequência de relações com os municípios deste território é a CIMAA, ou seja, a autoridade centralizada de cooperação, por excelência, no quadro intermunicipal. Das respostas verificamos que onze dos doze municípios referem ter mantido contactos formais muito frequentes com a comunidade intermunicipal e o município restante diz manter contactos frequentes com esta entidade. Com esta frequência de resposta encontramos apenas as Juntas de Freguesia e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) locais. De seguida, aparecem outras entidades locais: os agrupamentos de escolas e os bombeiros.

⁷⁴ P10. Relativamente às relações com outras entidades, no atual mandato autárquico, indique a frequência com que o seu Município manteve contactos formais (por exemplo: assinatura de acordo de cooperação, constituição de associações, protocolo) no âmbito das relações de cooperação.

Quadro 28 - Relações dos municípios com outras entidades

Entidade	NUNCA	RARAMENTE	ALGUMAS VEZES	FREQUENTEMENTE	MUITO FREQUENTEMENTE
Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA)	0	0	0	1	11
IPSS's Locais	0	0	0	1	11
Juntas de Freguesia	0	0	0	1	11
Agrupamento(s) de Escola(s) Local(ais)	0	0	0	2	10
Bombeiros (locais)	0	0	1	1	10
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	0	0	0	3	9
Associações Culturais e Recreativas Locais	0	0	0	3	9
Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)	0	0	1	3	8
Entidade Regional de Turismo do Alentejo e Ribatejo	0	0	1	4	7
AreanaTejo - Agencia de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo	0	0	1	5	6
Empresas Locais	0	0	3	3	6
Valnor - Centro Integrado de Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos	0	0	3	3	6
Direção Regional de Educação do Alentejo	0	0	2	4	5

Fonte: Elaboração própria com base nos questionários

A segunda entidade de âmbito não local que nos aparece é CCDRA: nove municípios afirmam manter contactos formais muito frequentemente com esta entidade e três municípios afirmam que esses contactos são apenas frequentes. Importa referir que a CCDRA é a entidade que tem como missão assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas sectoriais regionais, para além de ser esta entidade que executa as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades, tem funções, nomeadamente, de elaboração, acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, assegurando que estes se articulam com os instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional. A CCDRA apoia tecnicamente as autarquias locais, bem como as suas associações. Deste modo, tendo presente a missão apresentada, parece bastante evidente a relação muito próxima entre municípios e esta estrutura desconcentrada da Administração Central. Além da missão desta entidade que se interliga com as atribuições e competências da Administração Local, bem como com o regime de tutela em vigor, junto da CCDRA funciona a Autoridade de Gestão do Alentejo 2020, ou seja, a entidade cuja missão é a realização da gestão, o acompanhamento e a execução do programa Alentejo 2020, em que o presidente da CCDRA é, por inerência, presidente da Comissão Diretiva do Alentejo 2020.

No entanto, com a mesma frequência de resposta da CCDRA encontramos as Associações Culturais e Recreativas Locais.

O Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) é a entidade supramunicipal que aparece em terceiro lugar, com oito municípios a afirmarem manter ligações formais muitos frequentes, três municípios com contactos frequentes e um município a manter este tipo de relação apenas algumas vezes. O IEFP é o serviço público de emprego

nacional. Esta entidade visa promover a criação e a qualidade do emprego, bem como combater o desemprego através do desenvolvimento de políticas ativas de emprego e de formação profissional. O IEFP possui uma estrutura organizacional desconcentrada, que comportam as delegações regionais, no caso concreto a delegação do Alentejo e as unidades orgânicas locais: centros de emprego e formação profissional, a NUT Alto Alentejo é servida pelo Centro de Emprego e Formação Profissional de Portalegre⁷⁵ que integra os quinze municípios da NUT Alto Alentejo e ainda os Serviços de Emprego ou Formação agregados, que no caso da área geográfica em estudo são: Serviço de Emprego de Elvas (Arronches, Campo Maior, Elvas e Monforte), Serviço de Emprego de Portalegre (Alter do Chão, Castelo de Vide, Crato, Fronteira, Marvão, Portalegre e Nisa), Serviço de Emprego e Formação Profissional de Ponte de Sor (Avis, Gavião, Ponte de Sor e Sousel) e o Serviço de Formação Profissional de Portalegre (área de abrangência: nacional). Atendendo à caracterização do emprego e do desemprego na NUT em referência, à orgânica e às atribuições desta entidade, às atribuições e competências municipais existe uma interligação entre estas entidades. Por exemplo, alguns dos municípios do Alto Alentejo⁷⁶ (fora da sede dos serviços de emprego) possuem protocolos com esta entidade para o funcionamento dos Gabinetes de Inserção Profissional - estruturas de apoio ao emprego, credenciadas pelo IEFP para apoiar os desempregados no seu percurso de inserção no mercado de trabalho⁷⁷.

Em quarto lugar aparece a ERT. Sete municípios dizem existir contactos formais muito frequentemente, três reconhecem que esses contactos são frequentes e um avalia a intensidade deste relacionamento como ocorrendo algumas vezes.

No âmbito da organização desta entidade regional, os municípios que integram a respetiva área regional de turismo, de acordo com o artigo 5.º dos Estatutos⁷⁸, participam na Turismo do Alentejo, ERT e, de acordo com o artigo 6.º, têm o direito de a) eleger e ser eleitos para os órgãos da entidade; b) tomar parte e votar nas assembleias gerais; c) apresentar sugestões relativas à realização da missão e atribuições desta entidade e d) exercer os poderes previstos na Lei, nos estatutos ou nos regulamentos internos.

⁷⁵ Cf. Portaria n.º 319/2012, de 12 de outubro, define a organização interna do IEFP.

⁷⁶ Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Gavião, Marvão, Monforte e Nisa. Existem também estas estruturas nos municípios de Alter do Chão, Fronteira e Sousel, mas não são assegurados pelos municípios, mas por outras entidades locais.

⁷⁷ Cf. Portaria n.º 140/2015, de 20 de maio, regula os Gabinetes de Inserção Profissional.

⁷⁸ Cf. Despacho n.º 8864/2013, de 8 de julho, estatutos da Entidade Regional de Turismo do Alentejo.

Por outro lado, possuem nos seus deveres o dever de colaboração, de acordo com a alínea c) do artigo 7.º as entidades participantes, nomeadamente os municípios, têm o dever de colaborar nas atividades promovidas pela ERT e aprovadas na assembleia geral e em todas as ações necessárias à prossecução dos seus objetivos.

Como iremos observar nas áreas de cooperação intermunicipal, o turismo é a área que os municípios consideram haver maior intensidade ao nível da interação entre municípios, logo, não é estranho a ERT ser considerada uma das principais entidades com quem os municípios se relacionam.

De seguida, aparece mais uma estrutura de cooperação que teve origem nos municípios alvo do presente estudo, a AreanaTejo - Agência de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo. Conforme pode ser constatado na história da entidade, a sua criação foi fruto da iniciativa e esforço conjunto dos municípios integrados na AMNA (atualmente, CIMAA) com o objetivo de promover a utilização dos recursos endógenos e das energias renováveis de modo a promover o desenvolvimento da região. De acordo com os resultados dos questionários, seis dos doze municípios dizem que as relações formais com a AreanaTejo são muito frequentes e cinco acham que são frequentes, apenas um município diz que estes contactos ocorrem algumas vezes.

As instituições de ensino superior do território - Instituto Politécnico de Portalegre (IPP) e Universidade de Évora (UÉ) - não são das entidades com que os municípios estabeleçam relações formais com maior frequência. O IPP apresenta as seguintes intensidades de relações com os municípios em estudo: dois municípios consideraram que no mandato tiveram relações com muita frequência, sete com frequência, dois consideraram que ocorreram algumas vezes e um respondeu que raramente. Quanto à UÉ, os dados revelam que um município manteve relações com esta instituição de ensino superior com muita frequência, três identificam-se com o frequentemente, seis municípios respondem no seio da categoria algumas vezes, dois referem que essas relações raramente acontecem e um afirma mesmo que nunca aconteceram.

Como podemos verificar pelo Quadro n.º 28, no que concerne às relações entre municípios e outras entidades, as relações mais frequentes ocorrem com quatro entidades em que os municípios são também atores participantes nas mesmas (CIMAA, ERT, AreanaTejo e Valnor); três pertencem à administração desconcentrada do Estado (CCDRA, IEFP e DREA) e seis são de cariz local (IPSS, Juntas de Freguesia, Agrupamentos de Escolas, Bombeiros Locais, Associações Recreativas e Culturais Locais e Empresas Locais).

Em relação às entidades cuja frequência de relações com os municípios é mais baixa, representadas no Quadro 29, apenas uma se situa na sub-região em estudo, a Fundação Amaia, duas enquadram-se geograficamente na NUT Alentejo Central e uma é de âmbito nacional.

Quadro 29 - Entidades que se relacionam com menor intensidade com os municípios do Alto Alentejo

ATORES	HOSPEVR	ANJE	NERE	AMAIA
ALT	0	0	0	1
AVS	1	1	1	1
CAMPMAIOR	0	1	1	0
CASTVIDE	0	1	1	1
ELV	0	1	1	1
FRONT	1	1	1	1
GAV	0	0	0	0
MAR	1	2	1	4
MONF	1	1	2	1
PSOR	0	0	0	0
PTG	2	2	2	2
SOU	1	1	2	1
Total	7	11	12	13

Fonte: Elaboração própria com base nos questionários

Pela análise ao Quadro 28, parece existir uma preponderância de cooperação intraconcelhia. A cooperação operada no âmbito sub-regional e regional, pelo tipo de entidades enumeradas, parece estar centrada nos quadros regulamentares existentes e muito interligada com contrapartidas financeiras, nomeadamente com o Programa Alentejo 2020, com as medidas de apoio ao emprego, com os protocolos relativos à descentralização de competências na educação, entre outros exemplos.

No que se refere a relações com outros países, verifica-se que, no mandato autárquico (2013-2017), metade dos municípios manteve relações de cooperação com outros países e a outra metade não desenvolveu este tipo de relações nem com outros municípios, nem com outras entidades extramunicipais. Constata-se ainda que o país mais referenciado é Espanha, identificado por cinco dos seis municípios que mantém relações com países terceiros. Contudo, é de salientar a referência a vários países da bacia do mediterrâneo (além de Espanha, que também a integra) como a França, a Itália e Marrocos. No seio da Europa, um dos municípios referenciou a Roménia. Neste contexto, sobressai ainda a alusão a países da CPLP como: Timor Leste e Cabo Verde.

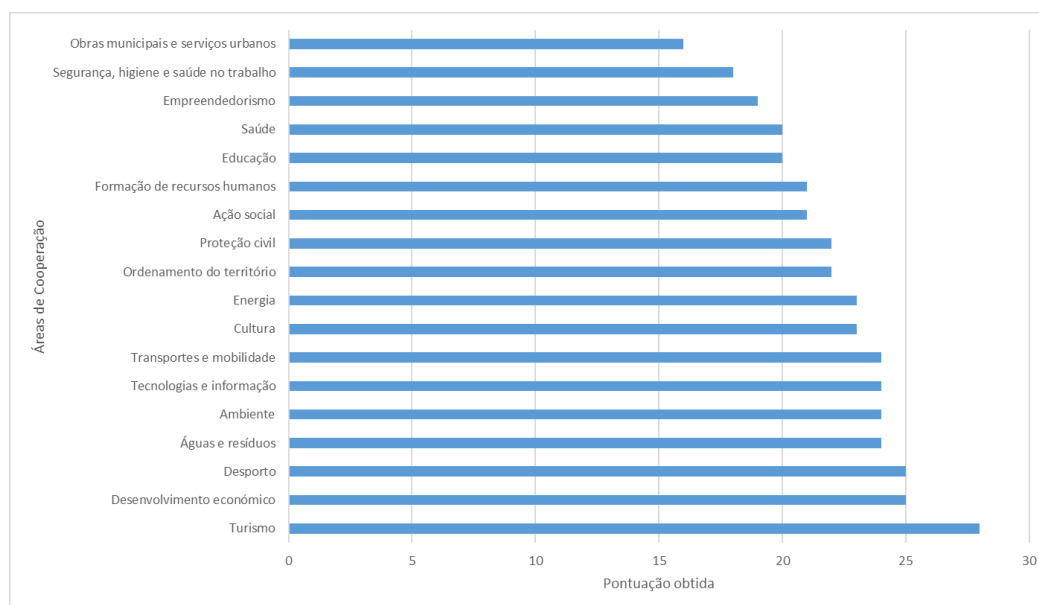
Deste modo, tal como já havia sido mencionado no quadro retrospectivo sobre as relações de cooperação empreendidas pelos municípios do Alto Alentejo, o país vizinho, Espanha, assume relevância nas relações de cooperação existentes neste espaço geográfico.

1.2.4 - Áreas de cooperação intermunicipal

Tendo presente um conjunto de áreas que estão incluídas nos fins ou atribuições dos municípios, de seguida, foi nosso objetivo perceber qual a intensidade das relações de cooperação empreendidas com esses municípios nessas áreas de atuação. Tendo presente a análise das respostas, que foi feita tendo como princípio uma média ponderada de acordo com a escala da pergunta: Fraco, Razoável e Forte, em que fraco equivale a 1 ponto, razoável a 2 pontos e forte a 3 pontos, verificamos que:

A área de atuação em que os municípios indicam existir maior intensidade é o turismo. De seguida os municípios identificam o desenvolvimento económico como a segunda área onde há maior intensidade de relações e em terceiro lugar o desporto.

Gráfico 6 - Intensidade das relações por áreas de cooperação



Fonte: Elaboração própria com base nos questionários

De modo a tornar mais perceptível estas escolhas, verificamos, nas entrevistas realizadas aos presidentes de câmara, que o turismo e o desenvolvimento económico são áreas também amplamente abordadas por vários inquiridos, aparecendo interligadas: “o nosso objetivo é criar condições para que quem nos visita se sinta bem e para os que cá

estão se sintam também melhor. Isso temos vindo a fazer com várias ações e inúmeras medidas que temos vindo a tomar ao longo dos últimos anos” (PC 1, 2017), já outro presidente refere “turismo em geral, atualmente é o maior motor económico da nossa região e está em crescendo ou a questão da área da cultura, tradicionalmente existente, mas com a mobilização de meios não tem a grande probabilidade que tinha antes e, portanto, são estes dois vetores [desenvolvimento económico e turismo]” (PC 4, 2017). Atendendo a estas evidências, para se perceber a importância e a interligação destas duas áreas de cooperação entendeu-se realizar a descrição dos projetos em que a Entidade Regional de Turismo do Alentejo e Ribatejo (ERT) está ou esteve envolvida.

Quadro 30 - Entidade Regional de Turismo do Alentejo e Ribatejo: projetos financiados pela UE

Designação do projeto	Data de início	Data de conclusão	Custo Total Elegível	Apoio da EU
Promoção Alentejo/Ribatejo - Participação na Feira Bolsa de Turismo de Lisboa - Campanhas de Marketing Operacional	20-02-2015	31-10-2018	1.668.165,14 EUR	1.251.123,85 EUR
Diferenciar e Fortalecer a Competitividade do Alentejo como um Destino Turístico	01-10-2015	30-09-2017	992.671,93 EUR	843.771,14 EUR
Implementação das Redes de Oferta	01-01-2016	31-03-2018	399.789,74 EUR	339.821,28 EUR
Certificação do Setor Turístico do Alentejo e do Ribatejo - Qualificação do Destino - Subsetor do Alojamento	01-01-2016	21-05-2018	399.134,76 EUR	339.264,55 EUR
Qualificação do Pão Alentejano	01-01-2016	31-12-2017	336.010,01 EUR	285.608,51 EUR
Conservação, Proteção e Valorização do Património Ornitológico	01-01-2016	31-12-2019	1.288.690,58 EUR	966.517,94 EUR
Alentejo Eventos XX - Promoção e Marketing	01-03-2016	31-12-2017	1.312.318,82 EUR	984.239,12 EUR
Ativação, Animação e Dinamização do Património Cultural Imaterial do Alentejo e do Ribatejo	04-07-2016	30-11-2018	519.675,00 EUR	389.756,25 EUR
Programa de Desenvolvimento das Marcas Alentejo e Ribatejo	25-07-2016	31-10-2018	1.265.993,05 EUR	949.494,78 EUR
Operacionalização da estratégia para a valorização do Touring Cultural e Paisagístico do Alentejo e do Ribatejo - Rotas do Touring Cultural do Alentejo e Ribatejo	01-08-2016	31-10-2018	663.541,38 EUR	497.656,04 EUR
Promoção e internacionalização dos equipamentos e recursos culturais de Évora e do Alentejo	01-10-2016	30-09-2018	561.311,35 EUR	477.114,65 EUR
Organização, Estruturação e Promoção Empresarial do Enoturismo do Alentejo e Ribatejo	01-10-2016	30-09-2018	346.807,00 EUR	294.785,95 EUR
Estrutura de Informação e de Suporte ao Sistema de Montado	01-11-2016	30-10-2018	382.530,00 EUR	286.897,50 EUR
Dinamização do Turismo de Natureza - Alargamento e Consolidação do Produto " Walking "	01-11-2016	31-10-2018	458.354,14 EUR	343.765,61 EUR
Valorização, promoção e desenvolvimento do património histórico e cultural de Évora e da região envolvente*	01-01-2017	31-12-2018	2.090.745,30 E EUR	1.568.058,98 EUR
Total			1.288.690,58 EUR	966.517,94 EUR

Fonte: Elaboração própria, a partir de documentos disponível no site da ERT

A ERT é uma pessoa coletiva pública, de natureza associativa e na qual participam os municípios que integram esta área regional de turismo. Assim, os municípios também acompanham e são envolvidos nos projetos desenvolvidos por esta autoridade centralizada de cooperação para a área do turismo. Mais uma vez, pelos projetos executados ou em execução, é plausível aceitar a relação existente entre turismo e

desenvolvimento económico, existe um conjunto de projetos cujo objetivo é a estruturação de produto turístico.

Atendendo à importância manifestada pelas autoridades centralizadas de cooperação considerou-se também importante verificar a existência desta área de atuação ao nível da CIMAA.

No âmbito desta entidade verifica-se também a existência de projetos que interligam os recursos e os produtos turísticos: Prover INMOTION II - Alentejo, Turismo e Sustentabilidade, Alentejo Feel Nature - Rede de Percursos de Natureza, Alto Alentejo Eventos e Turistrans - vias para o turismo sustentável transfronteiriço (Vias verdes, ecopistas e outros itinerários (Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, 2016; 2017).

No que concerne à terceira área identificada como mais intensa ao nível da cooperação aparece o desporto. Julgamos que, igualmente, nesta área exerce influencia o facto de, no âmbito da CIMAA, serem desenvolvidos dois importantes projetos intermunicipais: os Jogos do Alto Alentejo e o Circuito de BTT do Alto Alentejo. Quanto aos Jogos do Alto Alentejo, estes desenvolvem-se durante cerca de 5 meses e, por exemplo, nos anos de 2018 integraram 14 municípios e em 2019 envolveram 13 dos 15 municípios pertencentes à CIM. Relativamente ao Circuito de BTT do Alto Alentejo é uma das provas da modalidade mais antigas existente no nosso país e desenvolveu-se desde a primeira edição (1995) no âmbito de uma parceria informal de âmbito intermunicipal, que deu origem a um protocolo, em 1997.

De seguida são identificadas como áreas de cooperação: a) Águas e Resíduos, b) Ambiente, c) Tecnologias e informação e d) Transportes e mobilidade.

Mais uma vez, socorremo-nos da informação que nos foi conferida pelo mapeamento dos protocolos arquivados nas câmaras municipais e também pelas entrevistas realizadas aos presidentes de câmara para analisar estes dados. Para além disso, tentámos encontrar outras evidências que sustentassem a fundamentação destas respostas.

Todas estas áreas aparecem com uma ordenação igual. No entanto, relativamente à intensidade mais forte, esta foi apontada por maior número de municípios nas áreas de águas e resíduos e também tecnologias e informação, nestas duas áreas de cooperação, quatro municípios identificam uma intensidade forte e cinco avaliam-nas como razoável.

Tal como ficou explicito na análise retrospectiva das relações de cooperação existentes entre os municípios em estudo, o ambiente e o saneamento foram áreas de extrema importância para estes municípios, especialmente a partir de 1993, quando se opera a separação dos sistemas de águas e águas residuais em “sistemas em alta” ou

multimunicipais e “sistemas em baixa” ou municipais. Por outro lado, como ficou constatado, os municípios envolveram-se na constituição de diversos subsistemas, quer ao nível das águas, quer dos resíduos, conferindo a estas áreas de cooperação grande importância na ação dos atores municipais. Além disso, a evolução das entidades criadas durante a década de 90, leva a que os municípios tenham necessidade de manter um elevado grau de articulação nas suas atuações, tal como podemos confirmar na composição dos órgãos sociais das empresas Águas de Lisboa e Vale do Tejo e Valnor⁷⁹.

É possível verificar, pela análise retrospectiva, que a modernização administrativa tem sido uma área bastante intensa na ação dos municípios e, naturalmente, está bastante ligada ao uso das novas tecnologias como veículo de comunicação entre municípios e com os seus públicos. Para além disso, os municípios também pretendem, através de ações baseadas na cooperação, criar novos serviços através deste tipo de instrumentos, como é disso exemplo, o protocolo para a concretização da central de compras da CIMAA.

No que se refere aos transportes e mobilidade, importa evidenciar a importância que esta área teve no âmbito da Plataforma XXI⁸⁰. Nos inquéritos realizados à população para a prossecução do Plano Estratégico de Mobilidade Sustentável para o Alto Alentejo (Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, 2014) ficou evidenciada que a cobertura de oferta da rede de transportes é bastante fraca e a mesma não satisfaz as necessidades das populações em termos de acessibilidade e de mobilidade.

Para além deste fenómeno, convém referir que o planeamento e gestão dos transportes escolares é realizado pelos próprios serviços dos municípios e, como é possível verificar pelo mapeamento de relações de cooperação formais entre municipais, existem casos em que os municípios cooperam nesta área de atuação. Também é possível identificar que os transportes são objeto das interações entre municípios, de modo informal (no entanto, a questão colocada referia-se a relações formais de cooperação), como diz um dos presidentes de câmara “...no transporte de idosos, nos autocarros, quando temos serviços de autocarro com a nossa escola e não podemos fazer o transporte escolar nesse mesmo dia (...) temos de ir à procura de uma Câmara vizinha que nos possa ajudar a resolver esse mesmo problema”.

⁷⁹ Cf. <http://www.adlvt.pt/index.php/pt/menu/empresa/orgaos-sociais/> e <http://www.valnor.pt/valnor/org%C3%A3os-sociais/>

⁸⁰ A Plataforma Alto Alentejo XXI foi uma plataforma de debates que teve como objetivo promover espaços de discussão, recolha de opiniões e sugestões que resultaram num documento final onde foi definida a estratégia de desenvolvimento para o território do Alto Alentejo.

Assim, podemos afirmar que os transportes e a mobilidade têm vindo a ser objeto de cooperação formal, mas também informal, entre os municípios da área geográfica em análise.

De seguida surgem as áreas da Cultura e da Energia.

Como ficou anteriormente evidenciado, a área da cultura e do património é profícua no desenvolvimento de redes de cooperação e os municípios do Alto Alentejo têm-se envolvido na constituição e no desenvolvimento dessas redes. Por outro lado, há que referir o facto da cidade de Elvas ter obtido a certificação de Património da Humanidade, em 2012, influenciou o desenvolvimento de um conjunto de relações, de âmbito nacional e internacional. Também é de salientar que a cultura é objeto de diversas candidaturas por parte da ERT (Quadro 30) e esse facto pode também ser influenciador da escolha dos municípios.

No que concerne à Energia, no âmbito da CIMAA e da Areanatejo, duas entidades centralizadas de cooperação, têm vindo a ser desenvolvidos um conjunto de projetos em que estão envolvidos os municípios da sub-região.

Dos dados recolhidos sobre os documentos formais de cooperação relativos aos dois últimos anos objeto de análise (2014 e 2015) podemos verificar que os municípios se envolveram em seis relações formais de cooperação relacionadas com a Energia. A eficiência energética e o aproveitamento das energias renováveis têm sido o foco da atuação dos municípios.

Este facto encontra-se alinhado com Estratégia Regional de Especialização Inteligente do Alentejo (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2014b). No documento citado é possível constatar que a União Europeia tem vindo a incrementar um conjunto de metas relacionadas com a produção de energia originária de fontes renováveis e, logo, a criar novas oportunidades de investimento nesta mesma área. Este mesmo documento aponta o Alentejo como uma região com elevadas potencialidades nesta área, nomeadamente com grande capacidade para promover o desenvolvimento económico da região. Ao nível da sub-região, também a Estratégia de Desenvolvimento Territorial e o Plano de Ação Alto Alentejo 2020 (Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, 2014) afirmavam, igualmente, a importância da eficiência energética e das energias renováveis com fortes potencialidades para o desenvolvimento deste território, este potencial encontra-se intimamente relacionado com os recursos endógenos aqui existentes. Assim, a AREANATEjo identificou e introduziu

um conjunto de projetos no Plano de Ação da Estratégia de Desenvolvimento Territorial Alto Alentejo, 2014-2020.

Em 10.º e 11.º lugar aparecem as áreas do Ordenamento do Território e da Proteção civil.

É de mencionar o facto de os municípios atribuírem uma pontuação muito baixa à área das obras municipais e dos serviços urbanos, podendo esta fraca pontuação ser indicador de que esta área é de cariz municipal e não intermunicipal.

A questão relativa ao grau de intensidade por áreas de cooperação e a questão relativa ao grau de intensidade das relações de cooperação perante o tipo de atividade(s) estão, claramente, relacionadas. A análise dos dados mostra uma relação direta entre as respostas a uma e a outra questão.

A atividade que recolhe maior número de respostas que indicam uma cooperação forte é a promoção turística, indiciando uma atuação concertada entre municípios nesta área de atuação, a par das respostas obtidas na questão anterior em que o turismo apareceu como área de maior cooperação entre os municípios, esta evidência é bastante visível no Quadro 30, a ERT e os municípios desenvolvem diversas ações de promoção conjunta.

Além da promoção turística, os municípios referem a concretização de atividades turísticas comuns, ou seja, os municípios planificam e concretizam, de modo cooperativo, atividades comuns no âmbito do turismo. As exposições/mostras de produtos locais/regionais são também das atividades que revelam maior intensidade de cooperação.

Em quinto lugar aparecem as provas desportivas, recordemos que o desporto era a terceira área que revelava maior intensidade de cooperação.

Como anteriormente foi referido, a CIMAA possui uma central de compras, sendo provável que este serviço intermunicipal tenha influência no facto da cooperação na aquisição de serviços e de bens também ser pontuada como das atividades em que existe maior cooperação entre os municípios.

As ações de proteção civil, o aproveitamento dos recursos naturais, a formação e a modernização dos serviços municipais são áreas em que a maioria dos municípios associa a uma intensidade de cooperação razoável ou forte.

Como podemos verificar pelos dados que nos são transmitidos pelo questionário, corroborados pelas informações (complementares) das entrevistas, a área do turismo é a aquela que possui maior importância para a cooperação intermunicipal. Os questionários vêm confirmar, pelas respostas concedidas quer nas áreas de atuação, quer das atividades, que a gestão de obras e equipamentos municipais está bastante afastada desta realidade.

Podemos referir que oito dos doze municípios, responderam que a gestão de equipamentos municipais possui uma intensidade de cooperação fraca e metade dos municípios referem que a área de cooperação obras municipais e serviços urbanos também tem uma intensidade fraca.

A área do turismo, além de ser evidente a sua importância em termos regionais também em termos internacionais constatamos que as atividades relacionadas com este setor de atividade são aquelas que são apontadas como de maior intensidade nas relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo⁸¹ e outros países.

Dos dezanove tipos de atividades referenciadas no questionário, os municípios referem as atividades culturais como a tipologia de atividade em que existe maior intensidade de relacionamento. Dos seis municípios, cinco identificam esta tipologia com forte intensidade e um menciona-a como fraca. Contudo, como já dissemos, o desenvolvimento de atividades relacionadas com o turismo assume relevante importância.

Quadro 31 - Tipos de atividade em que existe maior intensidade de relações com outros países

ATORES /TIPO DE ATIVIDADES	ATIVIDADES CULTURAIS	PROMOÇÃO TURÍSTICA	ATIVIDADES TURÍSTICAS COMUNS	EXPOSIÇÕES/MOSTRA DE PRODUTOS LOCAIS E REGIONAIS
ALT	3	3	2	2
CAMPMAIOR	3	2	2	3
ELV	3	3	3	2
GAV	1	2	2	1
PSOR	3	1	1	1
PTG	3	3	3	3

Fonte: Elaboração própria com base nos questionários

Assim, metade (três dos seis) dos municípios indicam a promoção turística com uma intensidade forte, dois com uma intensidade razoável e um com intensidade fraca, logo de seguida aparece o desenvolvimento de atividades turísticas comuns, neste caso, existem dois municípios que classificam a intensidade das relações como forte, três como razoável e um identifica a cooperação neste tipo de atividade como fraca. Em quarto lugar, aparece a realização de exposições/mostras de produtos locais/regionais, neste caso, dois municípios assumem ter relações com forte intensidade, dois desenvolvem

⁸¹ Os dados são relativos aos seis municípios que afirmam desenvolver relações de cooperação com municípios ou outras entidades de outros Estados.

relações com intensidade razoável e, nos restantes dois, as relações para a concretização destas atividades são fracas.

No extremo oposto, ou seja, no que concerne aos tipos de atividades em que todos os municípios identificam a intensidades das relações como fracas temos: i) a construção/manutenção de infraestruturas; ii) formação; iii) gestão de equipamentos municipais; iv) projetos comuns de proteção e promoção da saúde e v) projetos educativos.

No quadro das relações internacionais, verificamos que os municípios de Elvas e Portalegre são os que apresentam uma ação mais diversificada quanto à tipologia de ações desenvolvidas. Das dezanove tipologias de atividades enumeradas, o município de Elvas aponta seis tipos de ações onde as relações são fracas, o município de Portalegre realça oito tipos de atividade.

No que se refere a intensidades razoáveis, verifica-se que Elvas indica sete tipos e Portalegre assinala quatro.

Relativamente a relações com outros países cuja intensidade é identificada como forte, Portalegre menciona sete tipos de atividade e Elvas enumera seis. Ambos os municípios evidenciam ter relações fortes nos seguintes tipos de atividade: 1) atividades culturais; 2) atividades turísticas comuns; 3) congressos/ conferências; 4) promoção turística e 5) publicações. Elvas menciona ainda as provas desportivas e Portalegre: as exposições e mostra de produtos locais e regionais e a realização de seminários.

1.2.5 - As vantagens e desvantagens da cooperação reconhecidas pelos municípios do Alto Alentejo

No Capítulo 2, da I Parte desta investigação debruçamo-nos também sobre as vantagens e barreiras à cooperação intermunicipal. Como se pode constatar diversos autores têm vindo a abordar estas temáticas identificando diversos fatores como sendo as referências para o desenvolvimento de relações de modo cooperativo, no âmbito das entidades municipais.

A cooperação é-nos apresentada como um tipo de relacionamento entre os atores que favorece a proteção daqueles que a desenvolvem (Elias, 2008, Carmo 2014, Raudla & Tavares, 2017) mas também é fator de promoção e de desenvolvimento (Carmo, 2014), para a concretização de novos projetos, para a prestação de serviços, para suprimento de

problemas e necessidades, em suma, para alcançar um resultado comum desejado pelos diferentes atores (Bogardus, 1964; Benzaquen, 2008; Teles, 2016).

No âmbito da nossa investigação também foi nosso intuito perceber quais as vantagens que os municípios do Alto Alentejo atribuem à cooperação.

Das quinze respostas enumeradas, a que apresenta um maior número de municípios considera como mais importante *integrar a estratégia de desenvolvimento da região*. Nove dos doze municípios considera ser esta a principal vantagem que advém da relação de cooperação intermunicipal - foi avaliada como muito importante para nove municípios e três classificaram-na como importante.

Se nos recordarmos dos motivos que conduzem os municípios a encetar e desenvolver relações de cooperação, verificamos que as duas respostas estão relacionadas. Os municípios participantes neste estudo responderam que os principais motivos são o facto de ser estratégico para o território (sub-região/região) e participação e envolvimento nos objetivos da sub-região/região. Assim, é bastante razoável que a principal vantagem seja também de natureza estratégica, nomeadamente, relacionada com a estratégia de desenvolvimento regional.

De seguida aparecem como vantagens mais importantes o *aproveitamento das oportunidades de financiamento* e a *criação de vantagens competitivas para os municípios*. Nos lugares mais importantes encontramos ainda como benefícios apontados: *evitar posições de isolamento*, a *satisfação de necessidades comuns* e o *ganho de escala*. Em qualquer uma destas categorias, sete municípios consideraram-nas como muito importantes e quatro referem ser importantes.

Quadro 32 - Avaliação, pelos municípios, das vantagens das relações de cooperação intermunicipais

Escala /Vantagens	0 - Nada importante	1 - Pouco Importante	2 - Importante	3 - Muito Importante
Integrar a estratégia de desenvolvimento da região	0	0	3	9
Aproveitamento de oportunidades de financiamento	0	1	3	8
Criação de vantagens competitivas	0	0	5	7
Evitar posições de isolamento	0	1	4	7
Satisfação de necessidades comuns	0	1	4	7
Ganhar escala	0	1	4	7
Aproveitamento da localização geográfica do Alto Alentejo	0	0	6	6
Maior acesso a informação estratégica	0	0	6	6
Aproxima o poder local do poder de decisão	0	0	8	4
Redução de custos	0	1	7	4
Criação de novos serviços	0	1	8	3
Resposta à falta de recursos (financeiros, humanos, tecnológicos) internos	0	2	8	2
Criação de novos produtos	0	3	7	2
Qualificação dos recursos humanos dos municípios	0	3	7	2
Produz alterações nas estruturas municipais	0	4	7	1

Fonte: Elaboração própria com base nos questionários

Metade dos municípios considera *muito importante* a cooperação intermunicipal para o aproveitamento da localização geográfica do Alto Alentejo, sendo que a sub-região em estudo é limitada a Norte pelo distrito de Castelo Branco, a Sul pelo distrito de Évora, a Oeste pelo de Santarém e a Este pela região espanhola da Estremadura. A outra metade dos municípios considera como *importante* este fator.

O mesmo número de municípios (seis) vê a cooperação como fonte muito importante de acesso a informação estratégica, sendo que a outra metade classifica esta resposta como importante.

A cooperação é vista por oito dos doze municípios como importante para aproximar as autarquias da decisão. Fazemos aqui alusão às políticas multinível plasmadas em diferentes documentos orientadores da política nacional e europeia. Os restantes quatro municípios consideram que é muito importante.

Sete municípios vêm como uma vantagem importante a redução de custos e quatro como muito importante, dos doze existe um município que não atribui grande relevância,

mencionando que é pouco importante. A criação de novos serviços também é apontada como importante para oito municípios, três consideram como muito importante e um pouco importante.

A cooperação como uma resposta à falta de recursos é mencionada como importante para oito municípios, como muito importante para dois e o mesmo número não lhe atribui significado relevante, sendo classificada como pouco importante.

A criação de novos serviços e a qualificação de recursos humanos é valorizada, no seio do sistema de cooperação, de forma similar. Assim, sete municípios respondem que é importante, dois classificam como muito importante e dois como pouco importante.

O facto de a cooperação produzir alterações nas estruturas municipais é considerada uma vantagem muito importante para um dos municípios e esta é a vantagem que reúne maior número de respostas na categoria *pouco importante* (quatro respostas).

Considerando as respostas classificadas como importante e muito importante, verifica-se que os municípios assinalam como principais vantagens da cooperação entre os municípios integrar a estratégia de desenvolvimento da região, a criação de vantagens competitivas, o aproveitamento da localização geográfica do Alto Alentejo, promover um maior acesso a informação estratégica e aproximar o poder local do poder de decisão.

Quanto às desvantagens da cooperação, os respondentes valorizaram como principal desvantagem a morosidade dos processos. Quanto à menos relevante, para os inquiridos, encontramos os sentimentos de frustração decorrentes deste processo social (Cf. Quadro 33). Tal como ficou exposto no capítulo 2 da I parte deste estudo, o processo de tomada de decisão pode ser moroso e difícil pela diversidade de atores, de meios e de objetivos. Também inércia burocrática e a cultura organizacional das entidades em questão pode contribuir para a morosidade das decisões e, assim, contribuir para o enfraquecimento do processo de cooperação. A principal desvantagem identificada relaciona-se com aquela que se segue: a necessidade de conjugação dos interesses de todos os parceiros.

Ocorre-nos lembrar, a este propósito, as palavras de Barcellos, Borella, Peretti e Galelli (2012) sobre a necessidade de ceder perante o excesso de individualismo e também os ensinamentos de Dowding e Feiock (2012) sobre a ineficiência que este tipo de comportamentos induz.

Pelas respostas dadas, depreende-se que os atores consideram que é necessário possuir recursos tecnológicos atualizados para a realização de relações de cooperação e essa necessidade é vista como uma desvantagem muito importante para dois dos atores e importante para seis, ainda que três municípios considerem ter pouca importância e um a

veja como nada importante. Ainda no que concerne a recursos, cinco dos municípios classifica como importante o facto de exigir um maior número de recursos: humanos, financeiros e tecnológicos.

Quadro 33 - Avaliação, pelos municípios, das desvantagens das relações de cooperação intermunicipais

Tipo de Desvantagens	Escala de Importância				Soma Ponderada
	0 - Nada importante	1 - Pouco importante	2 - Importante	3 - Muito Importante	
Perda de autonomia	2	9	1	0	23
Necessidade de conjugação dos interesses de todos os parceiros	0	3	7	2	35
Morosidade dos processos	0	0	8	4	40
Trabalhar com pessoas que não se conhece bem ou com as quais não se tem familiaridade	3	8	1	0	22
Gera conflitos	2	7	2	1	26
Sentimentos de frustração	3	8	1	0	22
Hierarquia Horizontal	2	8	2	0	24
Necessidade de possuir recursos tecnológicos atualizados	1	3	6	2	33
Exige maiores recursos (humanos, financeiros, tecnológicos)	2	5	5	0	27
As associações de municípios são estruturas frágeis	2	6	3	1	27
Dificuldades de articulação entre sectores e níveis de decisão no seio da administração pública	1	4	5	2	32
Novos problemas para o município resolver	3	4	5	0	26
Facilitador de incertezas	2	5	5	0	27
Produz alterações nas estruturas municipais	2	7	3	0	25

Fonte: Elaboração própria com base nos questionários

No seio das desvantagens, estes municípios referem ainda que as dificuldades de articulação entre sectores e níveis de decisão no seio da administração pública se constitui como uma desvantagem da cooperação. Cinco municípios mencionam esta categoria como importante, dois como muito importante e cinco conferem-lhe pouca ou nenhuma importância. Estas respostas poderão levar-nos a questionar se existem condições objetivas por parte dos diferentes níveis de administração para colocar em prática o modelo multinível e multiescalar.

Os dados mostram que os municípios não veem a cooperação como um meio de perda de autonomia. Na verdade, nove dos doze municípios refere que tal é pouco importante e dois municípios afirmam que não é nada importante.

O facto de no seio das relações de cooperação os municípios serem sujeitos a novos problemas e da cooperação ser facilitadora de incertezas é classificado como importante para cinco municípios.

Perante a resposta de a cooperação produzir alterações nas estruturas municipais verificamos que tal não é considerado uma desvantagem, nove dos doze municípios classificam como pouco ou nada importante.

Tendo presente a resposta dos municípios procedeu-se a uma reflexão sobre as vantagens e desvantagens encontradas e foi realizada uma análise em que são distribuídas por duas dimensões: no plano dos municípios considerados de forma individual e municípios considerados em grupo.

Quadro 34 - Vantagens e desvantagens das relações de cooperação – municípios de forma individual e municípios em grupo

Vantagens para os municípios individualmente	Desvantagens para os municípios individualmente
Integrar a estratégia de desenvolvimento da região	Morosidade dos processos
Aproveitamento de oportunidades de financiamento	Necessidade de possuir recursos tecnológicos atualizados
Evitar posições de isolamento	Exige maiores recursos (humanos, financeiros, tecnológicos)
Ganhar escala	
Maior acesso a informação estratégica	
Redução de custos	
Vantagens para o grupo de municípios	Desvantagens para o grupo de municípios
Criação de vantagens competitivas	Necessidade de conjugação dos interesses de todos os parceiros
Satisfação de necessidades comuns	Dificuldades de articulação entre sectores e níveis de decisão no seio da administração pública
Aproveitamento da localização geográfica do Alto Alentejo	As associações de municípios são estruturas frágeis
Aproxima o poder local do poder de decisão	Facilitador de incertezas
Criação de novos serviços	

Fonte: Elaboração própria com base nos questionários

Esta sistematização da informação produzida podemos verificar que as maiores vantagens da cooperação entre os municípios residem no facto de, em conjunto, estes deterem capacidade para influenciar na definição e também na ação, a estratégia de desenvolvimento da região. Esta resposta é reforçada com uma outra variável: a cooperação é um fator importante para evitar o isolamento dos municípios e logo, demonstra a sua importância na capacidade de influência também ao nível da ação estratégica dos atores. E se por um lado, os municípios têm acesso a recursos que, de forma isolada lhe estão vedados, por outro lado, podem reduzir custos (que podem não ser apenas custos económicos ou financeiros, mas também custos processuais ou de funcionamento).

No entender dos municípios as maiores fraquezas refletivas em cada uma destas organizações prendem-se com fatores de mudança que são necessários e inerentes à concretização dos processos e das relações de cooperação entre municípios. No entanto, no nosso entender, todas as variáveis identificadas podem ser minimizadas por estratégias coletivas e no seio das próprias interações entre os municípios, especialmente se tivermos presentes as vantagens aqui identificadas.

Relativamente às vantagens da cooperação quando considerados os municípios de forma conjunta, constata-se o reforço das condições de ação dos municípios que, através deste tipo de relações, obtêm maior capacidade de intervenção no território, mas também adquirem nova capacidade de negociação com parceiros de natureza diversa, nomeadamente com a administração central.

Em relação às desvantagens da cooperação, quando estamos perante o grupo de municípios parece importante o reforço da confiança entre os vários parceiros, a necessidade de construção de uma cultura nova, fruto da diversidade de modos de pensar e de atuar, mas em que são acordados os elementos fundamentais sobre os quais é necessário elaborar um conjunto de valores, de normas e de práticas comuns.

1.2.6 - Fatores mobilizadores das relações de cooperação e barreiras identificadas

Os fatores que fundamentam a cooperação são numerosos. Os municípios, como outros atores, têm necessidade de responder aos desafios que se colocam na atualidade, sendo que a sua ação cria novas realidades e novos reptos sobre as quais é necessário atuar.

A cooperação tem vindo a ser indicada como uma estratégia para os atores superarem as suas dificuldades, mas também superarem os seus objetivos ou, ainda, como forma de reação a possíveis ameaças. Aquando da apresentação dos fundamentos da cooperação entre municípios (ponto 2, Parte I) foram expostos diversos motivos para a cooperação. Vários autores assumem a cooperação como um modo para aceder a determinados recursos e, assim, atingir determinada escala, e para criar as condições a fim de aceder a fundos (Hulst & Monfort, 2007; Sorrentino & Simonetta, 2011; Raudla & Tavares, 2017) ou a recursos que de outra forma lhe estariam vedados e, deste modo, promover novas ofertas ou qualificar as existentes, sejam estas infraestruturas, equipamentos e serviços.

No entanto, também ficou bem explícito que as exigências ultrapassam as necessidades locais e próprias de cada ator, colocando-se explicitamente a necessidade de empreender a coordenação de políticas nos territórios e de criação de ferramentas para o desenvolvimento regional (Delcamp, 1997; Balão, 2014; Teles & Kettunen, 2016) e dos atores lutarem pela sua própria sobrevivência (Elias, 2008) no mundo complexo e globalizado.

Neste estudo, um dos intentos foi conhecer os fatores que mobilizam os atores municipais do território, na sua própria ótica. Confrontados com a questão sobre o grau de influência de um conjunto fatores nas relações de cooperação entre municípios, verificamos que os atores indicam a existência de *problemas comuns*, a existência de *visões comuns para o desenvolvimento da região* e a *proximidade geográfica* como os fatores que mais mobilizam os municípios para o desenvolvimento de relações de cooperação de âmbito intermunicipal (Cf. Quadro 35).

Quadro 35 - Fatores mobilizadores de cooperação intermunicipal

Fatores	ALT	AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE	ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF	PSOR	PTG	SOU
Problemas comuns	3	2	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3
Visões comuns para o desenvolvimento da região	2	2	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3
Proximidade geográfica	3	2	3	3	3	2	2	3	3	3	3	2
Necessidades e interesses dos municípios	3	2	2	2	3	2	3	2	3	3	2	2
Contexto económico e social	3	2	2	2	3	2	3	1	3	3	1	3
Relações pessoais mantidas com os pares dos outros municípios	1	2	2	3	3	2	2	2	3	2	2	3
Estabilidade da estrutura associativa intermunicipal	2	2	1	3	3	2	2	2	3	0	3	3
Acreditar (pessoalmente) na cooperação	3	2	2	2	3	2	2	2	3	1	2	2
Papel da CIM na mobilização dos municípios	1	2	2	3	3	2	3	3	2	1	2	2
Grau de confiança nos parceiros	3	2	2	2	3	2	2	2	3	1	2	2
Modelo de cooperação bem definido	2	2	3	3	2	2	2	3	2	1	2	2
Dimensão dos municípios	3	2	2	3	2	2	2	3	1	2	1	2
Capacidade dos parceiros para a implementação dos projetos	2	2	3	2	3	2	2	2	2	1	2	2
Inovação - Oportunidade para o desenvolvimento do município (investimentos em campos de atuação novos/inovadores)	2	2	3	2	2	2	2	3	2	1	1	2
Proximidade existente com os centros de conhecimento (Institutos Politécnicos, Universidades, Centros de Investigação...)	1	2	3	1	3	2	2	2	2	1	2	2
Tradição na cooperação intermunicipal	2	2	2	2	3	2	1	2	2	0	2	2
Experiências anteriores (positivas)	2	2	2	2	3	2	2	2	2	0	1	2
Liderança	2	2	2	2	3	2	1	2	2	0	2	2
Legislação nacional	2	2	1	1	2	2	1	1	2	2	1	3
Políticas da União Europeia	3	2	2	2	2	1	1	1	1	3	1	1
Falta de recursos financeiros próprios para realização de projetos	3	1	2	1	3	2	2	1	1	1	1	2
Fragilidade do tecido económico local	3	1	2	2	2	2	1	2	2	0	2	1
Crise económica e financeira	2	1	3	1	3	2	2	1	2	0	1	2
Número de parceiros envolvidos	1	2	2	2	2	2	2	1	1	0	2	2
Família política (mesmo partido político/coligação)	2	2	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1

Fonte: Elaboração própria com base nos questionários

No polo oposto, ou seja, entre os fatores menos mobilizadores, encontramos os fatores de natureza política: o facto de os municípios pertencerem à mesma ideologia política, partido ou coligação não é assumido como um fator gerador de processos cooperativos.

Tal como é possível verificar no Quadro 35, a maioria dos atores atribui aos três fatores aqui enumerados - *problemas comuns*, a existência de *visões comuns para o desenvolvimento da região* e a *proximidade geográfica* - um grau de importância classificado como «influência forte». Contrariamente ao que nos indicavam diversas pesquisas sobre cooperação intermunicipal (Tavares & Feiock, 2014; Raudla & Tavares, 2017), no presente estudo de caso, de acordo com as respostas obtidas, a crise económica não se constitui como fator mobilizador dos atores ainda que, pela leitura do quadro apresentado, o contexto económico e social seja entendido como um fator mobilizador.

Depreendemos que, neste caso, não significa necessariamente um contexto desfavorável, podendo significar também um quadro de desenvolvimento favorável ao nível económico e social.

Como já foi mencionado ao longo deste texto, as redes sociais são constituídas por laços entre atores sociais, esses laços podem ser de natureza formal ou informal. Pela análise do Quadro 35, verificamos também uma clara alusão às relações informais, nomeadamente através dos relacionamentos pessoais. Recordamos aqui os ensinamentos de Giddens (2013) sobre a importância desta tipologia de relações, cujos resultados podem ser substancialmente superiores aos conseguidos através de redes formais. Estas relações informais fundam-se nos atributos pessoais dos atores e nas suas escolhas voluntárias, podem constituir-se como complementos aos canais formais (Bastos, 2007) e alcançar uma influência significativa no comportamento das organizações.

No entanto, se existem fatores mobilizadores das relações de cooperação também existem aqueles que inibem o empreendimento deste tipo de relações, as designadas barreiras à cooperação.

As principais barreiras identificadas neste estudo foram: o distanciamento entre diferentes níveis de poder (Central e Local), a incapacidade de fontes de financiamento e a falta de articulação entre municípios. Parece-nos estar aqui em evidência dois campos distintos de ação, por um lado, a órbita reguladora da administração pública portuguesa e por outro lado, a esfera do poder local.

Quadro 36 - Barreiras à cooperação intermunicipal no Alto Alentejo

Classificação/Barreiras	0= Nada importante	1=Pouco importante	2= Importante	3=Muito importante.	Classif Importante / Muito Importante
Divergências político-partidárias	1	8	3	0	3
Fraca articulação dos instrumentos de planeamento	0	6	6	0	6
Escassez de recursos financeiros nos municípios	0	4	6	2	8
Incapacidade de captação de fontes de financiamento.	0	2	8	2	10
Incapacidade das chefias intermédias dos municípios para mobilizarem e/ou articularem os trabalhadores em torno da cooperação intermunicipal	1	5	6	0	6
Escassa cultura de cooperação por parte dos executivos municipais	1	4	6	1	7
Fragilidade das estruturas de cooperação	1	3	6	2	8
Desigualdades sociais e económicas entre municípios	0	4	7	1	8
Desproporção de benefícios para alguns participantes à custa de outros	0	3	7	2	9
Experiências anteriores (negativas)	0	5	5	2	7
Número de parceiros envolvidos	1	4	5	2	7
Individualismo	1	1	8	2	10
Pressão interna (municípios, empresas locais, instituições locais...)	1	2	8	1	9
Distanciamento entre diferentes níveis de poder (central e local)	0	1	9	2	11
Recursos Humanos	0	4	7	1	8
Falta de articulação entre municípios	0	1	10	1	11
Divergências relativamente às políticas municipais locais	0	6	6	0	6
Concorrência territorial	1	3	8	0	8
Organização Administrativa do Estado	1	2	8	1	9
Resistência às ações de cooperação por parte dos municípios	1	3	7	1	8
Adaptação dos municípios às relações de cooperação intermunicipal	0	2	10	0	10
Falta de infraestruturas tecnológicas nos municípios	0	4	7	1	8
Falta de infraestruturas físicas nos municípios	1	5	6	0	6
Fraca Identidade territorial	2	6	4	0	4
Falta de confiança recíproca entre os municípios	1	6	5	0	5
Falta de coesão e/ou hábitos de trabalho em cooperação entre as diversas instituições (ex: municípios; Juntas de Freguesia; Universidade; etc)	0	4	8	0	8
Visão estratégica dos líderes locais	0	5	6	1	7
Quadro legal/regulamentar pouco facilitador	1	3	8	0	8
Falta de empresas potencialmente interessadas em estabelecerem parcerias	0	4	5	3	8
Falta de incentivos das políticas europeias e/ou internacionais	0	5	6	1	7
Falta de incentivos das políticas nacionais	0	5	5	2	7
Disponibilidade de tempo	0	2	10	0	10
Falta de Comunicação	1	1	8	2	10
Não existência de um sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação das ações de cooperação intermunicipal	0	2	9	1	10

Fonte: Elaboração própria com base nos questionários

Como amplamente referenciámos, Portugal caracteriza-se por ser um Estado centralizador e a sua organização reflete-se também na regulação e nas normas da cooperação intermunicipal. Desde 2008 que os municípios foram integrados em estruturas de cooperação intermunicipal que, como defendido pelo professor Cândido de Oliveira (2015), por vezes, estão claramente distanciadas das populações.

As características centralizadoras do Estado também não se constituem como facilitadoras das políticas territorializadas, existindo claras entropias na ação dos diversos atores e que decorrem deste modelo organizacional. Um desses obstáculos poderá estar relacionado com os incentivos à cooperação e com a referida incapacidade de fontes de financiamento, manifestada pelos atores.

A identificação de falta de articulação entre os municípios poderá justificar-se com o facto de os municípios portugueses não possuírem uma suficiente cultura de cooperação que conduza a um processo de articulação da sua ação. Os municípios portugueses têm ainda uma breve história em democracia e o seu primeiro período de atuação (ciclo das infraestruturas e dos equipamentos, que definimos como estando compreendido entre 1981 e 2003) não está tão distante no tempo. Este período foi bastante introspetivo e o principal objetivo foi a satisfação das necessidades básicas da população residente em cada território, não tendo havido um investimento na concretização de objetivos comuns e na uniformização de procedimentos para tal empreendimento. Porém, devemos lembrar que os municípios possuem alguma relutância na sua adaptação a formas institucionalizadas de cooperação porque estas possuem maior dificuldade de justificação política (Teles, 2016).

O “individualismo local” é reconhecido como uma das barreiras. Podemos associar a este individualismo local as rivalidades entre localidades (Endlich, 2018). Também os estudos protagonizados por Dowding & Feiock (2012); Mazzali & Niero (2015) identificaram o individualismo como um dos obstáculos à cooperação. Além disso, esta barreira à cooperação relaciona-se diretamente com o facto de não existir uma articulação entre os municípios, mas também o oportunismo, ou seja, com a desproporção de benefícios para alguns municípios em detrimento de outros. Tal como referem Barcellos, Borella, Peretti e Galelli (2012)⁸², a consciência de que existem diferenças de benefícios entre os diferentes parceiros (mesmo quando não são reais, mesmo quando são apenas fruto da desconfiança) pode dar origem ao colapso na cooperação. Se os atores não

⁸² Estudo multicase de seis redes de cooperação que foram extintas a partir do ano de 2004 dentro do Programa de Redes de Cooperação da Universidade de Caxias do Sul.

conseguem fazer compromissos de confiança entre si, então devem afastar-se das oportunidades de ganho mútuo (Putnam, 1993a), sob pena de colocarem todo o sistema em que se baseia a cooperação em risco. Devemos ter presente as palavras de Carvalho (1996) sobre o facto das variáveis comportamentais e de relacionamento entre os diversos atores, que integram a relação de cooperação, serem de relevância para o sucesso dessas relações.

Ainda relativamente ao individualismo, temos consciência que cada um dos atores traz para o campo da cooperação as suas referências, as suas preferências, os seus interesses, as suas motivações, os seus recursos e, em todo este processo, existe a possibilidade de existirem divergências e, até, conflitos. No entanto, o capital social e, neste caso, também o capital territorial, pode ser um importante fator de ultrapassar o individualismo de cada ator e para a construção de uma cultura (nova) de cooperação, sem que tal signifique perder os seus valores, as suas crenças. Este processo pode não ser fácil. Certamente, no caminho serão encontradas diferentes dificuldades, pelo que o desafio que se coloca aos diferentes atores que integram a rede de cooperação será o de encarar a sua diversidade como um fator de desenvolvimento para os seus objetivos comuns. Refira-se, ainda, que o comportamento individualista também cria entropias no desenvolvimento da interação entre os diversos atores com vista à concretização de objetivos comuns e expõe as relações ao insucesso.

A falta de comunicação é outra das barreiras enunciadas pelos inquiridos. Diversos autores falam deste fator como essencial para a cooperação (Corso & Fossa, 2008; Marmelo, 2011). Na verdade, a capacidade de os parceiros criarem uma linguagem comum que permita o relacionamento fluente entre todos ou a necessidade dos fluxos de informação possuírem a agilidade necessária para uma comunicação fluída e sem “ruído” têm sido apontadas em diferentes fontes bibliográficas, como aqui ficou explícito.

No que concerne à barreira *Não existência de um sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação das ações de cooperação intermunicipal*, identificada entre as principais barreiras à cooperação, julgamos necessário determo-nos em aspetos considerados pelas fontes bibliográficas e também tendo presente a recolha documental desenvolvida para a realização da investigação. Antes de mais, no que concerne ao nosso estudo de caso, a recolha documental realizada no seio dos municípios, revela que não existe uma política de monitorização/avaliação dos instrumentos de cooperação intermunicipal. De facto, não existem nos documentos consultados quaisquer evidências ou outras manifestações relativas a esta fase do processo e de acordo com as respostas

obtidas através do inquérito por questionário, nomeadamente na identificação deste fator como um constrangimento à cooperação, é possível verificar que esta não é uma prática desenvolvida pelos municípios.

Ainda que a questão da avaliação no processo de cooperação entre municípios não seja um tema amplamente abordado na bibliografia, podemos encontrar algumas evidências da sua importância. A avaliação é, na perspectiva de Covas e Covas (2014), uma das ideias-força para o desenvolvimento de redes de cooperação, num contexto de políticas territorializadas, a que os autores denominam de cooperação de 2ª geração. Também Marmelo (2011), no estudo sobre os tipos de cooperação e fatores de sucesso em quatro municípios, Covilhã, Fundão, Mira e Ílhavo, identifica a avaliação como uma necessidade do processo de cooperação. Temos ainda presente a função de formação inerente ao processo de avaliação (Marques, 2006): a avaliação constitui-se, não apenas como um processo de produção de informação, importante para a decisão, mas sim, simultaneamente, uma fonte de aprendizagem para todos os atores envolvidos nos programas, projetos e/ou ações. Muitas vezes, esta fase, como refere Godet (1993), é abafada ou feita de forma bastante grosseira, pelo desejo de ação, mas há que clarificar que a avaliação pode ser a chave para identificar as ações necessárias para atingir a mudança desejada.

Temos presente que a cooperação se enquadra na ação de atores públicos, cujo desígnio fundamental é a conceção, planeamento e concretização de políticas públicas para a satisfação de necessidades ou criação de bens e serviços coletivos. A avaliação pode contribuir para verificar a adequação das ações coletivas, contribuir para alterar determinada situação detetada e contribuir para o próprio desenvolvimento da cooperação entre os municípios, mostrando novos desafios e novos futuros do sistema cooperação.

No que concerne à falta de empresas potencialmente interessadas no desenvolvimento de relações de cooperação, os atores evidenciam aqui a estrutura económica e a dinâmica empresarial do território em estudo. O Alto Alentejo tem vindo, sistematicamente, ao longo das últimas décadas a assistir à diminuição do peso do PIB na economia nacional e regional (Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, 2014), em consequência do encerramento de unidades industriais importantes e também porque a sua capacidade de atração de investimento, quer nacional ou estrangeiro é diminuta.

Aquando da realização da investigação que incidiu sobre a Associação de Municípios do Norte Alentejano (Balão, 2012) e na análise aos documentos arquivados nos municípios sobre cooperação já se constatava que o facto de existirem diferentes

ideologias a governar os municípios não era um motivo de inibição das relações entre municípios, nem do funcionamento dos diferentes órgãos no seio da cooperação mais institucionalizada. Esta investigação vem reforçar tal ideia: os municípios do Alto Alentejo não entendem as divergências político-partidárias como uma barreira ao desenvolvimento de relações de cooperação, oito dos 12 municípios referem estas divergências como pouco importante e um refere-se como nada importante.

Em síntese, podemos referir que as principais barreiras à cooperação identificadas pelos inquiridos estão relacionadas com o contexto em que se desencadeia a ação, sendo que este modela também a ação dos atores, conforme lembra Friedberg (1993) (Cf. Figura 20).

Figura 20 - Identificação das principais barreiras à cooperação segundo a tipologia

Contexto da ação	Comportamento dos atores municipais	Processo de cooperação
<ul style="list-style-type: none"> • Distanciamento entre diferentes níveis de poder (central e local) • Falta de empresas potencialmente interessadas em estabelecer parcerias 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de articulação entre municípios • Individualismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Desproporção de benefícios para alguns participantes à custa de outros • Falta de Comunicação • Não existência de um sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação das ações de cooperação intermunicipal

Fonte: Elaboração própria com base nos questionários

Também o comportamento individual dos atores (municípios) possui uma influência decisiva na concretização de ações de cooperação e, tal como verificámos, pode constituir-se como um obstáculo a este tipo de relações. Os atores trazem para a nova relação as suas referências individuais e a sua trajetória de vivências e estas podem estar ligadas a comportamentos mais egoístas e traduzir-se em comportamentos menos eficientes, em termos coletivos. Ainda de acordo com dados obtidos, sobressaem fatores relativos ao próprio processo, como o sistema de recompensas, de comunicação ou de monitorização e avaliação como barreiras ao desenvolvimento de relações de cooperação entre os municípios.

Capítulo 2. - Análise estratégica de atores da cooperação entre municípios

A análise estratégica de atores é, de acordo com o método dos cenários, de Michel Godet (1993), a terceira etapa da primeira fase – a construção da base – do método⁸³.

No caso do presente estudo, o recurso à análise estratégica de atores justifica-se com a necessidade de compreender as motivações acionalistas dos atores, os municípios do Alto Alentejo, bem como conhecer os meios de ação de que dispõem e que reservam às relações de cooperação. De facto, este tipo de análise permite conhecer a importância que os municípios têm no sistema, no quadro da sua liberdade contingente da ação (Godet, 1993) que é sua para atingirem os objetivos que eles próprios definiram e fixaram.

2.1 - Caracterização dos atores

Atendendo aos objetivos da investigação entendeu-se que o grupo de atores participantes no estudo seria constituído pelos municípios que integram o espaço geográfico do Alto Alentejo. Dos quinze municípios que integram a NUT III, doze aceitaram responder ao inquérito por questionário ⁸⁴.

⁸³ Contudo, a aplicação deste método pode não seguir, de forma sistemática, todas as etapas contempladas no mesmo. Tal como mencionado por Godet e Durance (2011) é raro existirem casos onde a metodologia associada à prospetiva estratégica seja aplicada na sua totalidade, seguindo exatamente a proposta teórica realizada pelos seus autores. Esta evidência fica, muitas vezes, a dever-se a diversas limitações que lhe estão associadas. O facto de ser possível a aplicação e a utilização dos diversos instrumentos associados a esta metodologia, de forma modular, associando diversos instrumentos sem que exista uma precedência obrigatória é, seguramente, uma vantagem em termos de investigação.

⁸⁴ Ainda que, ao longo deste relatório, possamos realizar breves referências aos três atores que não integram o estudo.

Quadro 37 - Lista de principais atores do sistema de cooperação intermunicipal do Alto Alentejo

Ator	Código
Município de Alter do Chão	ALT
Município de Avis	AVS
Município de Campo Maior	CAMPMAIOR
Município de Castelo de Vide	CASTVIDE
Município de Elvas	ELV
Município de Fronteira	FRONT
Município de Gavião	GAV
Município de Marvão	MAR
Município de Monforte	MONF
Município de Ponte de Sor	PSOR
Município de Portalegre	PTG
Município de Sousel	SOU

Fonte: Elaboração própria

Como foi possível constatar pela análise retrospectiva empreendida (através do levantamento e análise dos diversos documentos que evidenciavam a existência de relações formais de cooperação entre os municípios e também com recurso ao inquérito por questionário aplicado aos municípios), os atores manifestam uma clara existência de relações de cooperação entre os municípios. Estas relações têm motivações diversas e manifestam-se em áreas distintas, por vezes, evidenciando a influência de fatores internos e externos no desenvolvimento das relações deste tipo entre municípios. A análise anteriormente empreendida demonstrou, inclusivamente, a capacidade destes municípios para constituírem novas autoridades no domínio da cooperação, de acordo com as suas necessidades e objetivos. No entanto, importa perceber como se operacionaliza esta afirmação de existência de relações de cooperação, que meios estão disponíveis e quais são usados por cada um dos atores em torno das relações de cooperação intermunicipal, como se mobilizam esses meios para atingirem os objetivos.

2.2 - Caracterização dos meios de ação

O aproveitamento de recursos disponíveis como os fundos da União Europeia, o desenvolvimento de ações com vista à concretização de objetivos da política nacional ou em resposta ao quadro regulador existente, bem como a concretização de ações em torno de objetivos regionais e locais têm vindo a mobilizar os atores municipais para a

concretização de ações menos individualizadas. Esta afirmação está confirmada pelos documentos arquivados nos respetivos serviços municipais e cuja análise foi empreendida neste estudo e também pelas entrevistas realizadas junto dos presidentes de câmara - um dos nossos entrevistados (PC 4, 2017) aborda duas dessas questões, tendo mencionado que a estruturação do associativismo intermunicipal (comunidade intermunicipal/área metropolitana) e a gestão dos fundos estruturais, assim como as Intervenções Territoriais Integradas (ITI) evidenciam esta necessidade dos municípios terem de se relacionar e, sobretudo, terem necessidade de conjugar esforços a nível intermunicipal.

Dos resultados obtidos verificamos que a situação relativamente aos meios que cada um dos atores detém é bastante heterogénea. Contudo, nenhum dos atores afirma deter todos os meios referenciados.

A maioria dos municípios refere possuir trabalhadores⁸⁵ que possuem visão para o desenvolvimento de relações de cooperação e, simultaneamente, as chefias intermédias (direção intermédia de 3.º grau ou inferior, direção intermédia de 1.º e 2.º grau) apoiam o desenvolvimento da transformação organizacional necessária à concretização deste tipo de relações com os outros municípios. Estes são os principais meios mencionados pelos municípios - dez dos doze municípios identificam possuir estes meios para atingir os objetivos no âmbito das relações de cooperação.

É de salientar que as respostas evidenciam também que, além de os municípios possuírem trabalhadores (de diferentes categorias e com diversos graus de capacidade de decisão) com visão e competências para o desenvolvimento de relações de cooperação intermunicipal, também ao nível dos eleitos existe essa correspondência. Ainda no que respeita a recursos humanos, todos os municípios consideram que não possuem equipas treinadas/preparadas para a cooperação⁸⁶.

Assim, podemos afirmar que o capital humano dos municípios é identificado como o principal meio para que se possam atingir os objetivos da cooperação intermunicipal. Salienta-se o papel do ator em que, apesar de parecer estarem reunidas condições essenciais para a concretização de objetivos por via de relações de cooperação, importa garantir a estruturação do campo de ação para que tal seja possível. Tal como

⁸⁵ No questionário foram claramente separadas as categorias de trabalhadores com e sem poder de direção. Assim, quando no questionário é referido «trabalhadores» referimo-nos a assistentes operacionais, assistentes técnicos e técnicos superiores sem poder de direção. Uma outra categoria foi desenvolvida para os dirigentes intermédios. Neste caso, não houve separação entre dirigentes intermédios de 1º, 2º, 3º níveis ou inferiores.

⁸⁶ Abrindo-se aqui um campo de ação que é necessário explorar no futuro, tendo presente que existe a evidência do capital humano existente possui capacidades e competências relevantes nesta matéria

protagonizado por Crozier e Friedberg (1990) só as estruturas permitem a cooperação. Sabemos que os atores possuem os seus próprios interesses, específicos e diversos, sendo detentores de recursos materiais e simbólicos também heterógeneos. No entanto, é nos campos de interação e de articulação em que os atores atuam, o local onde se estrutura a ação coletiva, que os atores adquirem capacidade para realizar a sua ação e atingirem os seus objetivos.

No que concerne aos recursos materiais pode verificar-se que os municípios também dizem que os equipamentos de que são detentores, bem como as infraestruturas tecnológicas constituem importantes meios para concretizar os seus objetivos na área da cooperação intermunicipal.

Constatamos que nove dos doze municípios (75%) consideram possuir meios necessários à sua ação e que estes são relevantes para concretizar os seus objetivos em matéria de cooperação intermunicipal. O mesmo número de atores refere possuir meios relativos a infraestrutura de rede e/ou hardware. Evidencia-se a capacidade física e tecnológica dos municípios relativamente a diferentes soluções organizacionais e processuais, o que lhes permite adaptarem-se a desafios e a necessidades diversas, com elevada flexibilidade e simplificação em processos complexos de articulação e interação entre atores. Estas respostas abrem novas possibilidades aos processos de cooperação entre estes atores, na utilização de equipamentos físicos e de recursos tecnológicos, incluindo a possibilidade de os processos de cooperação integrarem atores de outras geografias e dissemelhantes (Covas & Covas, 2015).

Quadro 38 - Meios disponíveis por atores

Atores/Meios	Meios Humanos	Meios Materiais	Meios Imateriais/Intangíveis	Nº
Município de Alter do Chão	Trabalhadores qualificados	Condições de acesso a financiamento para investimentos (capacidade de endividamento)	Apoio das chefias intermédias para a transformação organizacional que o processo de cooperação intermunicipal implica	9
		Infraestrutura de rede e/ou hardware capazes de garantirem a conectividade e interoperabilidade funcional com outros parceiros	Sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação das ações de cooperação intermunicipal	
		Meios de transporte	Experiências/tradição de desenvolvimento de relações de cooperação intermunicipal	
			Recursos Patrimoniais (edificado material de ordem religiosa, civil e militar de importância histórica e arquitetónica) Modernização administrativa que envolve a cooperação intermunicipal	
Município de Avis	Trabalhadores qualificados	Condições de acesso a financiamento para investimentos (capacidade de endividamento)	Apoio das chefias intermédias para a transformação organizacional que o processo de cooperação intermunicipal implica	5
		Equipamentos		
Município de Campo Maior	Trabalhadores disponíveis	Recursos financeiros disponíveis	Apoio dos trabalhadores da CM	16
	Trabalhadores com visão da cooperação	Equipamentos disponíveis	Apoio das chefias intermédias	
	Eleitos capacitados para cooperação	Infraestrutura de rede e/ou hardware	Identidade territorial favorável às políticas de cooperação intermunicipal	
	Trabalhadores qualificados	Meios de transporte	Experiências/tradição de cooperação intermunicipal	
			População sensibilizada para apoiar/participar em processos de cooperação	
			Instrumentos de planeamento Recursos Patrimoniais (edificado material de ordem religiosa, civil e militar de importância histórica e arquitetónica) Modernização administrativa que envolve a cooperação intermunicipal	
Município de Castelo de Vide	Funcionários disponíveis	Recursos financeiros disponíveis	Apoio dos trabalhadores da CM	21
	Funcionários que possuem visão da cooperação	Acesso a financiamento para investimentos (capacidade de endividamento)	Apoio das chefias intermédias	
	Eleitos capacitados para cooperação	Equipamentos disponíveis	Identidade territorial favorável às políticas de cooperação intermunicipal	
	Funcionários qualificados	Infraestrutura de rede e/ou hardware	Contexto político nacional	
		Meios de transporte	Políticas europeias vantajosas às ações de cooperação	
			Experiências/tradição de cooperação intermunicipal	
			Instrumentos de planeamento	
			Estabilidade política ao nível municipal	
			Recursos naturais Recursos Patrimoniais (edificado material de ordem religiosa, civil e militar de importância histórica e arquitetónica) Recursos Energéticos Modernização administrativa que envolve a cooperação intermunicipal	
Município de Elvas	Funcionários disponíveis	Recursos financeiros disponíveis	Apoio dos trabalhadores da CM	16
	Funcionários que possuem visão da cooperação	Equipamentos disponíveis	Apoio das chefias intermédias	
	Eleitos capacitados para cooperação	Infraestrutura de rede e/ou hardware	Identidade territorial favorável às políticas de cooperação intermunicipal	
	Funcionários qualificados	Meios de transporte	Experiências/tradição de cooperação intermunicipal	
			População sensibilizada para apoiar/participar em processos de cooperação	
			Instrumentos de planeamento Recursos Patrimoniais (edificado material de ordem religiosa, civil e militar de importância histórica e arquitetónica) Modernização administrativa que envolve a cooperação intermunicipal	

Município de Fronteira	Funcionários disponíveis	Acesso a financiamento para investimentos (capacidade de endividamento)	Apoio das chefias intermédias	9
	Funcionários que possuem visão da cooperação	Equipamentos disponíveis	Estabilidade política ao nível municipal	
	Eleitores capacitados para cooperação	Meios de transporte	Recursos Energéticos	
Município de Gavião	Funcionários que possuem visão da cooperação	Acesso a financiamento para investimentos (capacidade de endividamento)	Apoio dos trabalhadores da CM	13
	Eleitores capacitados para cooperação	Equipamentos disponíveis	Apoio das chefias intermédias	
		Infraestrutura de rede e/ou hardware	Contexto político nacional	
			Sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação das ações de cooperação intermunicipal	
			Experiências/tradição de cooperação intermunicipal	
			Estabilidade política ao nível municipal	
		Recursos Patrimoniais (edificado material de ordem religiosa, civil e militar de importância histórica e arquitetónica)		
		Modernização administrativa que envolve a cooperação intermunicipal		
Município de Marvão	Funcionários disponíveis	Recursos financeiros disponíveis	Apoio das chefias intermédias	19
	Funcionários que possuem visão da cooperação	Acesso a financiamento para investimentos (capacidade de endividamento)	Identidade territorial favorável às políticas de cooperação intermunicipal	
	Eleitores capacitados para cooperação	Equipamentos disponíveis	Contexto político nacional	
		Infraestrutura de rede e/ou hardware	Políticas europeias vantajosas às ações de cooperação	
		Meios de transporte	Legislação/regulamentação adequada	
			Tecido económico e empresarial colaborativo	
			Instrumentos de planeamento	
			Estabilidade política ao nível municipal	
		Recursos naturais		
		Recursos Patrimoniais (edificado material de ordem religiosa, civil e militar de importância histórica e arquitetónica)		
		Modernização administrativa que envolve a cooperação intermunicipal		
Município de Monforte	Funcionários que possuem visão da cooperação	Acesso a financiamento para investimentos (capacidade de endividamento)	Apoio das chefias intermédias	12
	Eleitores capacitados para cooperação	Infraestrutura de rede e/ou hardware	Identidade territorial favorável às políticas de cooperação intermunicipal	
			Sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação das ações de cooperação intermunicipal	
			Tecido económico e empresarial colaborativo	
			Instrumentos de planeamento	
			Recursos naturais	
		Recursos Patrimoniais (edificado material de ordem religiosa, civil e militar de importância histórica e arquitetónica)		
		Modernização administrativa que envolve a cooperação intermunicipal		
Município de Ponte de Sor	Funcionários disponíveis	Recursos financeiros disponíveis	Experiências/tradição de cooperação intermunicipal	12
	Funcionários que possuem visão da cooperação	Equipamentos disponíveis	Estabilidade política ao nível municipal	
	Funcionários qualificados	Meios de transporte	Recursos naturais	
			Recursos Patrimoniais (edificado material de ordem religiosa, civil e militar de importância histórica e arquitetónica)	
		Recursos Energéticos		
		Modernização administrativa que envolve a cooperação intermunicipal		
Município de Portalegre	Funcionários que possuem visão da cooperação	Recursos financeiros disponíveis	Experiências/tradição de cooperação intermunicipal	4
		Meios de transporte		
Município de Sousel	Funcionários disponíveis	Recursos financeiros disponíveis	Apoio dos trabalhadores da CM	17
	Funcionários que possuem visão da cooperação	Acesso a financiamento para investimentos (capacidade de endividamento)	Apoio das chefias intermédias	
	Eleitores capacitados para cooperação	Equipamentos disponíveis	Identidade territorial favorável às políticas de cooperação intermunicipal	
		Funcionários qualificados	Infraestrutura de rede e/ou hardware	
			Sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação das ações de cooperação intermunicipal	
			Estabilidade política ao nível municipal	
		Recursos naturais		
		Recursos Patrimoniais (edificado material de ordem religiosa, civil e militar de importância histórica e arquitetónica)		
		Modernização administrativa que envolve a cooperação intermunicipal		

Fonte: Elaboração própria com base nos questionários

Os recursos patrimoniais (i. é., o edificado material de ordem religiosa, civil e militar de importância histórica e arquitetónica) são também identificados pelos municípios como meios importantes para a concretização dos relacionamentos baseados em relações de cooperação os meios relativos. A importância apurada para esta categoria de meios é similar à que foi identificada para os equipamentos coletivos e tecnológicos, abrindo aqui, na nossa opinião, um campo de ação relacionado com a identidade territorial e com o poder simbólico existente no território.

Assim, da análise realizada verifica-se que os municípios elegem como principais meios para a cooperação o seu capital humano e os seus equipamentos coletivos (do domínio material e, possivelmente, imaterial) e tecnológicos.

As respostas dos municípios no que concerne aos recursos financeiros são interessantes. Dos doze municípios, sete consideram deter os meios financeiros disponíveis. Oito afirmam possuir capacidade para aceder a financiamento para investimentos (capacidade de endividamento) o que revela existir, por parte de mais de metade destas organizações, meios financeiros para alocar a investimentos e atividades promovidas em cooperação.

Os meios de transporte também foram identificados pelos atores como meios disponíveis nas câmaras municipais.

Constata-se também que os meios materiais (constituídos por recursos financeiros, equipamentos coletivos, infraestruturas de rede e meios de transporte) constituem um grupo de meios onde se verifica maior adesão dos municípios para a sua identificação como meios disponíveis, tal como é possível constatar pelo Quadro 38.

No quadro dos meios intangíveis ou imateriais, verificamos que o bem enumerado por maior número de municípios relaciona-se com a experiências/tradição de cooperação intermunicipal. Atendendo a que estamos perante uma NUT que tem revelado, ao longo do tempo, alguma estabilidade territorial, identificando-se com o antigo distrito; este facto pode influenciar a tradição e experiência na cooperação entre os municípios do Alto Alentejo. Esta estabilidade territorial pode influenciar o conhecimento que os atores têm sobre os seus pares e também influenciar uma variável determinante na cooperação (Finuras, 2013), a confiança. Por outro lado, desde o final da década de 80, em especial a partir da década de 90, os municípios têm vindo a sedimentar diversos tipos de relações de cooperação: no âmbito do espaço que integra a NUT, mas também com outros municípios fora deste espaço geográfico, inclusivamente de âmbito transfronteiriço e transnacional. Associada a esta categoria aparece imediatamente a seguir a categoria

«Identidade territorial favorável às políticas de cooperação intermunicipal». A experiências/tradição de cooperação intermunicipal relacionada à identidade territorial pode entender-se como capital social detido por estes atores, elemento facilitador das relações de confiança e de cooperação (Putnam, 1993b; Durston, 1999).

Como já mencionámos, nenhum município considera ter equipas treinadas para a cooperação. Porém, os meios que os municípios identificam como tendo em menor escala respeitam ao quadro da regulação e influência, quer ao nível interno, quer externo - referimo-nos à legislação/regulamentação adequada (apenas um município considera possuir este recurso) e às políticas europeias favoráveis às ações de cooperação.

Os municípios partilham da opinião que, ao nível local, existe um tecido económico e empresarial pouco colaborativo. Neste aspeto devemos ter presente que estamos perante um território caracterizado, entre outros fatores, por um tecido económico bastante frágil, com fraca capacidade competitiva (Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, 2015), quer em termos regionais, quer nacionais. A sub-região tem observado um crescimento económico debilitado acrescido de episódios de encerramento e/ou deslocalização de empresas, tal como explicitado em diferentes documentos produzidos pela Comunidade Intermunicipal (Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo 2014; 2015). De acordo com dados PORDATA (2019), em 2017, o número médio de empresas por Km² era de pouco mais do que duas empresas por Km², este número de empresas era dos mais baixos existentes na região, apenas suplantado pela sub-região do Baixo Alentejo. Importa ainda referir que a Região Alentejo se encontra muito abaixo dos valores registados no país, esta região possui valores abaixo que ultrapassam os dez pontos percentuais.

Quadro 39 - N.º médio de empresas por Km² e n.º médio de pessoas ao serviço nas empresas não financeiras na Região Alentejo – 2009 e 2017

Territórios		N.º médio de empresas por Km ²		N.º médio de pessoas ao serviço nas empresas não financeiras	
Âmbito Geográfico	Anos	2009	2017	2009	2017
NUTS 2013	Portugal	13,0	13,5	3,2	3,1
NUTS I	Continente	12,9	13,3	3,2	3,2
NUTS II	Alentejo	2,7	2,7	2,4	2,4
NUTS III	Alentejo Central	2,7	2,7	2,3	2,3
NUTS III	Alentejo Litoral	2,2	2,3	2,4	2,5
NUTS III	Alto Alentejo	2,0	2,1	2,3	2,3
NUTS III	Baixo Alentejo	1,7	1,8	2,0	2,0
NUTS III	Lezíria do Tejo	6,1	5,7	2,8	2,7

Fonte: PORDATA, 2019

Relativamente ao número médio de pessoas ao serviço nas empresas, verificamos que os valores do Alto Alentejo são muito similares aos observados nas restantes sub-regiões do Alentejo e, conseqüentemente, na própria região, não tendo havido oscilação nestes valores quando comparados os anos de 2009 e de 2017. No entanto, quando olhamos para cada um dos municípios individualmente⁸⁷, constatamos que o município de Campo Maior possui um número médio de pessoas ao serviço superior à média da sub-região (5,5 pessoas), bem como os municípios de Avis e Elvas (3 pessoas e 2,5 pessoas, respetivamente). O município de Ponte de Sor possui uma média igual à da sub-região (2,3 pessoas) e os restantes municípios observam médias inferiores à sub-região. A indústria transformadora é o setor de atividade responsável por esta realidade. Contudo, é evidente que predominam as micro, pequenas e médias empresas (PME). Em 2017, no Alto Alentejo, apenas o município de Campo Maior possuía valores para a categoria de Grande Empresa (3 empresas).

No total de categorias identificadas (Quadro 38), o município que nomeia maior número de meios disponíveis é Castelo de Vide e aquele que, pelo contrário, diz possuir menor número de meios de ação para a concretização dos objetivos no seio da cooperação intermunicipal é Portalegre. Castelo de Vide identifica vinte e uma das categorias enumeradas e Portalegre refere quatro dessas mesmas categorias.

2.3 - Dependência dos atores

No decurso das entrevistas realizadas os vários presidentes de câmara referiram que dependiam de outros atores para atingirem os seus objetivos.

Da análise dessas entrevistas verifica-se que os atores enumerados como aqueles de quem os municípios possuem maior dependência é “o governo” “*o principal ator, eu diria que é o governo de Portugal*” (PC 4, 2017) ou se quisermos, a administração central “*Os atores que considero...o apoio do poder central, dos governos (...) claramente o Estado com o apoio que tem de dar aqui ao interior. E depois temos todos aqueles stakeholders, a CCDR, a Direção Regional de Cultura, que é fundamental*” (PC 1, 2017). Todos os entrevistados, direta ou indiretamente, acabam por referir atores inseridos neste nível de administração. Contudo, estes referem que, ao nível local, se sentem dependentes das empresas que exercem a sua atividade no seu âmbito geográfico, este facto é muitas

⁸⁷ N.º médio de pessoas ao serviço nas empresas não financeiras: total e por sector de atividade económica; PORDATA, 2019.

vezes associado à necessidade de criação/manutenção de postos de trabalho e de atração de novas entidades que gerem criação de riqueza ou que satisfaçam necessidades das populações “*Outros parceiros... os agentes económicos locais, cuja atividade económica se estende por todo o território. Outros parceiros... parceiros institucionais, as unidades locais de saúde, estamos a falar das entidades regionais sejam elas de que natureza for, seja de turismo, das próprias CCDR, a comunidade intermunicipal, enfim, esse conjunto de parceiros*” (PC 4, 2017) ou como refere outro presidente “*dependentes quer da câmara de Elvas, quer da Aquália para abrirem a válvula e para nos fazerem chegar água em abundância e que chegue para estas três freguesias*” (PC 2, 2017).

No que concerne a outros municípios, os entrevistados mencionam que os municípios com os quais possuem maior proximidade geográfica são aqueles de quem se sentem mais dependentes, ainda que na maioria das entrevistas as respostas não sejam dadas de forma direta.

Os municípios foram questionados sobre seu grau de dependência direta relativamente aos seus pares e outras entidades. Diante de uma lista em que se incluíam os quinze municípios pertencentes à NUT e cinquenta e três outros atores (de natureza diversa, administração central ou administração desconcentrada do Estado, empresas públicas, empresas privadas, instituições de ensino, entidades regionais e outras entidades locais)⁸⁸ ficamos a saber que o grupo de entidades que estes municípios identificam é constituído por: CIMAA, as Juntas de Freguesia, a CCDRA, a ERT do Alentejo e Ribatejo, as IPSS locais, as empresas locais e o IEFP.

Quando comparamos a resposta à questão sobre o reconhecimento da dependência dos atores perante outras entidades para além dos municípios com a resposta sobre a frequência de contactos formais, verificamos que em ambos os casos a CIMAA é a entidade mais referida. Assim, para além de ser uma entidade que mantém uma elevada relação com os municípios, é previsível que esta intensidade de relações se mantenha atendendo ao grau de dependência que os atores reconhecem existir.

⁸⁸ A listagem de entidades apresentada aos atores foi semelhante à listagem de entidades em que se solicitou aos municípios que indicasse a frequência de contactos formais no âmbito das relações de cooperação. Contudo no caso do estudo da dependência foram incorporados os partidos/coligações políticos.

Figura 21 - Posicionamento dos atores perante a frequência de relações e a dependência perante atores

ATOR	RELAÇÕES		ATOR	DEPENDÊNCIA
CIMAA	1º	↔	CIMAA	1º
IPSS LOCAIS	2º	→	JF	2º
JF	3º	→	CCDRA	3º
AGRUPAMENTO(S) DE ESCOLA(S) LOCAL(AIS)	4º	→	ERTAR	4º
BOMBEIROS (LOCAIS)	5º	→	IPSS'S LOCAIS	5º
CCDRA	6º	→	EMPRESAS LOCAIS	6º
ASSOCR	7º	→	IEFP	7º
IEFP	8º	→	DREA	8º
ERTAR	9º	→	GNR	9º
AREANATEJO	10º	→	BOMBEIROS (LOCAIS)	10º
EMPRESAS LOCAIS	11º	→	AGRUPAMENTO(S) DE ESCOLA(S) LOCAL(AIS)	11º
VALNOR	12º	→	ISS PTG	12º
DREA	13º	→	DRCA	13º

Fonte: Elaboração própria com base nos questionários

Com base na Figura anterior podemos ver que existe um conjunto de entidades com quem os municípios mantêm relações. São, simultaneamente, atores que os municípios reconhecem com poder de influenciar a sua ação. Contudo, há também entidades cuja influência ao nível da dependência é elevada, mas que essa dependência, pelo menos para já, não se materializa em contactos formais mais intensos (GNR, Instituto de Segurança Social e Direção Regional de Cultura).

Importa também analisar a relação de forças existente entre os atores, que passamos a abordar de seguida.

2.4 - Relação de forças existente entre os atores

A análise da relação de força entre os atores foi concretizada através de duas matrizes: a Matriz de Influências Diretas (MID) que retrata as influências diretas entre os pares de atores e a Matriz de Influências Diretas e Indiretas (MIDI) que descreve as influências diretas e indiretas entre atores.

2.4.1 - Influências diretas e indiretas entre atores

Iniciamos a presente análise com a Matriz de Influências Diretas (MID) Atores x Atores⁸⁹, criada a partir do quadro de estratégias de atores. Esta matriz sintetiza as influências diretas que os atores têm uns sobre os outros.

Quadro 40 - Matriz de influências diretas (MID)

MDI	ALT	AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE	ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF	PSOR	PTG	SOU
ALT	0	0	2	1	3	1	3	0	4	1	1	1
AVS	1	0	2	1	3	1	3	0	0	2	1	0
CAMPMAIOR	0	0	0	1	3	1	3	0	0	1	1	2
CASTVIDE	0	0	2	0	3	1	3	1	0	0	2	2
ELV	0	0	4	1	0	1	3	0	0	1	2	1
FRONT	1	0	2	1	3	0	3	0	4	0	1	1
GAV	0	0	2	1	3	1	0	0	0	2	0	1
MAR	0	0	2	2	3	1	3	0	0	0	2	1
MONF	1	0	2	1	3	1	3	0	0	0	1	1
PSOR	0	0	2	1	3	1	3	0	0	0	1	1
PTG	0	0	2	2	3	1	3	1	0	1	0	1
SOU	0	0	2	1	3	1	3	0	0	0	1	0

As influências são classificadas de 0 a 4 de acordo com a importância do possível risco do ator:

- 0: sem influência
- 1: Procedimentos operacionais
- 2: Projetos
- 3: Missões
- 4: Existência

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

A partir da análise da matriz de Matriz de Influências Diretas e Indiretas (MIDI)⁹⁰ há a possibilidade de analisar as influências que são exercidas indiretamente através do(s) ator(es) de ligação.

⁸⁹ Através da visualização da MID (Quadro 40) podemos, desde já, fazer uma primeira abordagem sobre quais são os atores que se revelam mais influentes ou que manifestam maior dependência (somatório de linhas – li – grau de influência direta; somatório de colunas – Di – grau de dependência direta).

⁹⁰ A matriz MIDI determina as influências diretas ou indiretas da ordem 2 entre os atores. A utilidade desta matriz é a produção de uma visão mais completa dos jogos de competitividade (um ator pode reduzir o número de escolhas de outro, influenciando-o através de um ator intermediário). A operação "soma" usada para calcular a MIDI não produz (nesta nova matriz) a mesma escala de intensidades adotada para avaliar as influências diretas na MID. Apesar disso, os valores na MIDI são um bom indicador da importância das influências diretas e indiretas que os atores têm uns sobre os outros. Existem dois indicadores são calculados a partir da MIDI:

- O grau de influência direta e indireta de cada ator (li, somando linhas).
- O grau de dependência direta e indireta de cada ator (Di, somando colunas)

Quadro 41 - Matriz de influências diretas e indiretas

MIDI	ALT	AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE	ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF	PSOR	PTG	SOU	∑
ALT	2	0	14	9	16	9	16	2	5	6	9	10	96
AVS	2	0	13	8	14	8	14	2	2	8	8	9	88
CAMPMAIOR	1	0	11	7	12	7	12	2	1	5	7	8	62
CASTVIDE	1	0	13	7	14	7	14	2	1	5	8	9	74
ELV	1	0	12	8	12	7	12	2	1	5	7	8	63
FRONT	2	0	13	8	15	8	15	2	5	6	8	9	83
GAV	1	0	10	6	10	6	10	1	1	4	7	7	53
MAR	1	0	13	9	14	7	14	2	1	5	9	9	82
MONF	2	0	12	8	13	8	13	2	2	6	8	9	81
PSOR	1	0	11	7	12	7	12	2	1	5	7	8	68
PTG	1	0	13	9	14	8	14	2	1	5	9	10	77
SOU	1	0	10	6	11	6	11	2	1	5	6	7	59
∑i	14	0	134	85	145	80	147	21	20	60	84	96	886

Os valores representam influências diretas e indiretas entre os atores:
Quanto maior o valor, mais influência o ator exerce sobre o outro.

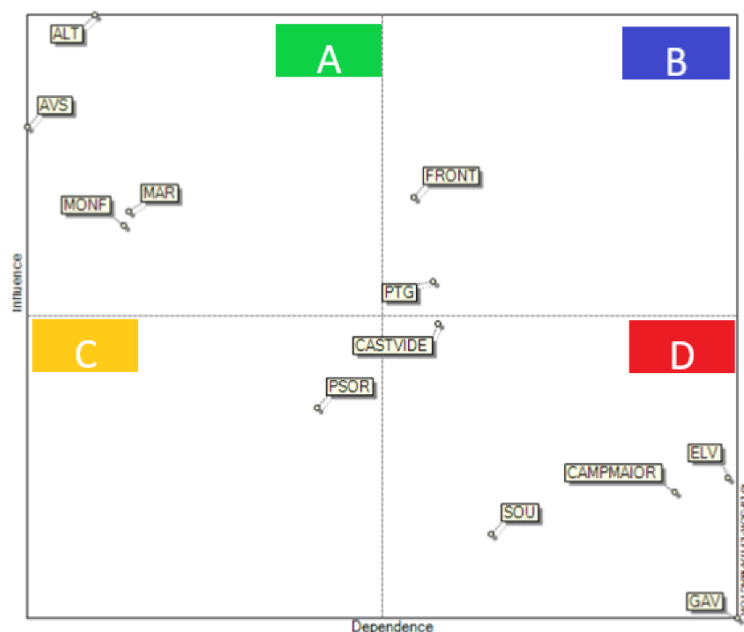
Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Os resultados mostram que os atores mais influentes são: Alter do Chão, Avis, Fronteira, Marvão e Monforte. No que se refere aos atores mais dependentes, a MIDI indica que estes são os municípios de Gavião, Elvas e Campo Maior.

A partir da influência e dependência diretas e indiretas dos atores⁹¹ podemos construir o Plano de Influências e Dependências entre Atores (Perestrelo, 2005). Através deste mapa de influência e dependência entre os atores⁹² (Figura 22) podemos caracterizar os atores que desempenham um papel-chave no sistema (são atores muito influentes e pouco dependentes), constituindo-se como atores-chave; os atores que são muito influentes e muito dependentes e que podem ser considerados atores de ligação ou de charneira; os atores que são pouco influentes mas muito dependentes e ainda os atores que são medianamente influentes e dependentes (Perestrelo, 2005; Saragoça, 2010).

⁹² Representação gráfica das posições dos atores em relação às influências e dependências (diretas ou indiretas: Di e Ii) entre si. As posições são calculadas automaticamente pelo software MACTOR.

Figura 22 - Plano de influências e dependências entre atores



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Da análise do Plano de Influências e Dependências verificamos que existe um conjunto constituído por quatro municípios que são muito influentes e pouco dependentes (quadrante A): Alter do Chão, Avis, Marvão e Monforte. Em situação diametralmente oposta, ou seja, atores muito dependentes e pouco influentes (quadrante D) temos outros quatro atores: Gavião, Sousel, Campo Maior e Elvas. Os municípios de Fronteira e Portalegre apresentam graus de influências significativos e, simultaneamente, de dependência, o seu posicionamento no Plano revela a capacidade de ligação existente nestes dois atores (quadrante B). O município de Castelo de Vide encontra-se muito próximo do eixo horizontal, o que lhe confere uma influência mediana, mas a sua dependência é superior à média, ainda que não se inclua no grupo de municípios fortemente dependentes e pouco influentes. No que se refere ao município de Ponte de Sor, este apresenta-se numa posição que revela pouca influência, mas também a sua dependência não é elevada (quadrante C), manifestando-se como um ator autónomo ou independente.

Em suma, podemos referir que, no domínio do sistema de relações de cooperação intermunicipal:

- Os atores-chave do sistema são: Alter do Chão, Avis, Marvão e Monforte. No entanto, devemos trazer para a presente análise os dados aqui apresentados e

representados na Figura 22, ou seja, se fossem “a jogo” outros atores como a CIMAA ou a CCDRA (atores com um âmbito geográfico de influência extra local) é bastante provável que estes atores estivessem contidos no mesmo quadrante em que encontramos este conjunto de quatro municípios. Os municípios referidos podem ser considerados atores-chave do sistema.

- Os atores de ligação ou de charneira são os municípios de Fronteira e Portalegre, atores influentes e medianamente dependentes.
- Como municípios pouco influentes e muito dependentes, atores que revelam maior fragilidade no sistema, temos os municípios de Gavião, Sousel, Campo Maior e Elvas

2.4.2 - Relação de Forças e Posição Relativa dos Atores

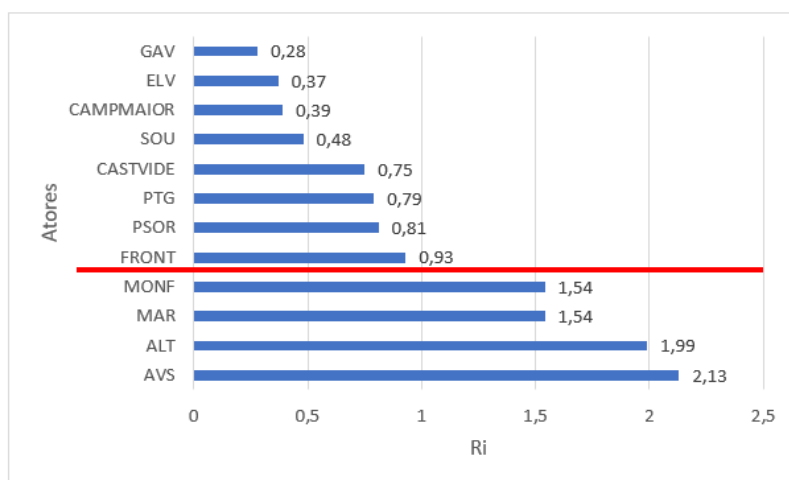
O jogo de atores está influenciado pelas relações de força existentes entre os diferentes atores (Perestrelo, 2005). Na verdade, um ator pode ser muito influente, ser também muito dependente e, ao mesmo tempo, ser muito retroativo: isso resultaria em uma competitividade fraca. No entanto, um ator que seja moderadamente influente e que não tenha dependência ou retroatividade será muito competitivo.⁹³

A análise dos fatores de força (R_i) dos atores mostra, conforme representado no Gráfico 7, que os atores com maior capacidade para influenciar o sistema são, por ordem decrescente, os municípios de Avis, Alter do Chão, Marvão e Monforte. Como podemos constatar estes quatro municípios apresentam fatores de força (R_i) superiores a 1. Os atores que apresentam fatores de força maior que 1 tendem a ser atores motrizes no sistema. No campo dos atores com menor força para impor os seus interesses encontramos os municípios de Gavião, Elvas, Campo Maior e Sousel.

⁹³ A relação de força de um ator é medida através da sua influência, da sua dependência e da retroação (efeito de retorno). Assim, a matriz MIDI é a fonte para que sejam determinados os fatores de força de cada ator (R_i). O coeficiente R_i toma em consideração a influência líquida direta e indireta com a dependência líquida direta e indireta e o efeito de retroação (Perestrelo, 2005). Deste modo, um ator terá uma relação de forças mais elevada quanto maior se revelar a sua influência e menor seja a sua dependência bem como a sua retroação (Saragoça, 2010).

O fator de força representa a capacidade que um ator possui para influenciar os outros atores, quanto maior for a força de determinado ator, maior será a sua capacidade para influenciar o sistema.

Gráfico 7 - Relações de força MIDI (Ri)



Fonte: Elaboração própria, a partir do software MACTOR

Ainda no grupo de atores que apresentam menores capacidades para influenciar o sistema temos os atores Fronteira, Ponte de Sor, Portalegre e Castelo de Vide. Os atores que apresentam fatores de força menor que 1 tendem a ser atores dependentes dentro do sistema em análise.

Para estudarmos a capacidade de os atores influenciarem o sistema recorreremos também ao balanço líquido das influências dos atores⁹⁴. Este indicador permite verificar se um ator influencia mais do que é influenciado, em termos líquidos.

⁹⁴ O balanço líquido das influências representa a diferença entre a influência direta e indireta de um ator i sobre outro ator j e a influência direta e indireta deste (j) sobre o anterior (i).

O saldo líquido das influências irá indicar-nos, para cada par de atores, o excedente de influência exercida ou recebida. Se a escala é positiva (sinal +), o ator i (linhas da matriz) tem mais influência direta e indireta no ator j (colunas da matriz) do que recebe deste ator. A situação é oposta quando a escala tem um sinal negativo (-). O próximo passo é calcular para cada ator a diferença total de influências diretas e indiretas somando as escalas líquidas de influência sobre o resto dos atores.

Quadro 42 - Distâncias líquidas entre atores

BL	ALT	AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE	ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF	PSOR	PTG	SOU	Sum
ALT		-2	13	8	15	7	15	1	3	5	8	9	82
AVS	2		13	8	14	8	14	2	2	8	8	9	88
CAMPMAIOR	-13	-13		-6	0	-6	2	-11	-11	-6	-6	-2	-72
CASTVIDE	-8	-8	6		6	-1	8	-7	-7	-2	-1	3	-11
ELV	-15	-14	0	-6		-8	2	-12	-12	-7	-7	-3	-82
FRONT	-7	-8	6	1	8		9	-5	-3	-1	0	3	3
GAV	-15	-14	-2	-8	-2	-9		-13	-12	-8	-7	-4	-94
MAR	-1	-2	11	7	12	5	13		-1	3	7	7	61
MONF	-3	-2	11	7	12	3	12	1		5	7	8	61
PSOR	-5	-8	6	2	7	1	8	-3	-5		2	3	8
PTG	-8	-8	6	1	7	0	7	-7	-7	-2		4	-7
SOU	-9	-9	2	-3	3	-3	4	-7	-8	-3	-4		-37

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

De acordo com a matriz apresentada, o balanço líquido das influências diretas e indiretas mais elevado é de Alter do Chão sobre Gavião e Elvas (-15). Os atores que apresentam um Balanço Líquido total positivo são os municípios de Avis (88), Alter do Chão (82), Marvão (61), Monforte (61), Ponte de Sor (8) e Fronteira (3). Assim, estes municípios, no quadro do sistema de cooperação intermunicipal, exercem uma influência superior à que recebem.

Quadro 43 - Balanço líquido total

ATORES	BL TOTAL
AVS	88
ALT	82
MAR	61
MONF	61
PSOR	8
FRONT	3
PTG	-7
CASTVIDE	-11
SOU	-37
CAMPMAIOR	-72
ELV	-82
GAV	-94

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Os restantes seis atores, tal como explicitado no Quadro 43, têm um Balanço Líquido total negativo, o que revela que exercem menos influência do que aquela que recebem.

É bastante provável que o sistema de cooperação intermunicipal seja influenciado por este grupo de atores. Se conjugarmos a atual informação com o Plano de Influências e

Dependências entre atores (Figura 22) podemos constatar que neste grupo de atores se encontram os denominados atores-chave (Alter do Chão, Avis, Marvão e Monforte) e ainda um dos atores de ligação identificados (Fronteira).

No que concerne a relações de forças existentes entre os atores o software MACTOR permite-nos ainda calcular a Matriz dos Máximos de Influência Direta e Indireta (MMIDI). Esta matriz serve para determinar o nível máximo de influência que um ator pode ter em outro, ou seja, de forma direta ou indiretamente, através de um ator de ligação.

Quadro 44 - Matriz dos máximos de influência direta e indireta (MMIDI)

MMDII	ALT	AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE	ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF	PSOR	PTG	SOU	IMAXi
ALT	0	0	3	1	3	1	3	1	4	2	2	2	22
AVS	1	0	3	1	3	1	3	1	1	2	2	2	20
CAMPMAIOR	1	0	0	1	3	1	3	1	1	2	2	2	17
CASTVIDE	1	0	3	0	3	1	3	1	1	2	2	2	19
ELV	1	0	4	2	0	1	3	1	1	2	2	2	19
FRONT	1	0	3	1	3	0	3	1	4	2	2	2	22
GAV	1	0	3	1	3	1	0	1	1	2	2	2	17
MAR	1	0	3	2	3	1	3	0	1	2	2	2	20
MONF	1	0	3	1	3	1	3	1	0	2	2	2	19
PSOR	1	0	3	1	3	1	3	1	1	0	2	2	18
PTG	1	0	3	2	3	1	3	1	1	2	0	2	19
SOU	1	0	3	1	3	1	3	1	1	2	2	0	18
DMAXi	11	0	34	14	33	11	33	11	17	22	22	22	230

© LPSOR-EPITA-MACTOR

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Tal como podemos constatar através do Quadro 44, o nível máximo de influência que um ator tem sobre outro é 4, o que, neste caso, acontece entre Campo Maior e Elvas e também entre Monforte e Fronteira, de salientar que estamos, em ambos os casos, perante concelhos limítrofes, em termos geográficos.

A partir dos dados do Quadro 45 podemos analisar os coeficientes de relações de força associados à Matriz dos Máximos de Influência Direta e Indireta: o grau de máxima influência direta e indireta de cada ator (soma em linha) e o grau de máxima dependência direta e indireta (soma em coluna).

Quadro 45 - Coeficientes da relação de forças para cada ator

ATORES	R _i	D _{MAX}	I _{MAX}
ALT	1,99	11	22
AVS	2,13	0	20
CAMPMAIOR	0,39	34	17
CASTVIDE	0,75	14	19
ELV	0,37	33	19
FRONT	0,93	11	22
GAV	0,28	33	17
MAR	1,54	11	20
MONF	1,54	17	19
PSOR	0,81	22	18
PTG	0,79	22	19
SOU	0,48	22	18

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Assim, verificamos que o ator que apresenta o grau de máxima dependência direta e indireta mais elevado é Campo Maior e, no polo oposto encontramos Avis. No que concerne ao grau de máxima influência direta e indireta, os atores que se evidenciam são Alter do Chão e Fronteira (ator-chave e ator de ligação, respetivamente), ou seja, estes são os atores com um grau mais forte de meios de ação diretos e indiretos.

Se compararmos o posicionamento dos atores relativamente aos coeficientes de relações de forças entre atores, quando se tem presente as influências e dependências diretas e indiretas (R_i) e as máximas influências, os atores-chave mantêm-se em posições elevadas neste jogo.

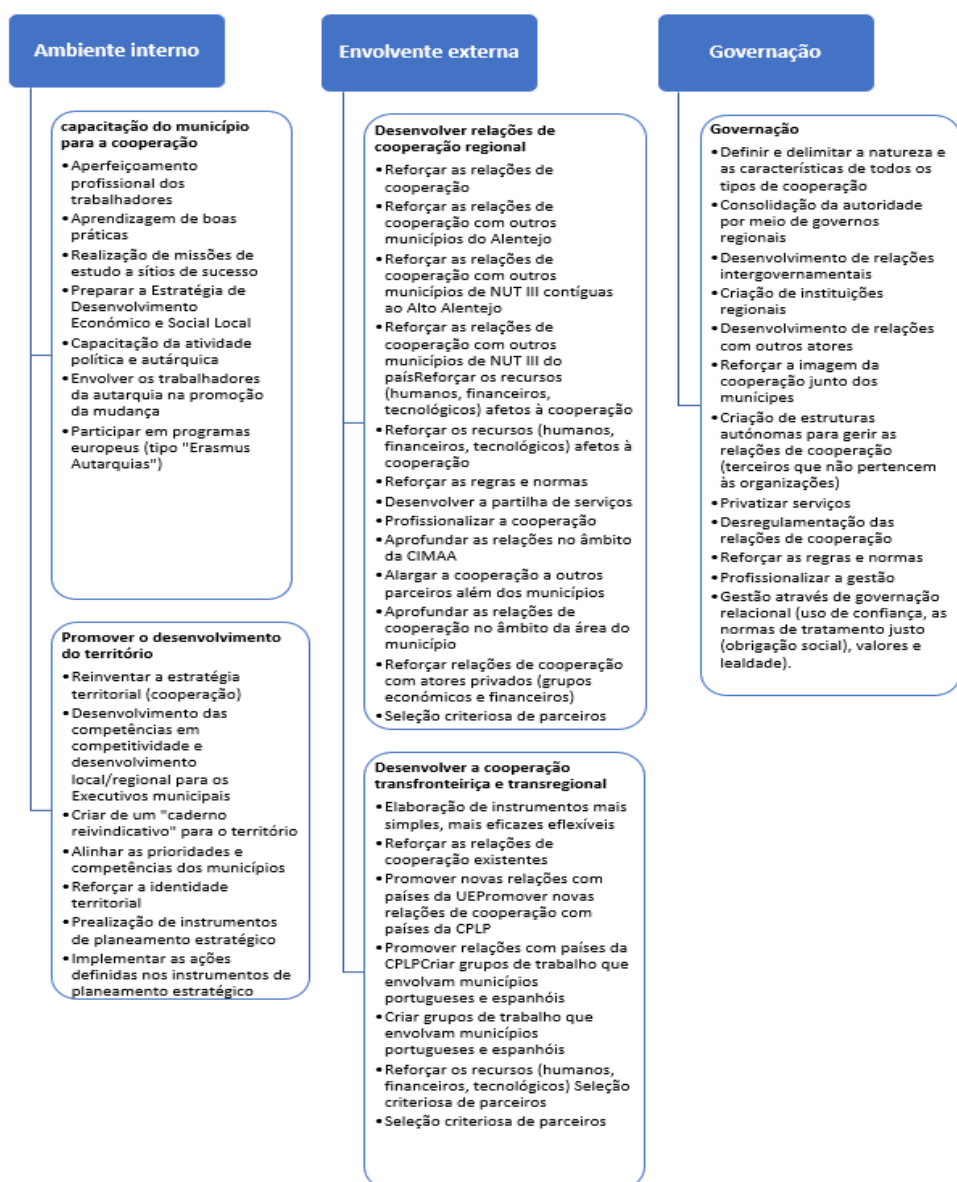
Em suma, dos atores implicados no sistema de cooperação intermunicipal no Alto Alentejo destacam-se diversos níveis de influência: um conjunto de quatro atores (Alter do Chão, Avis, Marvão e Monforte) apresentam-se como atores muito influentes e pouco dependentes; dois municípios com relevante influência de interligação (Fronteira e Portalegre), uma parte substancial da comunicação entre atores passará por estes municípios. Alter do Chão e Fronteira são os atores que se apresentam como os mais influentes, direta e indiretamente.

Após a caracterização dos atores, dos meios de ação e das suas dependências e influências, passamos à análise do comportamento dos atores face aos objetivos estratégicos relativamente à cooperação intermunicipal.

2.5 - Objetivos estratégicos dos atores

Conforme explicado no tópico “procedimentos metodológicos”, procurámos determinar os objetivos estratégicos dos atores do sistema de cooperação⁹⁵, que estruturámos em três pilares: ambiente interno, envolvente e governação (Figura 23).

Figura 23 - Pilares, desafios e objetivos estratégicos



Fonte: Elaboração Própria

Com a leitura da matriz 1MAO, uma matriz de posições simples, em que se relacionam atores com os objetivos e onde se mostra a valência de cada ator em relação a cada

⁹⁵ Foram recensados quarenta e seis objetivos potenciais para o sistema de cooperação.

objetivo, verifica-se que quase todos os atores assumem a totalidade ou quase totalidade dos objetivos. Existe um conjunto de cinco câmaras municipais que assumem a totalidade dos objetivos identificados - Avis, Castelo de Vide, Fronteira e Sousel (Quadro 45).

Quadro 46 - Matriz objetivos x atores (posição simples 1MAO)

1MAO	RefrAlM	RefrAlI	DRRefrExi	SelParcC	RefrRH	Gruptransf	NvrelCPLP	NvrelUE	CRRefrExi	InstFacil	InstFacil	ImpPlanEs	InstPlanEs	RefrDmUn	AlImprior	Cadreiv	DcompCDLcm	Relet	Erasant	Envtramud	Capabodlau	PrepEDESJ	SilosSuc	Apboaprat	Approfrab
ALT	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
AVS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CAMPMAIOR	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CASTVIDE	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ELV	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
FRONT	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
GAV	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
MAR	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
MONF	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PSOR	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1
PTG	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
SOU	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Number of agreements	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	7	12
Number of disagreements	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Number of positions	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	7	12	12

1MAO	Absolute sum	GovRelac	PrivGast	EReReg	Descoop	PrivServ	ACGast	IngCoresi	CoopOutALL	AutCoopRe	CoopInterg	GovReg	DefTraCoop	SelParcD	AprRefParv	AprRefCo	AlargCoop	AprRefCIMA	PartServ	ProfCoop	PartServ	RegNatD	Refrac	RefrAlM
ALT	45	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
AVS	46	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CAMPMAIOR	44	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CASTVIDE	46	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ELV	43	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
FRONT	46	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
GAV	45	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
MAR	45	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
MONF	45	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PSOR	33	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PTG	45	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
SOU	46	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Number of agreements	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Number of disagreements	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Number of positions	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Esta matriz revela que cinco municípios divergem (apenas) em um dos objetivos: Alter do Chão, Marvão e Portalegre referem não ter como objetivo a seleção criteriosa de parceiros no seio do desafio de desenvolver a cooperação transfronteiriça e transnacional; Gavião e Monforte não possuem como objetivo a privatização de serviços.

O município de Campo Maior diz possuir quarenta e quatro dos quarenta e seis objetivos enumerados. Assim, este município não tem como objetivos: a privatização de serviços nem a governação relacional (em que a gestão das relações de cooperação deve ser baseada na governação relacional, no uso de confiança, de normas de tratamento justo, com base em valores sociais).

Elvas também não possui nos seus objetivos: seleção criteriosa de parceiros no seio do desafio de desenvolver a cooperação transfronteiriça e transnacional, a privatização de serviços, a desregulação da cooperação.

O município de Ponte de Sor é aquele que apresenta um menor número de objetivos: trinta e três dos quarenta e seis apresentados. É no desafio da governação que refere possuir menos objetivos, quando comparado com os restantes municípios incluídos no estudo. Para além de não possuir qualquer desafio no âmbito da governação, este município refere ainda que não tem como objetivo a seleção criteriosa de parceiros no âmbito do desenvolvimento de relações de cariz transfronteiriço ou transnacional.

Verificamos que os municípios apresentam total convergência com os objetivos inseridos nos seguintes desafios: capacitar o município para a cooperação, promover o desenvolvimento do território e desenvolver as relações de cooperação regional.

Os desafios onde os municípios referem não possuir alguns dos objetivos enumerados enquadram-se no desenvolvimento de relações de cooperação transfronteiriça e transnacional e também ao nível da governação.

A primeira leitura sobre a Matriz das Posições Valorizadas - 2MAO - recaiu sobre a hierarquização dos objetivos segundo o número de acordos que obtém por parte do conjunto dos atores. Esta leitura permite-nos dizer que dos dez objetivos mais valorizados, cinco incluem-se no desafio «Desenvolver relações de cooperação regional», dois estão inseridos no desafio «Capacitar o município para a cooperação» e o mesmo número no desafio «Promover o desenvolvimento do território» e ainda um dos objetivos mais valorizados, neste conjunto dos primeiros dez, inclui-se no desafio «Desenvolver a cooperação transfronteiriça e transnacional». Contudo se analisarmos os cinco objetivos mais valorizado pelo conjunto de atores, constatamos que três dos cinco objetivos estão dentro do desafio «Desenvolver relações de cooperação regional». Como é possível constatar, em nenhum dos grupos enumerados é incluído qualquer objetivo do desafio «Governação», tal como se pode observar no Quadro 47.

Quanto aos cinco objetivos mais valorizados verificamos que são, por ordem decrescente, os seguintes:

1. Aprofundar as relações de cooperação no âmbito da CIMAA (objetivo 30);
2. Promover a realização de instrumentos de planeamento estratégico para o território (objetivo 13);
3. Envolver os trabalhadores da autarquia na promoção da mudança (objetivo 6);
4. Reforçar as relações de cooperação existentes (objetivo 22);

- Reforçar as relações de cooperação com outros municípios do Alentejo (objetivo 23).

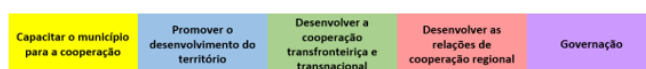
Em relação aos objetivos menos valorizados, a Matriz das Posições Valorizadas indica-nos que dos doze objetivos que constituem o desafio «Governança», oito incluem-se nos objetivos menos valorizados pelo grupo de atores. E se nos referirmos aos cinco objetivos menos valorizados, estes são os seguintes:

- Privatizar serviços (Objetivo 42)
- Desregulamentação das relações de cooperação (Objetivo 43)
- Seleção criteriosa de parceiros no âmbito do desafio: desenvolver a cooperação transfronteiriça e transnacional (Objetivo 21)
- Profissionalizar a gestão das relações de cooperação (Objetivo 45)
- Criação de estruturas autónomas para gerir as relações de cooperação (terceiros que não pertencem às organizações de atores colaboradoras e que não tem uma relação com estes atores no sentido de uma amizade ou outra conexão que poderia corromper sua imparcialidade) (Objetivo 41).

Quadro 47 - Número de acordos dos atores registados para cada objetivo

Nº ORDEM	OBJETIVOS	Nº ACORDOS
30	Aprofundar as relações de cooperação no âmbito da CIMAA	42
13	Promover a realização de instrumentos de planeamento estratégico para o território	41
6	Envolver os trabalhadores da autarquia na promoção da mudança	40
22	Reforçar as relações de cooperação existentes	40
23	Reforçar as relações de cooperação com outros municípios do Alentejo	40
16	Reforçar as relações de cooperação existentes	39
31	Alargar a cooperação a outros parceiros além dos municípios	39
32	Aprofundar as relações de cooperação no âmbito da área do município	39
4	Preparar a Estratégia de Desenvolvimento Económico e Social Local	38
11	Alinhar as prioridades e competências de todos os municípios	38
14	Implementar as ações definidas nos instrumentos de planeamento estratégico para o território	38
19	Criar grupos de trabalho que envolvam municípios portugueses e espanhóis	38
24	Reforçar as relações de cooperação com outros municípios de NUT III contíguas ao Alto Alentejo	38
33	Reforçar relações de cooperação com atores privados (grupos económicos e financeiros)	38
34	Seleção criteriosa de parceiros D	37
8	Reinventar a estratégia territorial (baseada na cooperação)	36
9	Participar no desenvolvimento das competências em competitividade e desenvolvimento local/regional para os Executivos municipais	36
12	Reforçar a identidade do território no âmbito do município	36
28	Aprofundar a cooperação para desenvolver a partilha de serviços	36
2	Aprendizagem de boas práticas em cooperação	35
17	Promover novas relações de cooperação com países da UE tendo presente a Estratégia de Desenvolvimento Económica e Social Local	35
27	Reforçar as regras e normas que regulam as relações de cooperação D	35
5	Capacitação da atividade política e autárquica	34
10	Criar de um "caderno reivindicativo" para o território	34
20	Reforçar os recursos (humanos, financeiros, tecnológicos) afetos à cooperação transfronteiriça/transnacional	34
25	Reforçar as relações de cooperação com outros municípios de NUT III do país (excluindo as indicadas na alínea anterior)	34
40	Reforçar a imagem da cooperação junto dos municípios	34
3	Realização de missões de estudo a sítios de sucesso	33
18	Promover novas relações de cooperação com países da CPLP tendo presente a Estratégia de Desenvolvimento Económica e Social Local	33
35	Definir e delimitar a natureza e as características de todos os tipos de cooperação	33
1	Aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores do município	32

15	Trabalhar para a elaboração de instrumentos mais simples, mais eficazes e adaptáveis para facilitar a cooperação entre diferentes culturas administrativas e institucionais	32
26	Reforçar os recursos (humanos, financeiros, tecnológicos) afetos à cooperação	32
39	Desenvolvimento de relações com outros atores locais para gerir as relações de cooperação	32
7	Participar em programas europeus (tipo "Erasmus Autarquias")	31
29	Profissionalizar a cooperação	30
37	Desenvolvimento de relações intergovernamentais	30
44	Reforçar as regras e normas que regulam as relações de cooperação E	28
36	Consolidação da autoridade por meio de governos regionais de propósito geral de modo a coordenar a provisão de bens e serviços públicos	27
38	Governos locais criarem instituições regionais para enfrentar os problemas mantendo a independência.	27
46	Gestão das relações de cooperação deve ser realizada pelos municípios envolvidos baseada na governação relacional (uso de confiança, as normas de tratamento justo (obrigação social), valores e lealdade).	27
41	Criação de estruturas autónomas para gerir as relações de cooperação (terceiros que não pertencem às organizações de atores colaboradoras e que não tem uma relação com estes atores no sentido de uma amizade ou outra conexão que poderia corromper sua imparcialidade).	22
21	Seleção criteriosa de parceiros C	21
45	Profissionalizar a gestão das relações de cooperação	21
43	Desregulamentação das relações de cooperação	19
42	Privatizar serviços	11



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Atendendo ao que anteriormente foi exposto através da Matriz de Posições Simples (1MAO), conjugando com a informação veiculada pela Matriz das Posições Valorizadas (2MAO) podemos fazer uma nova aproximação à realidade dos objetivos relacionados com a cooperação intermunicipal. Constatamos que três dos cinco objetivos mais convergentes se enquadram no desafio de desenvolver as relações de cooperação regional, ainda que estejam também presentes objetivos enquadrados nos desafios relativos ao desenvolvimento do território e de capacitação interna dos municípios.

Assim, podemos esperar que as relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo tenham um aprofundamento no quadro da entidade centralizada de cooperação, configurada pela comunidade intermunicipal (objetivo 30). Esta afirmação relaciona-se de forma direta com o objetivo de aprofundar as relações de cooperação existentes (objetivo 22) e tal como vimos, os municípios do Alto Alentejo possuem uma intensidade de relações mais forte entre si do que com outros municípios, (Cf. Figuras 14 a 19) apresentada neste estudo. A identidade territorial e a proximidade cognitiva, a estabilidade da NUT e a proximidade geográfica parecem-nos ser fatores que continuarão a exercer força sobre as relações de cooperação futuras destes municípios. E, possivelmente, será neste quadro relacional que os instrumentos de planeamento estratégico irão ser desenvolvidos (objetivo 13).

Os municípios do Alto Alentejo encaram também como objetivo o reforço da cooperação com outros municípios da NUT II Alentejo (objetivo 23). Neste aspeto e tendo presente a influência do ambiente externo e da regulação (direta por via da

legislação nacional ou comunitária, mas também dos documentos produzidas por diferentes instâncias nacionais e internacionais) não deixamos de referir o recente relatório da Comissão Independente para a Descentralização (Comissão Independente para a Descentralização, 2019), onde é amplamente tratado o tema das Regiões Administrativas. Esta comissão refere que Portugal integra o grupo de países que possui um único nível sub-regional (constituído pelos municípios e freguesias) e que a questão da regionalização está estritamente relacionada com a governação multinível (assunto abordado na primeira parte desta investigação). O documento referencia, por diversas vezes, a posição da OCDE nesta matéria evidenciando os benefícios decorrentes do processo de descentralização, nomeadamente do ponto de vista do reforço da democracia e também económicos. Os municípios não são alheios às questões da organização do Estado, pelo contrário, os órgãos de poder local têm manifestado as suas opções relativamente à criação de regiões administrativas, na Resolução de Campo Maior⁹⁶ lê-se que o poder local deve ser um dos atores que se deve empenhar na criação das regiões administrativas, tal como plasmado na CRP.

Também nos parece possível aceitar a ideia de que os municípios do Alto Alentejo mobilizarão esforços internos para reforçar a cooperação, atendendo a que foi identificado como objetivo muito convergente entre municípios o envolvimento dos trabalhadores na mudança, ou seja, para que os municípios possam alcançar capacitação em termos de cooperação intermunicipal. Registe-se que, tal como verificámos na análise dos meios disponíveis, nenhum dos municípios identificou possuir equipas treinadas a ação no sistema de cooperação.

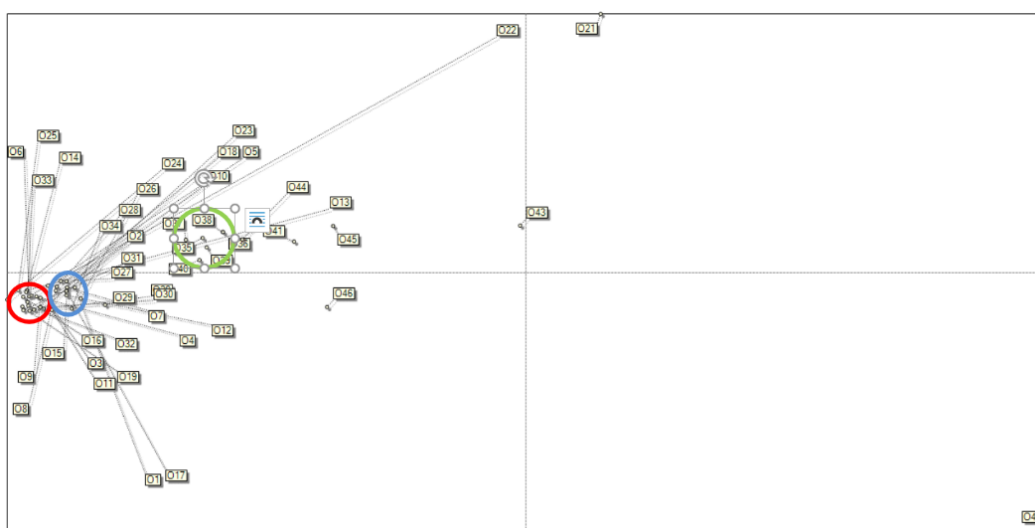
Como se verificou, os objetivos em torno da governação das redes de cooperação não se constituem como objetivos dos atores alvo do estudo. É possível que os atores ainda estejam focados em encontrar metodologias que permitam estruturação e o estabelecimento de confiança, confiabilidade e comprometimento (fatores de elevada importância e influência nas relações de cooperação, Cf. Figura 5) na rede de cooperação e que ainda não estejam numa fase de satisfazer necessidades deste tipo.

⁹⁶ Resolução aprovada no 1º Fórum AMAlentejo, em 2 de abril de 2017, em Campo Maior. Documento disponível em <http://www.amalentejo.pt/wp-content/uploads/2017/06/RESOLU%C3%87%C3%83O-DE-CAMPO-MAIOR.pdf>. Na comissão promotora integra diversos presidentes de câmaras municipais, incluindo presidentes de câmara do Alto Alentejo, vários municípios – câmara municipal e assembleia municipal - desta sub-região já aderiram à AMAlentejo (Dados de 21 de agosto de 2017, disponíveis no site desta organização mostram os municípios de Alter do Chão, Avis, Monforte e Portalegre) e todas as comunidades intermunicipais subscreveram a sua adesão a este movimento.

A análise empreendida ao nível dos objetivos contempla também o plano de distâncias líquidas entre objetivos. As distâncias líquidas entre objetivos possibilitam ver quais são os objetivos sobre os quais os atores estão posicionados da mesma maneira (em acordo ou desacordo). Neste âmbito, isolam-se grupos de objetivos sobre os quais os atores estão em forte convergência (quando os objetivos estão próximos uns relativamente aos outros) ou em forte divergência (quando há afastamento entre os objetivos).

O plano de distâncias líquidas entre objetivos posiciona os objetivos sobre um mapeamento em função da balança líquida obtida pela diferença entre as matrizes valorizadas de convergências de divergências de objetivos (2COO e 2DOO, respetivamente)⁹⁷.

Figura 24 - Plano das Distâncias Líquidas entre Objetivos



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Tal como é possível verificar, identificamos três grandes grupos de objetivos sobre os quais os atores convergem fortemente.

Tendo presente a Figura 24 e o Quadro 48, constata-se que o primeiro grupo congrega o maior número de objetivos, dezanove. O segundo grupo de objetivos integra doze objetivos e, por último, o grupo assinalado a verde na Figura, é constituído por sete objetivos.

O Quadro 48 apresenta uma sistematização dos objetivos, assinalando as cores associadas aos desafios e observa-se que no primeiro e no segundo grupo não existe

⁹⁷ Adaptado do relatório produzido através do *software* MACTOR.

qualquer objetivo associado à governação. Todos os objetivos convergentes inseridos neste desafio encontram-se no terceiro grupo aqui apresentado, não existindo neste grupo objetivos de outros desafios além da governação.

O plano de distâncias líquidas, Figura 24, mostra que existem objetivos pouco importantes, como a seleção criteriosa de parceiros no quadro das relações de cooperação transfronteiriça e transnacional (objetivo 21), a desregulamentação das relações de cooperação (objetivo 43) e a privatização de serviços (objetivo 45). A Figura mostra que este último objetivo é aquele que os atores consideram menos importante, apresentando-se numa posição completamente oposta aos objetivos enunciados no Quadro 48 (objetivos convergentes).

Quadro 48 - Grupos de objetivos convergentes

Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3	
Nº	Objetivos	Nº	Objetivos	Nº	Objetivos
3	Realização de missões de estudo a sítios de sucesso	1	Aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores do município	35	Definir e delimitar a natureza e as características de todos os tipos de cooperação
4	Preparar a Estratégia de Desenvolvimento Económico e Social Local	2	Aprendizagem de boas práticas em cooperação	36	Consolidação da autoridade por meio de governos regionais de propósito geral de modo a coordenar a provisão de bens e serviços públicos
5	Capacitação da atividade política e autárquica	7	Participar em programas europeus (tipo "Erasmus Autarquias")	37	Desenvolvimento de relações intergovernamentais
6	Envolver os trabalhadores da autarquia na promoção da mudança	8	Reinventar a estratégia territorial (baseada na cooperação)	38	Governos locais criarem instituições regionais para enfrentar os problemas mantendo a sua independência.
9	Participar no desenvolvimento das competências em competitividade e desenvolvimento local/regional para os Executivos municipais	12	Reforçar a identidade do território no âmbito do município	39	Desenvolvimento de relações com outros atores locais para gerir as relações de cooperação
10	Criar de um "caderno reivindicativo" para o território	15	Trabalhar para a elaboração de instrumentos mais simples, mais eficazes e adaptáveis para facilitar a cooperação entre diferentes culturas administrativas e institucionais	40	Reforçar a imagem da cooperação junto dos municípios
11	Alinhar as prioridades e competências de todos os municípios	18	Promover novas relações de cooperação com países da CPLP tendo presente a Estratégia de Desenvolvimento Económica e Social Local	44	Reforçar as regras e normas que regulam as relações de cooperação E
13	Promover a realização de instrumentos de planeamento estratégico para o território	22	Reforçar as relações de cooperação existentes		
14	Implementar as ações definidas nos instrumentos de planeamento estratégico para o território	26	Reforçar os recursos (humanos, financeiros, tecnológicos) afetos à cooperação		
16	Reforçar as relações de cooperação existentes	27	Reforçar as regras e normas que regulam as relações de cooperação		
19	Criar grupos de trabalho que envolvam municípios portugueses e espanhóis	28	Aprofundar a cooperação para desenvolver a partilha de serviços		
20	Reforçar os recursos (humanos, financeiros, tecnológicos) afetos à cooperação transfronteiriça/transnacional	34	Seleção criteriosa de parceiros		
23	Reforçar as relações de cooperação com outros municípios do Alentejo				
24	Reforçar as relações de cooperação com outros municípios de NUT III contíguas ao Alto Alentejo				
25	Reforçar as relações de cooperação com outros municípios de NUT III do país				
30	Aprofundar as relações de cooperação no âmbito da CIMAA				
31	Alargar a cooperação a outros parceiros além dos municípios				
32	Aprofundar as relações de cooperação no âmbito da área do município				
33	Reforçar relações de cooperação com atores privados (grupos económicos e financeiros)				

Fonte: Elaboração própria

Tendo como referência esta análise, é possível que estes objetivos se constituam como objetivos mobilizadores para a ação futura, nomeadamente o reforço das relações de cooperação entre municípios.

2.6 - Convergência dos atores face aos objetivos

As câmaras municipais foram questionadas sobre a importância que concediam a cada um dos objetivos (Cf. Figura 23).

O objetivo de realizar esta análise prende-se com um conjunto de interesses: realizar o posicionamento dos atores em função dos objetivos, empreender a identificação de quais são as convergências e, eventuais, divergências (Fialho, Silva, & Saragoça, 2015). O conhecimento das convergências entre pares de atores conduz-nos ao conhecimento sobre as tendências de assunção de posicionamentos semelhantes em relação aos objetivos estratégicos, facto que pode influenciar o desenvolvimento de parcerias e de alianças (Saragoça, 2010). Salientamos aqui o que foi mencionado pelos atores sobre os motivos que os mobilizavam a encetar e envolver-se em relações de cooperação, recordamos que os motivos estratégicos foram os mais apontados como mobilizadores destas relações, em que os objetivos do território (sub-região/região) assumem um papel fundamental.

A investigação versa as relações de cooperação, tendo presente a análise sobre a convergência de atores face a objetivos poderá contribuir para um mais fundamentado conhecimento sobre alguns dos projetos e ações que, de forma mais fácil, poderão ser integrados no sistema de cooperação intermunicipal.

O resultado das respostas foi analisado através da Matriz de Convergências Valorizadas Ponderadas dos Atores sobre os Objetivos (3CAA)⁹⁸. Deste modo, podem identificar-se possíveis alianças, levando em conta também as preferências dos atores em termos de objetivos e competitividade.

Quadro 49 - Matriz de convergências valorizadas ponderadas dos atores sobre os objetivos (3CAA)

3CAA	ALT	AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE	ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF	PSOR	PTG	SOU
ALT	0,0	243,7	131,3	157,5	134,5	178,2	126,2	189,7	212,6	126,4	164,9	155,2
AVS	243,7	0,0	154,7	180,3	153,0	201,6	149,4	208,5	238,7	133,1	183,7	178,2
CAMPMAIOR	131,3	154,7	0,0	68,8	49,2	89,3	40,3	97,2	128,2	53,7	75,1	66,7
CASTVIDE	157,5	180,3	68,8	0,0	70,4	113,0	61,5	122,3	150,7	71,0	97,5	89,5
ELV	134,5	153,0	49,2	70,4	0,0	89,5	41,7	101,0	127,5	55,9	77,3	67,3
FRONT	178,2	201,6	89,3	113,0	89,5	0,0	82,3	143,0	171,5	84,5	118,2	110,8
GAV	126,2	149,4	40,3	61,5	41,7	82,3	0,0	91,4	121,3	47,8	67,8	59,2
MAR	189,7	208,5	97,2	122,3	101,0	143,0	91,4	0,0	177,9	97,5	129,7	120,0
MONF	212,6	238,7	128,2	150,7	127,5	171,5	121,3	177,9	0,0	114,0	154,3	148,5
PSOR	126,4	133,1	53,7	71,0	55,9	84,5	47,8	97,5	114,0	0,0	75,1	66,6
PTG	164,9	183,7	75,1	97,5	77,3	118,2	67,8	129,7	154,3	75,1	0,0	95,2
SOU	155,2	178,2	66,7	89,5	67,3	110,8	59,2	120,0	148,5	66,6	95,2	0,0
Number of convergences	1820,1	2024,9	954,5	1182,5	967,1	1381,9	888,9	1478,2	1745,1	925,6	1238,9	1157,1

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Através da análise do Quadro 49, com vista a identificar a intensidade média de cada par de atores quando dois atores se encontram em convergência face a um determinado

⁹⁸ Esta matriz identifica o número de posições comuns que os atores têm sobre os objetivos (pró ou contra), a matriz é simétrica.

objetivo, constatamos que os três municípios que apresentam maior número de convergências são os municípios de Avis, Alter do Chão e Monforte. As convergências mais significativas ocorrem entre os pares Alter do Chão e Avis (243,7), entre Monforte e Avis (238,7), entre a díade Marvão e Avis (208,5) e entre Fronteira e Avis (201,6). O município de Avis possui ainda interesses próximos com Portalegre e Castelo de Vide. Alter do Chão tem interesses próximos de Monforte, Fronteira, Marvão e Portalegre. Tendo em conta o que foi apresentado sobre a microestrutura da rede de atores (Quadro 25) na atualidade, estes atores já se inserem num dos cliques apresentados, depreendendo-se que estes cliques correspondem a afinidades na concretização de objetivos, gerados por necessidades ou desejos destes atores, parece existir assim uma predisposição para uma continuidade de interações entre eles.

Entre os municípios que não convergem significativamente com nenhum ator em termos de objetivos relacionados com a cooperação intermunicipal, encontramos os municípios de Gavião e de Ponte de Sor como aqueles que se encontram nesta situação. De acordo com as respostas obtidas o município de Gavião, tal como é observável no Quadro 49, é o município que menos converge com outros atores para os objetivos em causa. Relembramos aqui que este município é aquele que integra a NUT Alto Alentejo há menos tempo (Decreto-Lei nº 244/2002, de 5 de novembro).

Quadro 50 - Ordenação dos atores por número de convergências face aos objetivos

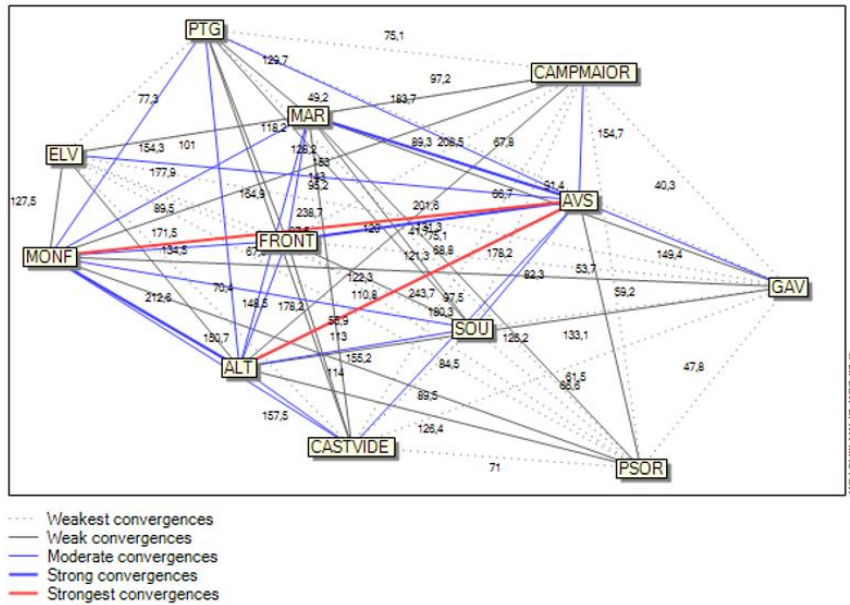
Ordem	Atores	Nº convergências
1º	Avis	2024,9
2º	Alter do Chão	1820,1
3º	Monforte	1745,1
4º	Marvão	1478,2
5º	Fronteira	1381,9
6º	Portalegre	1238,9
7º	Castelo de Vide	1182,5
8º	Sousel	1157,1
9º	Elvas	967,1
10º	Campo Maior	954,5
11º	Ponte de Sor	925,6
12º	Gavião	888,9

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Estas convergências entre atores, representadas através do grafo representado na Figura 25, permitem-nos ter uma visão sobre a posição do município de Avis e da

convergência existente entre este município com os municípios de Alter do Chão, Fronteira e Monforte.

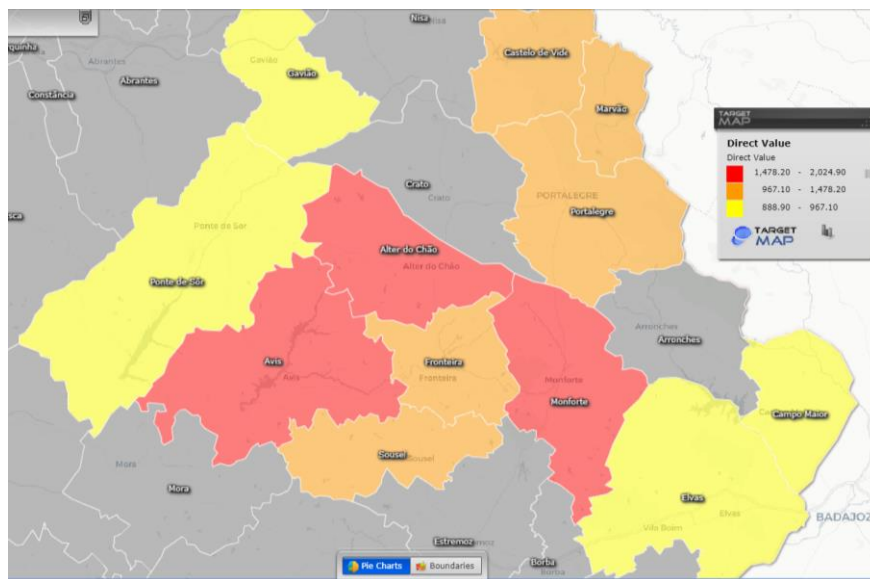
Figura 25 - Convergência entre atores



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* MACTOR

Através da representação destas convergências de atores no mapa do território podemos verificar que existe uma contiguidade territorial bastante acentuada, tal como representado na Figura 26.

Figura 26 - Convergência de atores no território geográfico



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* Targetmap

De acordo com o Quadro 50, podemos observar que o intervalo do número de convergências face aos objetivos é compreendido entre 888,9 e 2024,9 convergências. Tendo presente este dado, foi elaborada uma escala sobre o nível de convergência dos atores face aos objetivos⁹⁹ e verificamos que os atores distribuem-se do seguinte modo: quatro possuem convergências inferiores a 1000 (grupo com menor número de convergências), cinco têm um número de convergências entre 1100 e 1500 e o grupo que apresenta maior número de convergências face aos objetivos é composto por três municípios (Cf. Figura 26). Assim, é possível aferir que os municípios do Alto Alentejo apresentam um elevado grau de convergência face aos objetivos apresentados em torno da cooperação intermunicipal.

2.7 - Considerações finais

A análise estratégica de atores, realizada através do método MACTOR, teve como objetivo estudar e compreender a importância que os atores possuem no sistema de cooperação intermunicipal do Alto Alentejo. A utilização deste método permitiu-nos realizar a caracterização dos atores, bem como a caracterização dos meios de ação detidos por estes mesmos atores. Por outro lado, foi possível observar as relações de força e as dependências manifestadas e proceder à identificação dos objetivos estratégicos, no âmbito do sistema de cooperação, que movem este conjunto de atores.

Constata-se que os meios de que são detentores os atores são bastante heterogêneos e não existe qualquer ator que possua todos os meios enunciados. Os atores manifestaram que possuem infraestruturas físicas e tecnológicas e assumem que estas são meios que disponibilizam para o sistema de cooperação intermunicipal. Os recursos financeiros são os meios que os municípios identificam com menos frequência, ainda que mais de metade dos inquiridos tenham referido que possuem capacidade financeira para investimentos no seio do sistema. Assim, os municípios identificaram os meios materiais¹⁰⁰ como meios que possuem maior disponibilidade para alocar às relações de cooperação.

No entanto, ressalta a existência de recursos humanos qualificados e cuja visão incorpora a cooperação intermunicipal. Contudo, os resultados mostram que é necessário conferir competências para a concretização deste desígnio, estas pessoas não se

⁹⁹ Escala de convergência de atores face a objetivos com os seguintes intervalos: 888,90 – 967,10; >967,10 – 1478,20; >1478,20 – 2024,90.

¹⁰⁰ Recursos financeiros, equipamentos coletivos, infraestruturas e rede de transportes.

encontram ainda capacitadas para responder às necessidades decorrentes do trabalho que envolva cooperação com outros municípios.

Ainda no que se refere aos recursos humanos, não afastámos a análise sobre os eleitos (presidentes e vereadores/as). Tendo-se verificado que estes são detentores de uma visão que incorpora as relações de cooperação entre municípios (tal como haviam, previamente, revelado as entrevistas realizadas aos presidentes de câmara).

De acordo com a análise aos dados sobre os meios de ação (imateriais), a experiência que os municípios têm tidos nas últimas décadas constitui-se como capital social relevante para o sistema de cooperação intermunicipal neste território.

Os principais meios identificados pelos municípios do Alto Alentejo foram: o capital humano dos municípios (trabalhadores, dirigentes e eleitos), os equipamentos coletivos físicos e tecnológicos. Os meios financeiros são aqueles que os municípios indicam como os mais escassos.

Para além dos municípios, outros atores são reconhecidos como importantes no sistema de cooperação intermunicipal. Os atores reconhecem dependências de atores que possuem diferentes níveis de ação, em especial: local, sub-regional, regional.

A CIMAA, entidade centralizada de cooperação entre municípios, na qual estão integrados todos os municípios alvo desta investigação, manifesta ser o ator com quem os municípios se relacionam mais fortemente e, considerando os resultados alcançados através do MACTOR, este ator influencia a ação dos próprios municípios, sendo reconhecido como o ator de quem os municípios mais dependem, pelo que podemos assumi-lo como um ator integrador (Friedberg, 1993) ou ator-rede (Covas & Covas, 2014; 2015). Queremos dizer que o ator pode assumir a posição de árbitro quando surgem no “tabuleiro” interesses divergentes, até antagónicos. Este ator pode aproveitar a força que lhe é conferida pelos atores (municípios), através da transferência de competências operada por via da regulação, nomeadamente através da legislação sobre transferência de competências e atribuições, que confere um novo quadro de ação para estas entidades supramunicipais, mas também das relações empreendidas promover a confiança e as relações de cooperação entre os diversos nós da rede (municípios), para atingir o bem comum e, simultaneamente, cada um dos atores possa retirar destas relações um poder específico que lhe permita concretizar os seus próprios objetivos.

Como referido, a CIMAA, é o ator de quem os municípios se sentem mais dependentes, mas os atores assumem sentir dependência de outros atores como: juntas de freguesia, CCDRA, ERT, IPSS e empresas locais e do IEFP.

No sistema de cooperação intermunicipal os atores que se apresentam como aqueles que influenciam direta e indiretamente o sistema são: Alter do Chão e Fronteira. O primeiro integra o grupo de atores-chave do sistema e o segundo apresenta-se como um dos principais atores de ligação.

A análise empreendida permitiu-nos verificar que quase todos os atores assumem a quase totalidade dos objetivos, havendo um conjunto de cinco municípios que assumem mesmo a totalidade dos objetivos. O estudo dos atores e objetivos revelou que os municípios assumem total convergência com os objetivos incorporados nos seguintes desafios: capacitar o município para a cooperação, promover o desenvolvimento do território e desenvolver relações de cooperação regional.

O objetivo mais valorizado para os municípios é o aprofundamento de relações no seio desta entidade centralizada de cooperação, sendo o desenvolvimento do território outro dos principais propósitos destes municípios, no quadro da cooperação intermunicipal. Os objetivos associados à governação parece-nos estarem, ainda, num patamar diferente de prioridade, sendo aqueles onde os atores menos convergem.

Tendo presente esta relação entre atores e objetivos, nomeadamente o facto de os atores convergirem fortemente perante os objetivos e também o papel da CIMAA, parecem estar reunidas as condições para desenvolver uma estratégia coletiva em que as relações de cooperação estejam em evidência.

Capítulo 3. - Futuro(s) para as relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo

Ao longo do presente capítulo pretende-se analisar os fatores relacionados com o futuro das relações formais intermunicipais no território do Alto Alentejo. Certamente, estes fatores poderão constituir-se como relevantes para a reflexão e até para futuras investigações que direta ou indiretamente se relacionam com o fenómeno da cooperação entre municípios, neste ou noutros territórios.

Assim, no presente capítulo iremos abordar os obstáculos, identificados pelos atores, que podem colocar em causa a concretização dos objetivos da cooperação intermunicipal. Também serão analisados os fatores críticos de sucesso para o futuro das relações (formais) de cooperação, sabendo-se que estes fatores críticos influenciam a ação dos

atores. Por último, apresentaremos a futura rede entre atores do sistema de cooperação intermunicipal.

3.1 - Obstáculos esperados

Numa primeira leitura dos dados verificamos que, no âmbito das relações formais de cooperação, a análise dos obstáculos que os atores esperam vir a encontrar relacionam-se, diretamente, quer com os meios que os municípios dizem ter (ou não ter) disponíveis para alocar às relações de cooperação, quer com os objetivos que consideram de maior importância no seio da cooperação intermunicipal. Passamos então a explicitar esta afirmação.

Os municípios, na sua esmagadora maioria, são considerados municípios pequenos (Carvalho, Fernandes, & Camões, 2018)¹⁰¹, apenas Elvas e Portalegre (Cf. Quadro 51) pertencem à categoria de municípios médios. É possível que as capacidades dos restantes municípios (municípios pequenos), nomeadamente no que se refere aos meios financeiros, estejam debilitadas relativamente a determinados meios disponíveis (Cf. Quadro 38).

Quadro 51 - Tipologia de municípios de acordo com a sua dimensão

Município	População 2011	Escala Ordinal	Escala Nominal
Monforte	3.329	2000-4999	Pequeno
Castelo de Vide	3.407	2000-4999	Pequeno
Fronteira	3.410	2000-4999	Pequeno
Marvão	3.512	2000-4999	Pequeno
Alter do Chão	3.562	2000-4999	Pequeno
Gavião	4.132	2000-4999	Pequeno
Avis	4.571	2000-4999	Pequeno
Sousel	5.074	5000-10000	Pequeno
Campo Maior	8.456	5000-10000	Pequeno
Ponte de Sor	16.722	10000-20000	Pequeno
Elvas	23.078	<20000-50000	Médio
Portalegre	24.930	<20000-50000	Médio

Fonte: Elaboração própria, a partir de Carvalho, Fernandes & Camões (2018)

Como verificámos no tópico em que analisámos os meios disponíveis dos atores, uma parte significativa dos municípios não reconhece possuir recursos financeiros (apenas setes dos doze municípios evidenciam possuir estes recursos disponíveis para a

¹⁰¹ Consideram-se Municípios Pequenos aqueles que possuem um valor populacional inferior ou igual a 20 000 habitantes; Municípios Médios os que têm população superior a 20 000 habitantes e inferior ou igual a 100 000 habitantes e Municípios Grandes os que têm população superior a 100 000 habitantes.

cooperação). E é aqui que vamos encontrar o primeiro obstáculo identificado pelos municípios e que admitem vir a ter de enfrentar no futuro: a incapacidade de captar fontes de financiamento. Logo de seguida, sublinhe-se a escassez de recursos financeiros nos municípios. Como podemos verificar no Quadro 38 conjugado com o Quadro 51, existe uma relação entre estes dois obstáculos com os quais, possivelmente, os municípios se irão deparar. De acordo com os dados do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017 (Carvalho, Fernandes, & Camões, 2018) nenhum dos doze municípios alvo do presente estudo se encontra no grupo dos trinta e cinco municípios que apresentam maior independência financeira (receitas próprias/receitas totais). Contudo, no grupo dos trinta e cinco municípios com menor independência financeira (receitas próprias/receitas totais), em 2017, vamos encontrar quatro dos doze municípios em estudo: Monforte (10.º), Avis (30.º), Fronteira (31.º), Gavião (34.º) e ainda dois municípios que integram a NUT, Arronches (12.º) e Crato (35.º). Em 2018 (Fernandes, Camões, & Jorge, 2019), esta situação altera-se e são referenciados no quadro dos 30 municípios com menor independência financeira: Arronches (8.º) e Monforte (10.º). É de salientar que um conjunto de cinco de municípios da sub-região aparece no quadro dos municípios com menor volume de receita cobrada (receitas correntes¹⁰² e receitas de capital¹⁰³): Fronteira (6.º), Marvão (15.º), Arronches (21.º), Castelo de Vide (22.º), Alter do Chão (28.º) evidenciando uma debilidade elevada nesta área de 1/3 os municípios mas, certamente, outros municípios deste território possuem esta mesma realidade, ainda que não apareçam nos 30 primeiros lugares. Por outro lado, e referindo uma das principais fontes de financiamento de projetos municipais, a União Europeia, importa evidenciar que esta entidade propõe significativas mudanças no seu orçamento a longo prazo (2021/2027), assente em cinco prioridades de investimento:¹⁰⁴ i) uma europa mais inteligente; ii) uma europa mais verde; iii) uma europa mais conectada; iv) uma europa mais social e, v) uma europa mais próxima dos cidadãos.

A componente teórica deste estudo, para além de enunciar os fundamentos da cooperação, detém-se, igualmente, sobre as barreiras e constrangimentos que se colocam a este processo social. Importa que saibamos quais são os obstáculos que os atores podem encontrar na(s) sua(s) ação(ões), pois a ação ocorre num contexto concreto, que é passível

¹⁰² Impostos e taxas, rendimentos de propriedade, transferências correntes, vendas de bens e serviços e outras receitas correntes.

¹⁰³ Venda de bens duradouros, transferências de capital, ativos financeiros, passivos financeiros e outras receitas de capital.

¹⁰⁴ Cf. https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/2021_2027/

de alteração a qualquer momento, sendo que também a ação dos atores pode produzir alterações significativas na realidade tendo presente o(s) futuro(s) que se desejam e se constroem. No entanto, se aos processos cooperativos são apontadas inúmeras virtudes, estes não estão isentos de obstáculos na sua concretização. Estamos convictos, com base em outros exemplos de estudos realizados sobre a temática geral desta investigação que, quanto maior for a consciência dos atores perante os obstáculos que poderão encontrar, melhor preparados se encontrarão para ultrapassar essas barreiras.

No questionário aplicado aos atores foi realizada uma questão sobre as barreiras à cooperação. A sistematização desta informação foi realizada através de literatura científica, mas também teve presente as entrevistas aos informantes-chave e o seminário realizado sobre o tema da cooperação¹⁰⁵. O levantamento destes obstáculos tentou responder a diferentes esferas de ação: política, organizacional e processual, identitária, cultura de cooperação, comunicacional, meios de ação, social e económica e contextual.

Com base nas fontes referidas, foram identificadas, no questionário¹⁰⁶, trinta e quatro barreiras/obstáculos à cooperação.

O conjunto dos atores, quando confrontado com um leque de barreiras à cooperação intermunicipal identificou entre as principais barreiras a falta de articulação entre municípios. E, no domínio dos obstáculos que estes municípios têm de enfrentar, mais uma vez, se denota a preocupação com a falta de articulação entre municípios e com a fraca articulação dos instrumentos de planeamento. Estes obstáculos tornam-se ainda mais prementes se nos lembrarmos dos principais objetivos que este conjunto de municípios identifica no âmbito da cooperação municipal. Relembramos que os primeiros objetivos mais valorizados (Cf. Quadro 48) estavam ligados ao aprofundamento das relações de cooperação no seio da NUT, mais concretamente, no ambiente da entidade centralizada de cooperação, a CIMAA e à concretização de instrumentos de planeamento estratégico para este território (objetivo 30 e objetivo 13, respetivamente). Ainda assim, salienta-se, no âmbito da preparação das intervenções estruturais no horizonte 2020, ser explicitado que o Programa Operacional Regional do Alentejo, a CCDRA (entidade responsável pela coordenação do processo de elaboração) assumir a necessidade e a relevância de participação dos atores regionais, nomeadamente as comunidades

¹⁰⁵ Seminário *Cooperação Intermunicipal no Alentejo: diagnóstico, desafios e possibilidades de ação*, realizado na fase exploratória desta investigação.

¹⁰⁶ P16 no questionário: "Avalie a importância das seguintes barreiras à constituição de relações de cooperação com outros municípios."

intermunicipais e os municípios (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, 2014a).

Relacionado com a falta de articulação entre municípios encontramos um obstáculo que pode colocar em causa a cooperação intermunicipal. Referimo-nos ao individualismo. Recorde-se que vários autores identificam uma relação entre o individualismo e a produção de resultados pouco eficientes, bem como na produção de efeitos perversos ao nível das regiões e das comunidades (Dowding & Feiock, 2012; Mazzali & Niero, 2015).

Os atores indicam também a falta de tempo como um dos obstáculos a enfrentar. No entanto, recordemos que, apesar de estarmos perante concelhos dispersos geograficamente, os municípios salientaram como um dos principais meios que possuem os meios tecnológicos, o que pode vir a constituir-se como um importante recurso para obviar este obstáculo.

Nos obstáculos assinalados consta também a fragilidade das estruturas de cooperação. Neste campo, salienta-se que os atores (ainda) não se identificam com o desafio da governação. Relembramos que no quadro dos objetivos estratégicos dos atores foram identificados três pilares nos quais assentam os desafios: o pilar do ambiente interno, o pilar envolvente e o pilar governação e tal como exposto a governação remete, neste contexto, para processos de formalização das decisões (Cf. Figura 23), logo, poderá haver necessidade de os atores refletirem e definirem estratégias e ações para o ultrapassar. Contudo, atendendo ao que ficou aqui explícito sobre a capacidade de influência demonstrada pela CIMAA e pela CCDRA, parece-nos correto afirmar que estes dois atores poderão assumir um papel relevante ao nível de criar condições para que as estruturas de cooperação venham a assumir maior solidez.

Um outro obstáculo reconhecido pelos atores refere-se à visão estratégica dos líderes locais. Depreendemos que este obstáculo se refere a líderes locais que não sejam os eleitos locais, nomeadamente, presidentes dos órgãos executivos das freguesias, direções das IPSS e dos Bombeiros, gestores de empresas locais. Esta afirmação tem como base o posicionamento dos atores perante a manifestação de frequência de relações bem como das relações de dependência assumidas perante determinados atores (Cf. Figura 21) e as respostas conferidas pelos atores no âmbito dos meios disponíveis para a cooperação, lembramos que foram reconhecidas as competências dos eleitos locais, identificando a existência de uma visão para a cooperação por parte destes atores locais.

Em jeito de sumário, apresentam-se os obstáculos que foram mais valorizados, ou seja, aqueles que os atores consideraram haver maior propensão para existirem¹⁰⁷.

- 1.º Incapacidade de captação de fontes de financiamento (39 pontos)
- 2.º Fraca articulação dos instrumentos de planeamento (36 pontos)
- 3.º Escassez de recursos financeiros nos municípios (36 pontos)
- 4.º Individualismo (36 pontos)
- 5.º Falta de articulação entre municípios (36 pontos)
- 6.º Disponibilidade de tempo (36 pontos)
- 7.º Fragilidade das estruturas de cooperação (35 pontos)
- 8.º Visão estratégica dos líderes locais (35 pontos)

Pelo exposto, parece existir uma grande interligação entre obstáculos futuros, meios disponíveis e objetivos/desafios identificados no sistema de cooperação intermunicipal, neste território.

3.2 - Fatores críticos de sucesso

Vários fatores podem influenciar decisivamente a ação dos atores no domínio da cooperação intermunicipal. Apurámos que, na própria perceção dos atores, os mais relevantes são a vontade política, a liderança, a cultura organizacional, os meios de que se dispõe (humanos, financeiros e tecnológicos) e a (Des) Confiança entre autarcas (cf. Quadro 52).

Quadro 52 - Fatores críticos de sucesso do sistema de cooperação intermunicipal do Alto Alentejo

Fatores críticos de sucesso/Atores	ALT	AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE	ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF	PSOR	PTG	SOU	Σ
Cultura organizacional	3	3	3	3	3	3	4	2	4	3	3	3	37
Meios de que se dispõe (humanos, financeiros e tecnológicos)	3	3	2	3	4	3	3	2	3	3	3	3	35
Vontade política	4	3	3	4	4	3	3	3	4	4	4	3	42
Liderança	4	3	3	3	4	3	3	3	3	3	4	3	39
(Des) Confiança entre autarcas	3	3	3	3	3	3	0	3	4	4	3	3	35
Representações das populações (significado dado à CI por parte das populações locais)	3	3	2	2	3	3	2	2	4	2	3	3	32
Legislação (regulação externa)	2	3	2	2	4	2	2	2	3	1	3	3	29
Regionalização	0	3	2	3	2	3	3	2	4	0	0	3	25
Conjuntura nacional e internacional	2	3	2	3	4	3	3	2	3	1	4	3	33

0= Nada importante; 1=Pouco importante; 2=Moderadamente importante; 3=Muito importante; 4= Extremamente importante.

Fonte: Elaboração própria, com base nos inquéritos por questionário

¹⁰⁷ Esta sistematização tem como base a pontuação conferida pelos atores a um conjunto de trinta e quatro variáveis.

Atendendo ao exposto, podemos constatar que os atores têm consciência de que a vontade política é o principal fator crítico de sucesso. Aqui, salientamos os diversos níveis de vontade política, por um lado, da parte do nível nacional e, especialmente dos órgãos de soberania, Assembleia da República e Governo, no quadro de competências políticas e legislativas cuja visão para a cooperação intermunicipal influencia o quadro de ação de múltiplos atores, num esquema de cascata. Devemos aqui salientar, e tal como ficou explícito nos primeiros capítulos da Parte I, que existem diversas instâncias internacionais que detêm influência e a sua própria ação afeta o desenvolvimento de novos modelos de ação.

Naturalmente que a vontade política ao nível local é fundamental para a concretização das relações de cooperação entre municípios. Neste particular, lembramos o pensamento de Crozier e Friedberg (1990) sobre os problemas da ação coletiva, quando afirmam que a cooperação requer um mínimo de integração dos comportamentos dos indivíduos ou dos grupos, ainda que individualmente persigam objetivos divergentes. Deste modo, se não existir uma visão de concretização de objetivos que sirva o bem comum dos diferentes atores, dificilmente se concretizarão ações de cooperação e, menos ainda, existe possibilidade de existir um sistema de cooperação. No entanto, também sabemos que o posicionamento dos atores (atores-chave; atores de ligação; atores independentes e atores dependentes) irá influenciar esta visão. Estamos em crer que a história das relações de cooperação, bem como as relações informais são fatores influenciadores da visão política ao nível local.

No que se refere à liderança, já outros autores a mencionam como essencial ao sistema de cooperação. Teles (2016) referenciando Heinelt e Kübler (2005) indica como uma das condições para que a cooperação seja bem-sucedida, é a liderança forte. São também estes autores que indicam outra condição que os atores do presente estudo também referenciam como fator crítico de sucesso, a cultura organizacional. Como ficou explícito pelos dados resultantes da investigação, nenhum município possui todos os recursos necessários à sua ação, sendo necessário tomar decisões para a concretização dos objetivos e/ou superação de necessidades. Logo, se essa cultura organizacional integrar a interligação com os seus pares, o caminho a seguir será o da cooperação. Contudo, para tal é necessário possuir recursos de diversos tipos, nomeadamente, recursos humanos capacitados para encetar este trajeto. Como podemos verificar, existe uma clara relação entre este fator crítico de sucesso e outro também mencionado pelos atores: os meios de que se dispõe.

A confiança é um fator fundamental em qualquer relação. O próprio conceito de cooperação aparece associado ao conceito de confiança (Cf. Quadro 7), sendo este gerador de capital social. Muitas vezes, a confiança aparece associada a determinados contextos e a determinadas estruturas (Balestrin, Vargas, & Fayard, 2005). Também os recursos (ou a sua falta) influenciam a confiança gerada entre os diferentes atores (Finuras, 2013).

No que se refere aos fatores críticos de sucesso que os atores identificam com menor grau de influência no sistema de cooperação, o mais relevante tem a ver com a (eventual) regionalização administrativa, em que diversos atores afirmam que este não é nada importante para o futuro da cooperação intermunicipal. A legislação nacional aparece como o segundo fator menos importante. Pelo que já foi amplamente exposto ao longo desta investigação, parece-nos que a legislação, componente da regulação externa, a que estão sujeitos os diversos órgãos de poder, pode ser essencial para o sistema em estudo, especialmente nos contactos formais. No entanto, não esquecemos os discursos de diversos presidentes de câmara, que falam da informalidade e da espontaneidade que caracterizam as relações entre municípios deste território e que, não raras vezes, se apresentam com uma importância substancialmente superior àquela que é apresentada pela rede formal.

3.3 - Contributos para a caracterização da futura rede de atores

A cooperação aparece relacionada com a identificação de interdependências, interesses e trocas entre indivíduos e grupos de indivíduos envolvidos na realização de uma produção comum, na concretização de objetivos ou satisfação de necessidades comuns.

Os indivíduos, tal como os coletivos, são interdependentes e importa que possamos objetivar as ligações, a estrutura de interdependência e troca (Crozier & Friedberg, 1990) que está na base da construção cooperativa. Na verdade, as relações entre os atores materializam redes de relações, de comunicação que envolvem representações e símbolos, relações de troca e de poder (Fialho, 2014).

Recorrendo à Análise de Redes Sociais procuramos aqui representar a rede dos atores no domínio da cooperação intermunicipal e efetuar a análise das principais medidas que nos ajudam a conhecer a estrutura da rede¹⁰⁸.

A intenção dos atores está representada na matriz referida no Quadro seguinte.

Quadro 53 - Intenção de frequência de contactos formais entre atores do sistema de cooperação do Alto Alentejo

ATORES	ALTER	AVIS	CAMPOMAIOR	CASTELOVIDE	ELVAS	FRONTEIRA	GAVIÃO	MARVÃO	MONFORTE	PSOR	PORTALEGRE	SOUSEL
ALTER		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
AVIS	1		1	1	1	1	1	0	2	1	1	2
CAMPOMAIOR	2	2		2	4	2	2	2	3	2	2	2
CASTELOVIDE	2	2	2		2	2	2	3	2	2	3	2
ELVAS	3	3	3	3		3	3	3	3	3	3	3
FRONTEIRA	3	2	3	2	3		1	2	3	1	1	3
GAVIÃO	3	3	3	3	3	3		3	3	3	3	3
MARVÃO	2	2	2	3	3	2	2		2	2	3	2
MONFORTE	4	3	3	3	3	4	3	3		3	3	3
PSOR	2	2	1	0	0	1	0	2	0		2	0
PORTALEGRE	1	0	1	2	2	2	0	2	2	1		2
SOUSEL	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	

0 - Nunca; 1 - Raramente; 2 - Algumas Vezes; 3 - Frequentemente; 4 - Muito Frequentemente

Fonte: Elaboração própria com base nas respostas aos questionários

Os dados mostram que existem municípios que não têm qualquer intenção de se relacionar com os restantes congéneres da sua sub-região. Além disso, há municípios em que predominam respostas como «Raramente» ou «Algumas vezes» como é o caso de Avis.

As semelhanças destes resultados com a frequência de relações de formais de cooperação já existentes e demonstradas no Quadro 23 é bastante significativa. Apenas dois municípios indicam pretender desenvolver relações formais de cooperação «Muito frequentemente» com outros municípios, a saber, Campo Maior e Monforte. Relativamente aos municípios com que pretendem vir a estabelecer este tipo de laços, Campo Maior pretende que essas relações de maior intensidade se desenvolvam com Elvas, quanto a Monforte, este tem intenção de as desenvolver com Alter do Chão e Fronteira.

Se compararmos com a situação atual, destes dois municípios (Quadro 23), verificamos que existe agora um maior número de relações caracterizadas como muito frequentes do que aquelas que se pretendem vir a constituir no futuro.

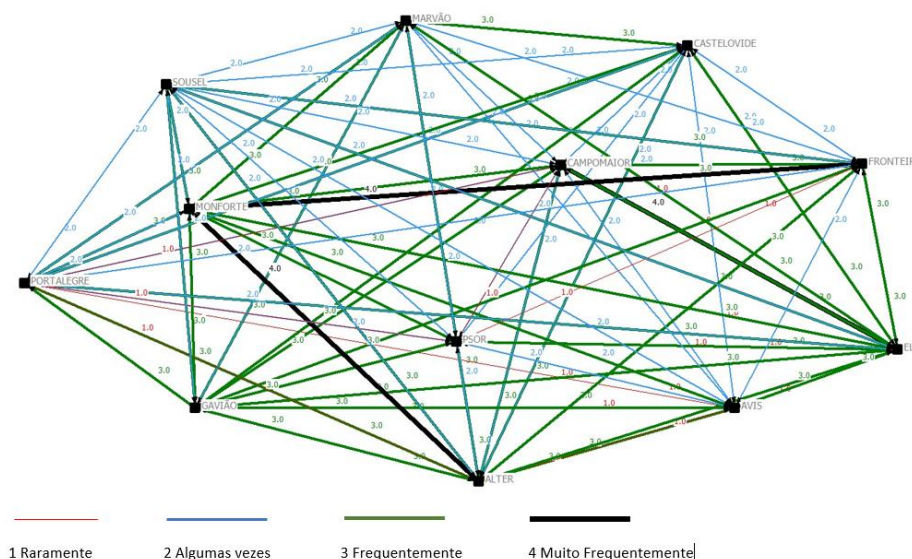
¹⁰⁸ Para a concretização deste empreendimento recorreu-se à análise das respostas à questão colocada sobre esta matéria. Assim, os atores foram colocados perante uma questão que solicitava o seu posicionamento no tempo futuro. Esta pergunta teve como objetivo recolher a intenção dos municípios sobre a frequência com que se pretendem vir a relacionar, de modo formal (documentos escritos - p. ex. protocolos de cooperação ou colaboração, acordo, associação, entre outros possíveis).

Em termos globais, a maior frequência de relações que os municípios pretendem vir a ter tem carácter de frequente. Nesta matriz estão contabilizadas cinquenta e três relações ator x ator na categoria «Frequentemente», num total de 132 relações.

Dos dados analisados podemos afirmar que cerca de 40% das relações pretende-se que tenham uma frequência de «frequentemente» e na mesma ordem de valor está posicionada a categoria «Algumas vezes».

Podemos observar na Figura 27 as intenções de relações (formais) futuras que os municípios possuem.

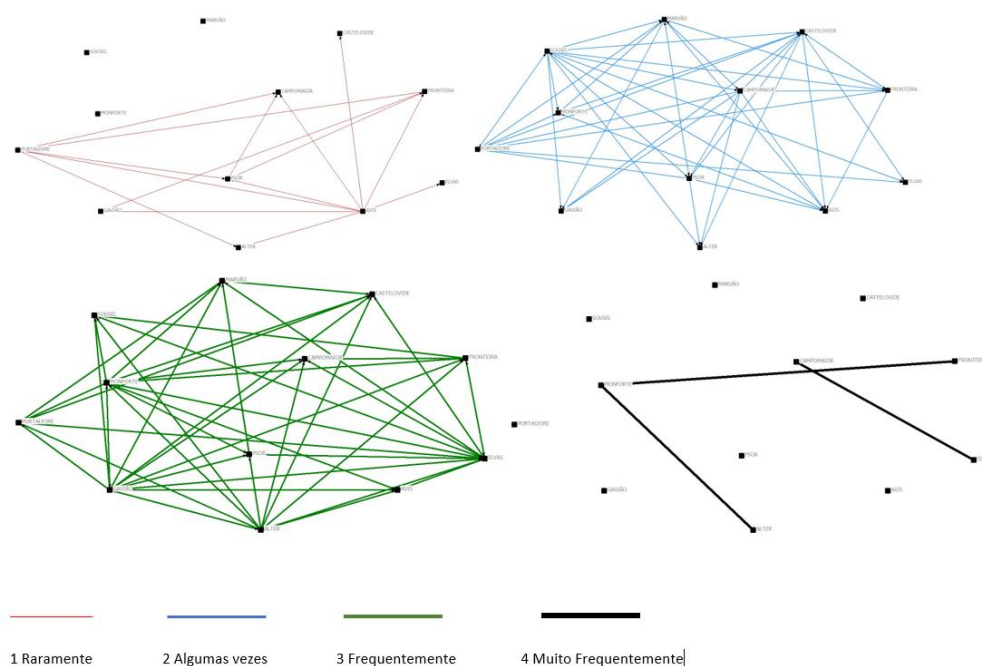
Figura 27 - Intenção de frequência de contactos formais entre atores do sistema de cooperação



Fonte: Elaboração própria com base nas respostas aos questionários

A figura evidencia que os atores não têm intenção de intensificar fortemente a frequência das relações de cooperação. Os municípios pretendem desenvolver relações com os seus pares algumas vezes ou frequentemente e apenas os dois municípios, já indicados, assumem uma frequência muito forte com outros concelhos vizinhos. De modo a que pudéssemos ter uma perceção mais próxima sobre as respostas produzidas pelos atores, entendeu-se realizar a desagregação destas relações por graus de frequência (Cf. Figura 28).

Figura 28 - Relações futuras entre atores de acordo com o nível de frequência



Fonte: Elaboração própria com base nas respostas aos questionários

Os municípios de Elvas e Portalegre, os mais populosos, são aqueles que apresentam maior centralidade de entrada, ou seja, aqueles municípios que obtêm, por parte dos restantes, indicação de maior intensidade de fluxos. Estes grafos (Figura 27 e Figura 28) também mostram a centralidade de saída e, neste caso, verificamos que os municípios de Monforte, Alter do Chão, Elvas e Gavião apresentam as maiores centralidades de saída.

Se juntarmos à análise dos grafos, que representam as intenções das relações entre os municípios, as medidas relativas aos indicadores da rede, nomeadamente a densidade, a centralidade, a intermediação e a proximidade, podemos vir a construir uma imagem mais objetiva sobre a realidade aqui em estudo.

No que concerne à densidade, constatamos que perante o máximo de intensidade de relações, a rede possui uma densidade média de 2.205, ou seja, 22,05%. Em relação às medidas de centralidade, e de forma mais completa, através do Quadro 54 é possível constatar quais são os municípios mais centrais e mais periféricos na rede que representa o futuro do sistema de cooperação intermunicipal do Alto Alentejo.

Quadro 54 - Medidas de centralidade da rede entre municípios do Alto Alentejo

Atores	Outdeg	Indeg
ALT	33,00	25,00
AVS	12,00	24,00
CAMPMAIOR	25,00	24,00
CASTVIDE	24,00	24,00
ELV	33,00	26,00
FRONT	24,00	25,00
GAV	33,00	19,00
MAR	25,00	25,00
MONF	35,00	25,00
PSOR	10,00	23,00
PTG	15,00	26,00
SOU	22,00	25,00

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Através deste quadro podemos constatar que o ator mais periférico é o Município de Gavião, mantendo uma posição idêntica aquela que possui na atualidade (Cf. Quadro 20). Ao longo deste trabalho fomos avançando algumas possibilidades para justificar o posicionamento do município de Gavião na rede e, também devemos ter presente, que na atualidade o município de Ponte de Sor ter sido identificado como um ator autónomo ou independente (em termos de influências entre atores). Tal como referimos, os municípios de Portalegre e Elvas apresentam-se como os atores mais centrais. Tal facto pode estar relacionado com o facto de serem as duas cidades mais populosas da rede, mas também não se afasta a possibilidade do facto do município de Elvas estar, à data de realização do inquérito por questionário, na presidência do conselho intermunicipal da CIMAA.

As medidas de intermediação (*Betweenness*), conforme explícito no Quadro 55, indicam que, relativamente à medida *Freeman's Degree Centrality*, os municípios de Alter do Chão, Campo Maior e Fronteira são aqueles que ocupam mais lugares de intermediação ($Betweenness = 1,203$). Assim, estes três municípios realizam a função de intermediar as relações entre outros dois municípios em cerca de 30% das relações, seguindo-se o município de Marvão ($Betweenness = 1,103$).

Assim, o município de Fronteira mantém uma posição relevante quanto a ator de interligação, de mediação. Tendo presente as respostas obtidas é possível que surjam novos atores a intervir como mediadores das relações entre os municípios deste território.

Quadro 55 - Grau de intermediação de cada ator na rede futura de cooperação do Alto Alentejo

Atores	Betweenness	nBetweenness
ALT	1,203	1,093
CAMPMAIOR	1,203	1,093
FRONT	1,203	1,093
MAR	1,103	1,003
AVS	0,867	0,788
PTG	0,767	0,697
CASTVIDE	0,336	0,306
ELV	0,336	0,306
MONF	0,336	0,306
SOU	0,336	0,306
PSOR	0,211	0,192
GAV	0,100	0,091

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

Na análise empreendida realizámos também os cálculos que nos mostram o grau de proximidade (Closeness)¹⁰⁹. Os diferentes atores mostram possuir grande capacidade para se ligarem a outros atores da rede, conforme indica o Quadro 56. Ainda assim, salienta-se o posicionamento dos municípios de Alter do Chão, Campo Maior, Fronteira, Ponte de Sor e Portalegre (todos com grau de proximidade 1,0). No entanto, os resultados mostram que há grande proximidade entre os municípios, verificando-se que os restantes municípios não possuem um nível de afastamento significativo, sendo que o seu grau de proximidade se encontra muito perto de 1,0.

Quadro 56 - Grau de proximidade (Closeness)

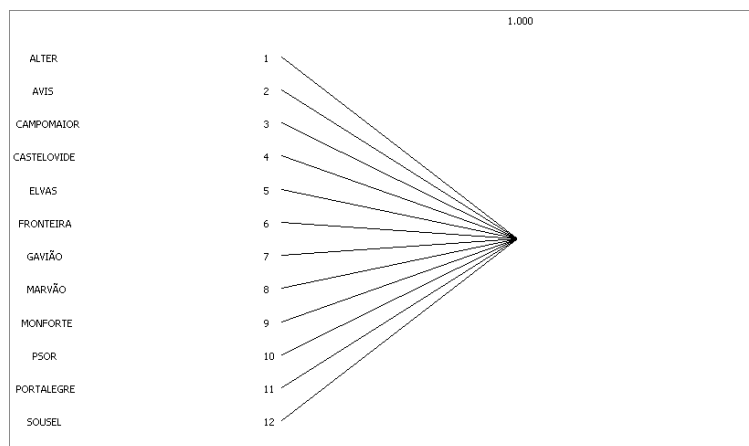
Atores	inClose
ALT	1,000
AVS	0,917
CAMPMAIOR	1,000
CASTVIDE	0,917
ELV	0,917
FRONT	1,000
GAV	0,846
MAR	0,917
MONF	0,917
PSOR	1,000
PTG	1,000
SOU	0,917

Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

¹⁰⁹ Relembramos que o grau de proximidade mostra a capacidade de um ator se conectar a outros atores da rede.

Os resultados obtidos através do grau de proximidade levaram-nos a questionar como seriam constituídos os subgrupos, tendo presente um tão elevado grau de proximidade. E, através do UCINET, efetuámos os cálculos para verificar quantos cliques existem nesta rede. Então, verificamos que existe um único grupo, representado da seguinte forma:

Figura 29 - Cluster da rede



Fonte: Elaboração própria, a partir do *software* UCINET

O resultado obtido parece-nos estar em sintonia com os desafios, bem como com os objetivos prioritários identificados pelos atores. Lembramos que os dois objetivos mais valorizados foram: i) Aprofundar as relações de cooperação no âmbito da CIMAA (objetivo 30) e, ii) Promover a realização de instrumentos de planeamento estratégico para o território (objetivo 13), inseridos nos desafios: C) Desenvolver as relações de cooperação regional e B) Promover o desenvolvimento do território, respetivamente.

Por outro lado, temos presente que também pode contribuir para esta imagem o papel e a forma como os atores encaram a entidade centralizada de cooperação, CIMAA. Como vimos, estes atores reconhecem-lhe uma elevada importância e dependência, e é também no contexto desta entidade que se desenvolvem um significativo número de relações entre os municípios em análise.

3.4 - Considerações finais

A visão sobre o futuro das relações (formais) empreendidas pelo conjunto de municípios que participaram neste estudo comportou a análise dos obstáculos que os municípios esperam vir a ter de enfrentar no futuro, a análise aos fatores críticos de

sucesso, ou seja, fatores que podem colocar em causa o sistema de cooperação entre municípios e, por fim, um esboço da futura rede de relações formais entre estes municípios.

Constata-se que os municípios reconhecem que os meios disponíveis podem condicionar as relações de cooperação intermunicipal. Deste modo, os obstáculos com que os municípios esperam ser confrontados estão diretamente relacionados com os meios disponíveis e com os meios em falta, nomeadamente com os recursos financeiros.

Como foi possível observar, os meios financeiros são identificados pelos atores como aqueles que existem em menor quantidade e, por outro lado, constatamos que os municípios não possuem, a nível global, independência das transferências da administração central, a sua capacidade para gerar receita é diminuta. Este facto limita a sua capacidade para captação de fontes de financiamento com vista à concretização de objetivos comuns, podendo conduzir a uma definição de prioridades mais individualizada (mesmo num quadro de financiamento com taxas de participação elevadas, existe sempre a necessidade de assegurar a contrapartida nacional, ou seja, a componente que cabe à entidade beneficiária).

A captação de fontes de financiamento, ou seja, a capacidade para aceder a determinados financiamentos é um dos obstáculos identificados. Estamos perante um grupo constituído, maioritariamente, por pequenos municípios cuja capacidade financeira pode comprometer o envolvimento no quadro de desenvolvimento de relações formais de cooperação.

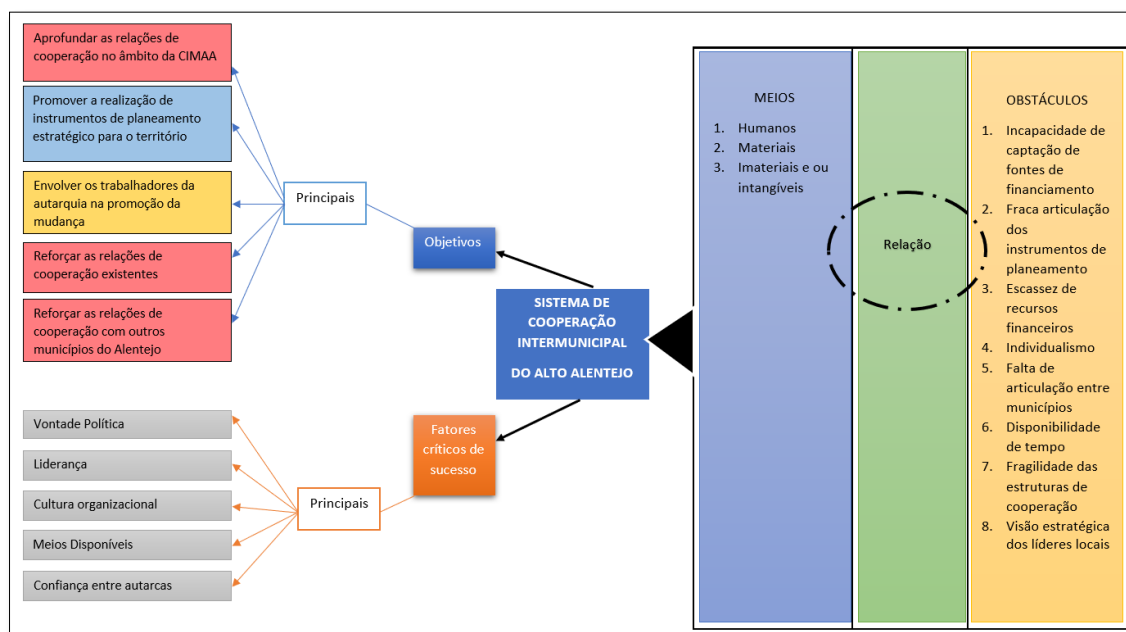
Esta incapacidade detetada associa-se a um outro obstáculo identificado pelos atores: a sua debilitada capacidade para o trabalho em cooperação, para a construção de estratégias que envolvam a cooperação.

Outros obstáculos que os municípios pensam ter de enfrentar são o individualismo e a falta de tempo. A fragilidade das estruturas de cooperação e a visão estratégica dos líderes locais completam o conjunto de obstáculos mais referenciados neste estudo e que, carecem de serem apreendidos pelos próprios atores, no sentido de encetar estratégias para os ultrapassar e para promover a mudança.

Em relação aos fatores críticos de sucesso, os atores conferem grande relevância à vontade política e à liderança como fatores decisivos para o sistema de cooperação intermunicipal, confirma-se a afirmação de Sousa (2017) sobre a atuação dos municípios e os seus condicionalismo, diz este autor que “a agência municipal é também determinada pela forma como os munícipes e suas lideranças políticas se vêm a si mesmos e à sua

relação com o exterior” (Sousa, 2017, p. 194). A cultura organizacional bem como os meios disponíveis e a (des)confiança entre os eleitos locais são também apontados como fatores críticos para o sucesso ou para o fracasso deste sistema de relações.

Figura 30 - Componentes e condicionadores das relações formais entre municípios



Fonte: Elaboração própria

A futura rede de atores reflete claramente os objetivos dos atores enquanto elementos ativos do sistema de cooperação intermunicipal, nomeadamente ao nível do relacionamento no âmbito da NUT III e o desenvolvimento de ações relacionadas com o plano estratégico da sub-região. Os atores visualizam a sua ação futura no seio de um único grupo, demonstrando um elevado grau de proximidade entre os diferentes atores. Ainda que seja possível observar que as relações futuras não são marcadas por elevadas frequências de relacionamento, a rede apresenta uma densidade média reduzida.

Na rede futura os municípios de média dimensão, Elvas e Portalegre revelam-se como os municípios mais centrais da rede. Os municípios que manifestam maior capacidade para fazer “pontes” e intermediar relações são: Alter do Chão, Campo Maior e Fronteira. Quando fazemos a observação da rede de atores, no presente e no futuro, verificamos o surgimento de novos atores em cena, a desempenhar papéis que antes estavam a ser desenvolvidos por outros, demonstrando a existência de dinâmica na própria rede.

Conclusões e recomendações estratégicas para os atores

Os municípios são das organizações mais sólidas e com maior grau de durabilidade no sistema administrativo do nosso país (Neves, 2004; Reis, 2007), sendo que também a nível europeu podemos constatar esta evidência (Hulst & Montfort, 2007).

Tal como evidenciado com esta investigação, a cooperação entre municípios não é uma relação que se manifesta apenas na sua ação atual. Este tipo de relacionamento tem acompanhado a própria evolução dos municípios, ainda que possamos identificar momentos e condições onde esse processo relacional é, com maior ou menor intensidade, posto em ação pelos atores, tendo presente os contextos, os seus objetivos estratégicos e meios de ação.

A mudança faz parte da sua história, também, dos municípios. Nos últimos anos, devido a diferentes causas, os municípios têm sido sujeitos a diferentes desafios, nomeadamente no seio do sistema de cooperação municipal. Muito recentemente, em Portugal, a Lei Quadro n.º 50/2018, de 16 de agosto, que adensa a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, trouxe um vasto conjunto de mudanças e que requerem uma adaptação bastante significativa dos municípios e também das comunidades intermunicipais, nomeadamente em áreas de ação bastante sensíveis como a educação, a ação social ou a saúde. Esta nova legislação definiu que o processo de descentralização de competências municipais seria feito de forma gradual até 1 de janeiro de 2021 (mas a partir desta data a transferência de todas as competências enumeradas seria efetivada de forma universal). Sobre esta matéria temos vindo a assistir a um jogo entre atores municipais e da administração central, com estratégias de alianças e de ataque, como preconizado por Godet (1993). Assim, nos últimos tempos, é possível constatar que os municípios têm vindo a unir forças para tentarem conseguir que esta legislação não seja aplicada a todos os municípios na data indicada¹¹⁰. Este é um exemplo sobre a ação dos municípios, no âmbito do sistema de cooperação, e que demonstra a pertinência, a atualidade, a necessidade e a pertinência de estudar o tema da cooperação municipal.

No foco da análise empreendida ao longo deste trabalho encontra-se o sistema de cooperação municipal do Alto Alentejo. A análise focou-se na análise estratégica dos

¹¹⁰ Cf. Resolução do XXIV Congresso da ANMP, realizado em novembro de 2019 e a Declaração do Rivoli, subscrita em 12 de janeiro de 2020.

atores e na análise das relações sociais, os meios que dispõe e disponibilizam no seio das relações de cooperação, os objetivos estratégicos no seio do sistema, as suas convergências e divergências. Neste contexto, são também incluídos os fatores críticos de sucesso, bem como os obstáculos que se esperam no(s) futuro(s) das relações de cooperação entre estes atores municipais.

Considera-se pertinente realizar uma articulação entre a reflexão e a ação, de modo a que possam ser formuladas recomendações estratégicas dirigidas aos atores, tendo presente os objetivos e os meios diferenciados de que estes sempre dispõem (Caldas & Perestrelo, 2000).

É nosso intuito apresentar aqui os principais resultados decorrentes da investigação realizada, efetuarmos recomendações estratégicas, dirigidas aos atores (pretendemos apenas conceder informações e não dizer o que devem ou não fazer, esse caminho deverá ser traçado pelos próprios atores), expor as limitações do estudo e efetuar algumas sugestões sobre futuras investigações. Nas recomendações estratégicas que apresentamos temos em conta que “as decisões para a ação coletiva são fatores dinâmicos e processuais que decorrem em circunstâncias concretas em função da percepção de um ambiente, ou seja, de um «sistema de ação concreto»” (Guerra, 2006, p. 32) e que no seio do sistema de cooperação o ator é impelido a conciliar os seus interesses particulares com os interesses coletivos (Guerra, 2006). Também estamos conscientes que a regulação externa ou outras pressões e condicionalismos, com carácter simbólico, ainda que não regulados exercem e podem, a qualquer instante, produzir mudanças no sistema de cooperação intermunicipal.

Antes, porém, das recomendações, atentemos nas conclusões que a investigação nos permite fazer, sublinhando que apesar de atualmente as relações assentes num sistema de cooperação serem bastante referenciadas e defendidas em inúmeras esferas de ação e por um conjunto alargado de atores, em domínios públicos e privados, as relações de cooperação não são a solução para todos os problemas.

Este estudo contribui para afirmarmos que a cooperação entre atores pode constituir-se como uma forma de relacionamento capaz de ultrapassar constrangimentos de diversa ordem, mas para tal é necessário que todos os atores estejam conscientes dos benefícios, mas também dos problemas e dos constrangimentos que este sistema de ação incorpora.

Esta síntese tem presente a questão de partida, os objetivos do estudo e as hipóteses da investigação. Assim, serão objeto de enumeração: i) os fatores que influenciam e mobilizam os municípios a empreender relações de cooperação com outros municípios,

nomeadamente no contexto sub-regional; ii) as áreas de cooperação intermunicipal; iii) a relação de forças entre municípios; iv) os objetivos e os meios de ação alocados ao sistema de cooperação intermunicipal e v) a convergência de atores face aos objetivos e os fatores críticos de sucesso.

No que concerne aos fatores que influenciam e mobilizam os atores municipais a estabelecer relações de cooperação com outros municípios, nomeadamente do Alto Alentejo, constatamos que podemos identificar três fatores principais: 1) A regulação das formas e o grau de institucionalização da cooperação intermunicipal; 2) os problemas comuns e visão comum para o desenvolvimento da região e 3) a proximidade geográfica.

Vimos, com as respostas ao inquérito aplicado aos atores, que estes não identificam a legislação existente como um fator de influência ou de mobilização para a cooperação intermunicipal. No entanto, trazemos para esta discussão a análise efetuada sobre os marcos temporais municipalismo e do associativismo municipal, conjugada com a análise aos documentos arquivados nos municípios desta NUT e que materializam programas, projetos e ações desenvolvidos no seio do sistema de cooperação. É possível constatar que, a regulação que vai, ao longo do tempo, modelando a forma e o grau de institucionalização da cooperação, exerce uma influência bastante significativa sobre a ação os municípios. Como mero exemplo, observamos que é após a criação da Associação de Municípios do Norte Alentejano que os municípios desenvolvem relações formais de cooperação de forma mais sistemática. No entanto, a constituição desta autoridade centralizada de cooperação aparece na sequência de um quadro regulador dos municípios, do associativismo municipal¹¹¹ e também de outros elementos do quadro legal e administrativo que exerceram a sua influência, como a alteração da NUT Alto Alentejo.

Não podemos aqui deixar de referir a influência da regulação nacional e europeia no sistema de cooperação intermunicipal. Este fenómeno é bastante evidente pelo tipo de projetos que os municípios se envolvem conforme ficou evidenciado na análise retrospectiva das relações de cooperação.

Os municípios, para além de cumprirem os seus desígnios próprios, a satisfação das necessidades das suas populações, têm de contribuir para alcançar metas e objetivos nacionais. A regulação da gestão de fundos europeus (entidades gestoras, beneficiários, critérios de seleção...) é outro exemplo de como a regulação exerce influência no sistema intermunicipal de cooperação.

¹¹¹ Decreto-lei nº 412/89, de 29 de novembro.

Assim, podemos validar a hipótese de que *as relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo são marcadas pela regulação externa, quer ao nível nacional, quer internacional.*

No entanto, é de salientar que os atores referiram como fatores mobilizadores a necessidade, a visão comum para o território e a proximidade geográfica. Hoje estamos perante a convocação de novas lógicas de ação nas quais os municípios aparecem, muitas vezes, como aqueles que zelam e que cuidam dos territórios. São os chamados atores-rede (Covas, 2018). Estas novas lógicas de ação também transportam estes atores para uma realidade de ação multinível e multiescalar, fazendo-os ultrapassar o âmbito local e em que a sua ação influencia não apenas a microescala, mas possui um raio de ação mais amplo.

A necessidade, enquanto fator mobilizador da cooperação, encontra-se associada a características internas dos próprios municípios (na maioria, pequenos municípios, com fracos recursos financeiros, com problemas estruturais, sociais e económicos, comuns) mas também à necessidade de criar e desenvolver respostas para novos modelos, baseados em novas lógicas de ação, como a concretização de políticas públicas territorializadas (Ferrão, 2010).

Como anteriormente ficou explícito, a proximidade possui diversas dimensões, nomeadamente a física e a relacional e, naturalmente, a primeira cria condições materiais para a proximidade relacional. Estes tipos de proximidade foram amplamente evidenciados nos vários documentos objeto de análise desta investigação, concretizando ações para a resolução de necessidades e problemas comuns a territórios contíguos e cujas relações não se confinam apenas em relações formais de cooperação mas que, no dia a dia, se materializam em relacionamentos informais, como ficou bem explícito nas entrevistas realizadas aos presidentes de câmara deste território, trazendo para o seio desta análise a proximidade identitária entre atores, resultante da sua ação, formando a identidade coletiva (Guerra, 2006).

Perante esta análise, podemos validar também a hipótese de que *a necessidade de ultrapassar a falta de recursos e a necessidade de escala são fatores que conduzem a ação dos municípios desta NUT III no sistema de cooperação intermunicipal*, ainda que se afirme que o fenómeno é mais global e incorpora outras dimensões para além dos recursos e a escala.

Neste estudo foi efetuado um levantamento exaustivo dos documentos que referenciavam relações de cooperação formais nas quais estavam envolvidos municípios

(com a participação ou não de outras entidades). Para além de nos permitir fazer uma cronologia das relações de cooperação intermunicipal no Alto Alentejo, dos atores envolvidos, da forma dos documentos, esta recolha permitiu-nos ter uma visão clara sobre as ações e atividades envolvidas na cooperação. De acordo com a análise empreendida podemos verificar que, ao longo do tempo, os municípios vão agindo em diferentes áreas de atuação e concretizando uma multiplicidade de atividades, sendo umas mais robustas, implicando a concretização de grandes obras para, por exemplo, criar de novos serviços ou a criação de novas autoridades centralizadas de cooperação, nas quais depositam parte da sua autonomia a favor de um bem comum e outras mais ligeiras, como por exemplo a partilha de recursos humanos para o desenvolvimento de uma determinada atividade.

Da análise aos diferentes instrumentos de recolha de dados resulta a constatação de que as atividades inseridas no setor do turismo são as que possuem maior relevância na cooperação entre municípios. Esta realidade reflete a importância do setor na sub-região, sendo um importante fator de desenvolvimento de serviços.

Através deste estudo foi possível indagar o papel das autoridades centralizadas de cooperação com ação neste setor. Ficou evidenciado o importante papel desempenhado pela Entidade Regional de Turismo do Alentejo e Ribatejo e pela Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo para estes resultados. Na verdade, estas duas entidades têm vindo a desenvolver múltiplos projetos, envolvendo somas financeiras consideráveis (entre 2015 e 2018, superiores a um milhão de euros) cujo objeto são os recursos endógenos e os produtos turísticos.

Contrariamente à realidade dos municípios considerados individualmente, uma outra conclusão que podemos retirar na análise desta dimensão é a de que não existem dois ciclos distintos de atividades no sistema de cooperação. Não são evidentes resultados que onde se distingue claramente o ciclo das infraestruturas e dos equipamentos e o ciclo da coesão social, competitividade e inovação.

Assim, verifica-se que as atividades incorporadas no sistema de cooperação intermunicipal vão-se alterando, refletindo a alteração de necessidades por parte das populações, o sistema de regulação onde intervém as autarquias locais e também a ação das autoridades centralizadas de cooperação. Logo, estamos em condições de validar a hipótese de que *as atividades objeto de relações de cooperação têm vindo a ser alteradas ao longo do tempo.*

O nosso estudo tem subjacente um paradigma acionalista que considera os atores (individuais ou coletivos) como entidades ativas, que agem estrategicamente para a

concretização de objetivos. No entanto, como ficou explanado, para a concretização de objetivos no seio da ação coletiva, a ação individual revela-se insuficiente.

Já Crozier e Friedberg (1990) lembraram que a cooperação é um problema de 1º nível que se coloca no seio da ação coletiva. Assim, todo o empreendimento coletivo se fundamenta num mínimo de integração, seja por via da manipulação, seja pela negociação. Os dois autores também defendem que em todos os processos de ação coletiva existe o reconhecimento de relações de poder e de dependência e que os atores organizam os modos de integração que garantem a cooperação necessária à concretização da ação coletiva, mas, simultaneamente, à concretização dos seus objetivos singulares (e até contraditórios a essa ação coletiva) (Crozier e Friedberg, 1990). Deste modo, a ação coletiva é constituída por um conjunto de relações entre atores heterogéneos, com capacidades e meios bastante distintos, estruturada num campo de incerteza, que os atores pretendem controlar.

De modo a trazer novos conhecimentos sobre este sistema de ação concreto - o sistema de cooperação intermunicipal do Alto Alentejo - procuramos conhecer as relações dos atores que integram este sistema - os municípios.

Verificámos que os municípios mantêm relações entre si, mas essa relação não é necessariamente simétrica. Apenas o município de Elvas refere que possui relações com os restantes catorze municípios¹¹² e Alter do Chão é o município com quem todos os outros indicam ter relações de cooperação, pelo que não é estranho que este apareça como o município que possui maior grau de proximidade. Por seu turno, Fronteira exerce o papel de “ponte” nas ligações entre os municípios, o que é fator de influência o nível da comunicação com os demais territórios municipais. A rede de relações é composta por quatro subgrupos e os municípios de Campo Maior, Castelo de Vide, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Portalegre e Sousel estão presentes em todos os subgrupos.

No que concerne à materialização de relações de cooperação com municípios de outras NUT, nomeadamente daquelas que possuem municípios contíguos com outros territórios do Alto Alentejo (Alentejo Central, Beira Baixa, Médio Tejo e Lezíria do Tejo), os dados revelam uma intensidade de relacionamento bastante baixa (ainda que o Alentejo Central seja a NUT que apresenta maior número de municípios). Assim, dos quarenta e quatro municípios identificados, os que são mais vezes enumerados pelos municípios do Alto Alentejo são: Estremoz, Mora, Borba, Alandroal, Arraiolos, Montemor-o-Novo, Viana

¹¹² Este dado pode ou não estar influenciado pelo facto de à data da aplicação do inquérito por questionário Elvas assumir a presidência do Conselho Intermunicipal da CIMAA.

do Alentejo, Vila Viçosa (Alentejo Central) e Abrantes (Médio Tejo). Estes dados demonstram a influência da proximidade geográfica e relacional no quadro do sistema de cooperação intermunicipal.

Relativamente a outras entidades para além dos municípios é de salientar que a CIMAA, autoridade centralizada de cooperação intermunicipal no território é referida como o ator com quem praticamente todos (onze dos doze) os municípios referem ter mantido contactos formais muito frequentes. Com esta frequência de resposta encontramos apenas as Juntas de Freguesia e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) locais. De seguida, aparecem outras entidades locais: os agrupamentos de escolas e os bombeiros. Assim, podemos constatar que as relações de cooperação dos municípios estão bastante centradas nos seus próprios territórios, sendo a autoridade centralizada de cooperação intermunicipal uma exceção a esta realidade. Estas entidades também se revelam como influenciadoras das ações municipais, tal é reconhecido no grau de dependência que os municípios lhe reconhecem: Juntas de Freguesia (2.º), IPSS locais (5.º) e Empresas Locais (6.º). Ao nível da sub-região e da região, há um conjunto de entidades com quem os municípios mantêm relações e que se constituem, simultaneamente, como atores que influenciam a sua ação. Os municípios reconhecem a existência de dependência relativamente aos seguintes atores: a CIMAA (1.º), CCDRA (3.º), a ERTAR (4.º), o IEFP (7.º), a DREA (8.º).

Em suma, relativamente à hipótese de *existência de uma forte dependência dos atores que representam as estruturas desconcentradas da Administração Central, como a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo*, parece-nos correto aceitar a dependência da CCDRA, mas os dados obtidos não mostram uma relevância tão acentuada relativamente às estruturas desconcentradas de administração como acontece com as autoridades centralizadas de cooperação (CIMAA e ERTAR).

Deste modo, as relações de cooperação empreendidas nos âmbitos sub-regional e regional, parecem estar influenciadas pelos quadros reguladores que incidem sobre os municípios.

A análise efetuada também incidiu sobre as relações de força entre os atores. Através do método MACTOR foram identificados como atores que desempenham um papel-chave no sistema (atores-chave) os municípios de Alter do Chão, Avis, Marvão e Monforte (todos municípios cuja população é inferior aos 5.000 residentes, i. é., de pequena dimensão). Os atores de ligação ou de charneira são os municípios de Fronteira e Portalegre. Como municípios pouco influentes e muito dependentes, encontramos os

municípios de Gavião, Sousel, Campo Maior e Elvas. Ponte de Sor aparece representado como um ator autónomo ou independente.

No que concerne ao futuro(s) das relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo constata-se que os municípios de Elvas e Portalegre, os dois únicos municípios de média dimensão, são aqueles que os restantes municípios admitem vir a intensificar as suas relações.

Apurámos que a futura «rede» será marcada por grande proximidade entre os municípios e que a autoridade centralizada de cooperação exerce uma ação fundamental nesta visão, também explícita no objetivo de aprofundamento das relações de cooperação no âmbito da CIMAA.

Para que esta análise se complete e seja possível responder à hipótese *os atores chave do sistema são os municípios de menor dimensão em termos populacionais e de menores recursos que recorrem à cooperação intermunicipal como instrumento para obtenção de recursos que, de outro modo, lhes eram inacessíveis*, devemos lembrar que as respostas dos atores face ao que consideram ser vantagens muito importantes da integração dos sistema de cooperação intermunicipal: o *aproveitamento das oportunidades de financiamento* e a *criação de vantagens competitivas para os municípios*. Para além disso, os municípios referiram também que estas relações permitem *evitar posições de isolamento*, a *satisfação de necessidades comuns* e o *ganho de escala*. Parece-nos assim, ser aceitável validar a hipótese aqui referida.

Uma outra hipótese que orientou o nosso estudo referia que *os municípios disponibilizam, essencialmente, recursos financeiros para a concretização dos objetivos no sistema de cooperação*. Lembremos que, no que se refere aos meios de ação e objetivos estratégicos identificados no sistema de cooperação intermunicipal do Alto Alentejo, existe uma heterogeneidade de meios de ação. A maioria dos municípios possui recursos humanos capacitados (com visão e competências) para o desenvolvimento de relações de cooperação e os recursos humanos assumem-se, neste quadro, como os principais meios de ação para a concretização dos objetivos estratégicos. Os municípios identificaram os seus equipamentos (físicos e tecnológicos) como meios suscetíveis de influência na concretização dos objetivos, evidenciando uma capacidade de resposta a desafios de ordem organizacional e processual, exigidos no sistema de cooperação intermunicipal. A identidade territorial e a história da cooperação associadas a estes municípios podem constituir-se como importantes meios de ação. Tal como ficou explícito, um importante fator de sucesso do desenvolvimento e concretização de relações de cooperação é a

confiança. Esta evidência poderá mostrar a capacidade que os municípios também possuem para se envolverem em novas relações de cooperação. Ora, a análise revela que os meios financeiros associados ao sistema de cooperação são bastante heterogêneos e uma parte destes municípios identifica-os como uma carência, facto que não é dissociado da realidade anteriormente apresentada sobre a capacidade financeira destes municípios.

Deste modo, não é possível validar a hipótese de que *os municípios disponibilizam, essencialmente, recursos financeiros para a concretização dos objetivos no sistema de cooperação*, ficando explícito que os recursos humanos são o principal meio de ação destes municípios para o sistema de cooperação.

No que se refere aos objetivos estratégicos destes municípios, no quadro do sistema de cooperação intermunicipal, que procurámos conhecer, constatámos que estes se enquadram, fundamentalmente, no desafio estratégico do “Desenvolvimento das relações de cooperação regional”. Assim, consideram como fundamental o aprofundamento de relações no seio da autoridade centralizada de cooperação (CIMAA), o reforço das relações existentes e com outros municípios do Alentejo. O planeamento estratégico do território é outro dos objetivos essenciais para os municípios no âmbito do sistema de cooperação intermunicipal. O ambiente interno dos municípios não foi subestimado pelos atores e verificamos que estes pretendem envolver os trabalhadores na promoção da mudança. Refira-se, ainda, que os municípios do Alto Alentejo não consideraram relevantes os objetivos enquadrados no desafio da Governança.

Tendo presente os objetivos estratégicos identificados e a visão sobre a caracterização da futura rede de atores é possível afirmarmos que *existe um elevado grau de convergência de interesses dos municípios para o aprofundamento das relações de cooperação intermunicipal no horizonte 2021 e a sua estratégia depende do seu posicionamento no sistema, da relação de forças que se estabelece e da sua implicação nos objetivos*.

Procurámos, ainda, compreender a futura rede de cooperação entre os municípios. Constatámos que alguns municípios assumem que não pretendem desenvolver relações de cooperação com outros dos municípios da NUT. Mas, ainda assim, é visível a pretensão das suas relações de cooperação serem frequentes. Os municípios de maior dimensão - Elvas e Portalegre - são aqueles com quem os restantes municípios pretendem ter maior intensidade relacional, apresentando-se na futura rede como atores mais centrais. Os vários atores demonstram uma elevada capacidade de ligação com os seus “pares”. Salienta-se, ainda, a grande proximidade entre todos os atores, nenhum ator

revela um significativo grau de afastamento. Possivelmente esta proximidade influencia o facto de a futura rede não ser constituída por diferentes subgrupos, a futura rede é constituída por um único grupo, reforçando o que já aqui manifestámos sobre os objetivos estratégicos dos atores (municípios), no seio do sistema de cooperação intermunicipal.

Estamos agora em condições de dizer que os atores devem ter em consideração os fatores críticos de sucesso identificados como associados às relações de cooperação entre municípios: a vontade política, a liderança, a cultura organizacional, os meios de ação e a confiança.

Tendo presente os resultados obtidos, passamos a apresentar as recomendações (aos atores). A organização das recomendações aqui enunciadas teve presente as seguintes dimensões: a) *o contexto*: social e económico do território, a situação geográfica e a tipologia de municípios desta sub-região; b) *os atores*; c) *os objetivos e os meios* de ação no seio do sistema de cooperação e c) *avaliação* das relações de cooperação

A ação era baseada numa lógica de competição, privilegiando-se a visão da globalização uniformizadora que relegava as identidades territoriais para um plano quase inexistente, as relações eram meros fluxos, as relações baseadas em processos de cooperação eram quase inexistentes e consideradas de pouca utilidade. No entanto, as enormes assimetrias observáveis entre países e dentro destes, nas suas regiões, conduz à necessidade de surgimento de novos paradigmas de desenvolvimento e, naturalmente, de relação e de relacionamento entre indivíduos e organizações.

O Alto Alentejo, desde a década de 60 do século passado, é uma sub-região caracterizada por uma perda populacional sistemática e com um forte envelhecimento da sua pirâmide etária, onde a diminuição dos efetivos da população ativa evidencia uma erosão de recursos humanos necessários ao seu desenvolvimento. Na economia, a principal atividade - os serviços sociais e administrativos - e os rendimentos da população são baixos.

O Alto Alentejo possui diferentes fronteiras geográficas, a norte confina com a Beira Baixa, a noroeste com o Médio Tejo, a ocidente a Lezíria do Tejo, a sul o Alentejo Central e a Oriente por Espanha. Existindo, também, numa parte significativa dos municípios que compõem estas sub-regiões, constrangimentos e problemas comuns, ao nível do território, demografia, economia e de aspetos sociais (Tsukamoto, 2017) àqueles que identificamos no Alto Alentejo.

Como foi possível observar com este estudo, os municípios do Alto Alentejo mantêm uma intensidade relacional bastante baixa com os territórios contíguos (Cf. Figuras 15 a

19). Carmo (2006) defende que a proximidade geográfica e os quadros socioeconómicos e culturais são indutores de ações recíprocas. Deste modo, tendo presente que os atores auscultados na investigação identificaram diversos fatores mobilizadores da cooperação, nomeadamente a proximidade geográfica e os problemas e as visões comuns para o desenvolvimento da região, podemos aqui estar perante oportunidades para o desenvolvimento de relações de cooperação entre municípios, quer no seio da sub-região, quer na sua envolvente mais próxima. Esta observação pode ainda responder aos desafios da regulação externa, nomeadamente da legislação sobre cooperação intermunicipal e sobre a própria atuação individual dos municípios. Por outro lado, também pode constituir-se como um modo de resposta aos dilemas da ação coletiva no âmbito das políticas territoriais, nomeadamente na conceptualização e concretização de projetos e bens oferecidos e na tipologia de serviços (Oliveira & Breda-Vasquez, 2016).

Tendo presente que estamos perante territórios com aquelas características e que o nosso país tem um sistema político-administrativo caracterizado pela centralização, não existindo uma estrutura intermédia de governação, as ações desenvolvidas num sistema de cooperação poderão dar resposta aos desafios da regulação formal e simbólica que protagonizam as políticas territoriais em escalas supramunicipais.

Os municípios integram o sistema político-administrativo do nosso país, logo, acionando relações fundadas na cooperação têm oportunidade de, simultaneamente, usarem estratégias «*top-down*» e «*bottom up*» de modo a produzir resultados e a resolver problemas complexos cuja capacidade individual (leia-se, municipal) para lhes dar resposta fica aquém das necessidades e das exigências.

Constatamos que os municípios desta sub-região são, maioritariamente, municípios de pequena dimensão (Carvalho, Fernandes & Camões 2018), sendo que, apesar da existência de três cidades – Portalegre, Elvas e Ponte de Sor –, apenas as duas primeiras se enquadram na categoria de municípios médios (Cf. Quadro 51), ou seja, apenas estes dois municípios têm um efetivo populacional superior a 20.000 habitantes. Por outro lado, também ficou evidenciado que a sub-região é constituída por municípios que têm dificuldades em arrecadar receita própria, oriunda de taxas ou de impostos e de venda de bens e serviços, facto que está intimamente relacionado com a estrutura populacional e económica do território (uma vez mais, esta realidade é transversal a municípios com características idênticas). Na verdade, os municípios com maior capacidade para produzir receita são municípios de média e grande dimensão, mas a situação encontrada na sub-região do Alto Alentejo é muito diferente.

Esta realidade mostra que sempre que existem fenómenos externos [p.ex. implementação de políticas que conduzem à diminuição do número de autarquias locais, como aquele que ocorreu em Portugal com as freguesias, mas que também teve lugar, desde a década de 90, em diferentes países da Europa (Cf. Quadro 9)], a coordenação e a cooperação das ações entre municípios podem constituir-se como fatores de resistência a estas políticas emanadas por órgãos do poder central, e, assim, serem importantes fatores que contribuem para a própria extinção dos municípios, pouco populosos, com uma economia débil e com problemas ao nível da sua estrutura interna.

Contudo, para que este quadro se materialize, tendo presente as referências de diferentes estudos nesta matéria, importa que sejam definidos referenciais de cooperação, em que os municípios enquanto atores, detentores de capacidade de ação, definem quais as áreas, os objetivos, os meios que colocam no sistema de cooperação para a mitigação de problemas e necessidades comuns de modo a contribuir para o bem comum.

Neste aspeto julgamos importante referir que não existem instrumentos ideais para tal definição. Cada realidade é uma realidade complexa, composta por relações que envolvem atores bastante distintos entre si, com objetivos individuais e coletivos que podem ser semelhantes, mas simultaneamente, bastante distantes, até, conflitantes. Também os meios (humanos, económicos/financeiros e tecnológicos) que cada um dispõe nem sempre são comparáveis com objetivos individuais próprios e também com objetivos coletivos mais próximos ou mais afastados uns dos outros.

Os documentos que formalizam relações entre municípios (protocolos, acordos de parceria, acordos de colaboração, entre outros) e que foram objeto de análise na presente investigação revelam que os atores têm a preocupação de definir determinados componentes da relação mas pode existir um aperfeiçoamento de instrumentos que tenham capacidade para incorporar diversos níveis de governação e envolver os atores em presença, tendo em presença os instrumentos reguladores existentes, o quadro de confiança e de confiabilidade e o comprometimento dos atores, promovendo a diminuição de zonas sombra e de incerteza. Por outro lado, em resposta a uma debilidade encontrada neste sistema e tendo presente as pretensões dos municípios de manterem relações frequentes entre si, os atores deverão equacionar a capacitação dos seus recursos humanos para o trabalho em cooperação, reforçando competências de diálogo e negociação.

No que concerne aos atores, este estudo revela que existem relações de cooperação formais e informais entre os atores municipais do território. No entanto, face às intensidades das relações de cooperação que foram observadas, existe a possibilidade de

umentar o grau de intensidade das relações, de acordo com os objetivos e meios disponíveis. Toda a análise empreendida permite-nos também explorar a possibilidade de intensificação de relações com diversos atores regionais para que sejam alcançados os objetivos estratégicos dos atores municipais, mas, simultaneamente, a concretização de metas e objetivos de nível regional, nacional e, até, internacional.

Os dados do estudo também nos levam a salientar o papel das autoridades centralizadas de cooperação na intensificação das relações entre os municípios. A importância desta fica a dever-se a diferentes tipos de fatores, entre eles a regulação efetuada pela legislação, mas também a fatores de ordem relacional, como é evidenciado nos objetivos estratégicos mais valorizados pelos atores municipais: o aprofundamento das relações de cooperação no âmbito da CIMAA (objetivo 30) e a promoção de instrumentos de planeamento estratégico para o território (objetivo 13).

Importa referir a importância que estas autoridades centralizadas de cooperação podem ter na liderança dos processos de cooperação e no desenvolvimento de uma nova ou renovada cultura para a cooperação intermunicipal, fatores fundamentais nas relações de cooperação (Teles, 2016) e foram considerados críticos para o sucesso das relações por parte dos atores.

Assim, considera-se oportuno salientar a possibilidade de os atores criarem, desenvolverem e incorporarem novas culturas de ação/relacionamento. Estas poderão constituir-se como elementos diferenciadores na territorialização de políticas públicas através de novos modelos de governança das relações entre atores, respondendo a instrumentos reguladores, materiais e simbólicos e contribuindo para uma maior equidade, eficiência e adaptação de cada um dos atores, mas também do seu conjunto.

As autoridades centralizadas de cooperação, pela importância que os atores lhe atribuem, podem desenvolver um papel fundamental no combate a diferentes barreiras identificadas nos sistemas de cooperação, nomeadamente, diminuir as dificuldades de coordenação das relações, gerir de forma equitativa os recursos disponíveis, que são escassos, contribuir para que os efeitos territoriais destas relações sejam proporcionais e não assimétricos e, assim, atenuar os fatores de desproporção de benefícios para alguns participantes à custa de outros.

Os municípios, atendendo à sua implementação histórica no território, à sua natureza de atores de proximidade das populações, à evolução e adaptação dos modos de vida, de ação e de relação das/com suas populações e às mutações do ambiente externo, têm vindo a assumir, ao longo dos tempos, objetivos distintos. Através da análise dos dados deste

estudo constatamos que cooperação intermunicipal no Alto Alentejo visa a satisfação de necessidades de um nível superior à escala local, inserindo-se, especialmente, na concretização de objetivos de âmbito supramunicipal. Este facto, parece-nos reforçar o que aqui ficou plasmado sobre a possibilidade de os municípios desencadearem processos de cooperação, em busca de soluções para problemas comuns, cujo grau de complexidade ultrapassa as suas capacidades de índole municipal e também sobre o papel (liderança) a desenvolver pelas autoridades centralizadas de cooperação para a concretização dos objetivos no âmbito do processo social de cooperação intermunicipal.

Como se viu, os municípios possuem vários tipos de meios, estando estes disponíveis para serem alocados ao sistema de cooperação intermunicipal. Assim, reforça-se a necessidade de criar e adaptar referenciais de cooperação, bem como se perspetiva a necessidade de as relações de cooperação serem avaliadas, contribuindo para ajustar e/ou perfeição o sistema de cooperação intermunicipal.

Um dos constrangimentos observados no sistema de cooperação é a inexistência de um sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação das ações de cooperação intermunicipal. A análise efetuada aos diferentes documentos (Protocolos, acordos de parceria, redes de parceria...), bem como o questionário aplicado demonstram que estes documentos não incorporam elementos sobre o processo desenvolvido. Contudo, seguindo as orientações de diversos autores (Godet, 1993; Marques, 2006; Alves, 2010; Marmelo, 2011, Covas & Covas, 2014) recomenda-se aos atores que possam desenvolver instrumentos que permitam colmatar esta lacuna nos processos de cooperação. Esta atitude pode contribuir, nomeadamente, para: a) verificar a adequação das ações coletivas, a transparência dos processos e para a prestação de contas perante diferentes *stakeholders* (eleitos dos órgãos municipais, trabalhadores, entidades externas, municípios, órgãos da administração central...), conferir eficiência às políticas territorializadas; b) permitir a identificação de novas necessidades e apresentando novos desafios e novos futuros da interrelação entre atores, para a construção da mudança desejada.; c) melhorar os processos de cooperação; d) desenvolver novas aprendizagens e novos modos de reflexão e de ação que incorporam culturas individuais e constroem novas culturas partilhadas. Na verdade, os processos de monitorização e avaliação de processos associados a projetos de parceria, no âmbito do desenvolvimento local, ganham diferentes mais valias (Alves, 2010): tipo cognitivo, metodológico e científico, cujos reflexos se materializam na eficiência e na eficácia dos próprios processos de implementação.

Estamos convictos que as recomendações realizadas poderão contribuir para mitigar estes fatores críticos de sucesso.

Pelo exposto, consideramos que a nossa investigação alcançou os objetivos, conhecidas que foram as dinâmicas da cooperação intermunicipal no território do Alto Alentejo, identificados que estão os fatores que mobilizam os atores, bem como as barreiras existentes e contributos que permitem conhecer «futuros possíveis» no âmbito do sistema de ação de cooperação entre municípios no Alto Alentejo.

Naturalmente, como qualquer estudo, também este foi desenvolvido num quadro de algumas limitações. A primeira que identificamos é a falta de investigações anteriores sobre este tema. A maioria dos estudos sobre cooperação entre municípios detém-se sobre dados relativos a experiências de cooperação, especialmente dedicadas à racionalização de recursos ou prestações de serviços em cooperação.

A necessidade de delimitar o tema de estudo conduziu-nos à opção de não incluir na investigação a análise das relações com outros atores (fora do sistema da administração municipal). A análise acerca destas relações foi feita de forma acessória e com objetivos concretos no seio deste estudo. Mas estamos conscientes que esta opção se constitui como um elemento limitador do conhecimento mais aprofundado sobre o tema.

Outra limitação decorre da opção por realizarmos um «estudo de caso». Embora se reconheça a importância da utilização deste método na profundidade da informação recolhida e analisada, fica impossibilitada a generalização das nossas conclusões e recomendações para outros territórios.

Para além de limitações decorrentes da escolha do tema e dos métodos de investigação, podemos identificar a existência de um conjunto de outras limitações. A primeira refere-se à dificuldade no acesso à informação (Cf. Quadro 14 e Figura 9). Na verdade, por um lado, algumas barreiras no acesso aos acervos de algumas câmaras municipais, condicionaram a participação de todos os atores que tínhamos previsto: em três dos quinze municípios do Alto Alentejo não foram recolhidos dados. Naturalmente, este facto incorpora limitações no conhecimento da realidade em estudo. Por outro lado, a análise dos dados recolhidos sobre os documentos arquivados nos diferentes municípios e a aplicação do inquérito por questionário também não incidiram, exatamente, sobre os mesmos municípios, não tendo sido possível incluir os mesmos atores na aplicação destes dois instrumentos.

Acresce, ainda, que esta investigação implicou múltiplas deslocações ao terreno de estudo, facto que envolveu significativa disponibilidade de tempo e de recursos

financeiros, necessariamente limitados numa investigação suportada exclusivamente pela investigadora.

A terminar, diremos que o nosso estudo potencia futuras investigações, processo no qual não enjaitaremos a nossa participação.

Atendendo à importância que, no atual contexto, é conferida à cooperação e à territorialização de políticas públicas evidencia-se a necessidade de serem desenvolvidos estudos similares (análise da estratégia de atores e de análise de redes de cooperação entre municípios) em territórios distintos. Tal, para além desocultar uma realidade concreta, possibilitaria a transferência de conhecimento e informação científica aos atores, o que facilitaria orientação da sua ação, no futuro. Evidentemente, estes estudos poderão também contribuir para a construção de processos, procedimentos e instrumentos necessários à concretização de políticas territorializadas, contribuindo para uma maior interligação entre estratégias «de baixo para cima» e «de cima para baixo».

De modo a colmatar a limitação identificada sobre a não inclusão de atores fora do sistema da administração municipal, uma outra possibilidade de investigação é, precisamente, analisar estas relações. Estamos conscientes que a análise das mesmas poderá ser um importante contributo para complementar a informação agora conhecida sobre a cooperação intermunicipal.

Uma outra possibilidade para futuras investigações centra-se na análise sociológica sobre as redes de cooperação intermunicipal, quer no âmbito nacional, quer internacional (Rede Portuguesa de Municípios Saudáveis, Rede de Municípios para a Adaptação Local às Alterações Climáticas, Rede de Judiarias de Portugal, Rede Cidades e Vilas de Excelência, Rede de Cidades Criativas, Alliance des Villes Européenes de Culture, entre outras).

As relações entre atores são tecidas numa malha complexa de concordâncias, divergências, ajustamentos, comprometimentos e de negociação que conduzem a mudanças na ação coletiva e nos sistemas de ação. O conhecimento e a compreensão, por parte dos atores, da necessidade de definição de objetivos estratégicos, aos quais direcionam meios de ação, irá fazer emergir a importância do seu papel na mudança desejada e no sistema onde desenvolvem a sua ação. Uma outra possibilidade de investigação futura poderá centrar-se nos diferentes mecanismos de poder que envolvem as ações e os dos atores.

Este estudo que agora terminamos aumenta o conhecimento sobre o objeto de estudo considerado e fortalece as bases para uma nova ação coletiva, estratégica e prospetiva

promotora das relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo. Efetivamente, esperamos a sua leitura possa despertar a curiosidade dos atores que diretamente estão envolvidos na cooperação entre municípios no Alto Alentejo, e influenciar o seu comportamento no âmbito da ação coletiva, para que possam reavaliar as suas ações, mas também planear e agir enquanto atores chave pró-ativos dos processos de desenvolvimento dos seus territórios.

Bibliografia

- Albuquerque, C. P. (2017). Políticas Públicas e prospetiva. Futuros possíveis e/ou presentes desejáveis? In J. Saragoça, C. A. Silva, & J. Fialho, *Prospetiva estratégica - Teoria, métodos e casos reais* (pp. 43-65). Lisboa, Portugal: Edições Sílabo.
- Alejandro, V. Á., & Norman, A. G. (2005). *Manual introdutório à análise de redes sociais*. Retirado de <https://www3.unicentro.br/?s=Manual+introdu%20t%C3%B3rio+%20an%C3%A1lise+de+redes+sociais>
- Almeida, J. F., & Pinto, J. M. (1975). Teoria de investigação empírica nas ciências sociais. *Análise Social*, XI (42-43): 365-445. Retirado de http://analisesocial.ics.ul.pt/?page_id=9
- Almeida, J. F., & Pinto, J. M. (2014). Da teoria à investigação empírica. Problemas metodológicos gerais. In A. S. Silva, & J. M. Pinto, *Metodologia das ciências sociais* (pp. 54-78). Porto, Portugal: Edições Afrontamento.
- Alonso, A. (2009). As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (76), 49-86. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000100003>
- Alves, J. E. (2010). *Parceiros em rede. Estratégias territorializadas para o desenvolvimento local nas áreas do emprego e formação*. Tese de doutoramento em Sociologia. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. Retirado de <http://hdl.handle.net/10400.26/2119>
- Alves, J. E. (2018). Redes sociais municipais e promoção de emprego. In J. Fialho, J. Saragoça, M. d. Baltazar, & M. O. Santos, *Redes sociais. Para uma compreensão multidisciplinar da sociedade* (pp. 85-95). Lisboa, Portugal: Edições Sílabo.
- Askim, J., Klausen J. E., Vabo S. I., Bjurstrøm K. (2017). Territorial Upscaling of Local Governments: A Variable-Oriented Approach to Explaining Variance among Western European Countries. *Local Government Studies*, 43 (4):555–576. <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2017.1310102>
- Associação Nacional de Municípios Portugueses. (2012). *Conclusões XX Congresso da ANMP - Extraordinário - Mais poder local, melhor Portugal*. Retirado de <https://www.anmp.pt/files/cong/20/doc/documentos/Conclusoes.pdf>
- Baião, J. M. (2014). *O diagnóstico sociológico da ação estratégica das misericórdias do distrito de Beja*. Tese de doutoramento em Sociologia. Universidade de Évora. Retirado de <http://hdl.handle.net/10174/11411>
- Balão, A. (2012). *A cooperação intermunicipal no Norte Alentejano* (Dissertação de mestrado). Retirado de <http://hdl.handle.net/10437/5558>
- Balão, A. (2014). Cooperação Intermunicipal: um campo para a análise sociológica. *Sociologia on line, Revista da Associação Portuguesa de Sociologia*, (8). Retirado

de <https://revista.aps.pt/pt/cooperacao-intermunicipal-um-campo-para-a-analise-sociologica/>

- Balão, A., & Saragoça, J. (2017a). *Cooperação intermunicipal no Alto Alentejo: a «realidade construída» pelos protocolos de colaboração*. In Atas do IX Congresso Português de Sociologia: Portugal, território de territórios. Faro, Portugal, Associação Portuguesa de Sociologia. Retirado de http://www.aps.pt/ix_congresso/actas
- Balão, A., & Saragoça, J. (2017b). *Cooperação intermunicipal para o desenvolvimento: diagnóstico e desafios à governação. Um estudo do Alto Alentejo*. S. Borges, & V. Ferreira (Orgs). Atas do congresso internacional de intervenção social, inovação e empreendedorismo - Práticas de empreendedorismo e inovação social: perspetivas e estratégias.14-31. Retirado de https://mestradoisie.files.wordpress.com/2018/03/e-book-ciisie_final.pdf Fin
- Balão, A., & Saragoça, J. (2017c). *Cooperação intermunicipal no Alto Alentejo (Portugal): Experiência das duas últimas décadas*. *Public Policy Portuguese Journal*, 2 (1): 38-52. Retirado de <http://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal>
- Baleiras, R. (2010). *Que mudanças na Política de Coesão para o horizonte 2020?* [Documento de Trabalho]. Núcleo de Investigação em Políticas Económicas. Retirado de <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/11713>
- Baleiras, R. N. (2014, Dezembro). *Território e desenvolvimento económico: falhas institucionais*. Publicação Ocasional do CFP, (3). Lisboa, Portugal: Conselho de Finanças Públicas.
- Baleiras, R. N. (2016). Bloqueios institucionais e possíveis soluções para a operacionalização de políticas transversais: O caso do desenvolvimento económico em Portugal. *Public Policy Portuguese Journal*, 1 (1) (28-56). Retirado de <http://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal>
- Balestrin, A., Vargas, L. M., & Fayard, P. (2005). Ampliação interorganizacional do conhecimento: o caso das redes de cooperação. *REAd - Revista Eletrônica de Administração*, 11 (1): 1-25. Retirado de <https://seer.ufrgs.br/read/article/view/40695/25884>
- Balestrin, A., Verschoore, J. R., & Junior, E. R. (2010). O campo de estudo sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. *RAC - Revista de Administração Contemporânea*, 14: 459-467. Retirado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84013656005>
- Baltazar, M. S., & Rego, C. (2011). *Globalização e desenvolvimento*. Casal de Cambra, Portugal: Caleidoscópio.
- Bana e Costa, C. A. (1993). *Processo de apoio à decisão: problemáticas, actores e acções*. *Processo de apoio à decisão: problemáticas, actores e acções*. Lisboa, Portugal: Universidade de Lisboa.

- Barata-Salgueiro, T., André, I., & Brito-Henriques, E. (2015). A política de cidades em Portugal: instrumentos, realizações e perspetivas. Contributos para a definição de políticas no período 2014-2020. In P. Neto, & M. M. Serrano, *Políticas públicas, economia e sociedade* (pp. 49-82). Alcochete, Portugal: Nexo Literário.
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting european*. Retirado de http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_barca_report_en.pdf
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A. (2012). The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1):134–52. DOI: 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x
- Barcellos, P., Borella, M., Peretti, J., & Galelli, A. (2012). Insucesso em redes de cooperação: Estudo multicasos. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 11(4): 49-57. Retirado de http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1645-44642012000300006&lng=pt&nrm=iso
- Bardin, L. (2014). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Barringer, B., & Harrison, J. (2000). Walking a tightrope: creating value through interorganizational relationships. *Journal of Management*, 26(3): 367-403. <https://doi.org/10.1177/014920630002600302>
- Bastos, A. V. (setembro de 2007). Redes sociais informais e compartilhamento de significados sobre mudança organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, 47 (3): 27-39. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902007000300003>
- Baudelle, G., Guy, C., & Mérenne-Schoumaker, B. (2011). *Le développement territorial en Europe: concepts, enjeux et débats*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19 (2), 91-115. <http://dx.doi.org/10.1080/17487870.2015.1100084>
- Bell, W. (1996). What do we mean by futures studies? In R. A. Slaughter, *New Thinking for a New Millennium* (pp.3- 25). London, England: Routledge.
- Benzaquen, J. F. (2006). A socialização para a cooperação: uma análise de práticas de educação não-formal. *Estudos de Sociologia - Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE*, 1(12): 79-97. Retirado de <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/235392>
- Bogardus, E. (1964). *Cooperação: Princípios*. São Paulo, Brasil: Editora Lidador.
- Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Lisboa, Portugal: Difel.
- Bourgoin, M. A. (2013). *Prospectiva territorial. Aproximación a una base conceptual y metodológica*. Mérida, Venezuela: Gráficas El Portatítulo.

- Branco, M. C. (2011). Globalização económica e desenvolvimento democrático. In M. D. Baltazar, & C. Rego, *Globalização e desenvolvimento* (pp. 187-212). Casal de Cambra, Portugal: Caleidoscópio.
- Breuillard, M. (2016). New Governance of Urban Areas in France: Is Rationalization Possible? *Croatian and comparative public administration: a journal for theory and practice of public administration*, 16 (3): 479–496. <https://doi.org/10.31297/hkju.16.3.6>
- Cabugueira, A. C. (2000). Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política económica regional. *Gestão e Desenvolvimento*, (9): 103-136.
- Cadaval, M., & Caramés, L. (2006). Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad. *Urban Public Economics Review*, (6): 33-67.
- Caeiros, F. D. (2017). Poder local democrático: conquista do povo, conquista de Abril. *Revista Memória Alentejana*, separata, (37-38): 15-22.
- Caldas, J. M., & Perestrelo, M. (2000). *Instrumentos de análise para o método dos cenários : II Estratégia de Actores* [Working Paper com arbitragem científica]. Dinâmia. Retirado de <http://hdl.handle.net/10071/476>
- Caldeira, J. M. (2011). *Cooperação transfronteiriça e coesão territorial: o caso ibérico Minho-Lima/Pontevedra e Baixo Alentejo e Algarve/Huelva* (Dissertação de mestrado). Retirado de <https://eg.uc.pt/handle/10316/19159>
- Cankar, S. S., Seljak J. & Petkovšek V. (2014) Factors that influence cross-border cooperation between businesses in the Alps–Adriatic region. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 27 (1): 304-319. DOI: 10.1080/1331677X.2014.952091
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008). *Metodologia da investigação - Guia para auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Carmo, R. M. (2006). *Contributos para uma sociologia do espaço-tempo*. Oeiras, Portugal: Celta Editora.
- Carmo, R. M. (2014). *Sociologia dos territórios. Teorias, estruturas e deambulações*. Lisboa, Portugal: Editora Mundos Sociais.
- Carvalho, A. (1996). *Cooperação Tecnológica Entre Empresas: Motivações e Factores de Sucesso. Estudo de Casos* (Dissertação de mestrado). Retirado de <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/2120>
- Carvalho, J. B., Fernandes, M. J., & Camões, P. J. (2018). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017*. Lisboa, Portugal: Ordem dos Contabilistas Certificados.
- Castells, M., & Cardoso, G. (2005). *A sociedade em rede. Do conhecimento à acção política*. Lisboa, Portugal: Casa da Moeda.

- Castro, A. M., Lima, S. M., Maestrey, A., Trujillo, V., Alfaro, O., Mengo, O., & Medina, M. (2001). *La dimensión de futuro en la construcción de la sostenibilidad institucional*. São José, Costa Rica: Proyecto ISNAR "Nuevo Paradigma".
- Castro, M. (2017). A cooperação transfronteiriça no Alentejo. Do INTERREG ao POCTEP 2020. *Polígonos. Revista de Geografia*, (29):347–375. <http://dx.doi.org/10.18002/pol>
- Chorincas, J. (2006). Prospectiva Territorial: conceitos, técnicas e exemplos europeus. *Revista GeoINova*, (12): 275-295.
- Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo. (2014). *Estratégia de Desenvolvimento Territorial e Plano de Ação Alto Alentejo 2020*. Portugal: CIMAA. Retirado de <http://www.cimaa.pt/>
- Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo. (2014). *Plano Estratégico de Mobilidade Sustentável para o Alto Alentejo*. Portugal: CIMAA Retirado de <http://www.cimaa.pt/alto-alentejo-xxi>
- Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo. (2015). *Pacto para o desenvolvimento e coesão territorial do Alto Alentejo*. Portugal: CIMAA Retirado de <http://www.cimaa.pt/>
- Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo. (2016). *Plano de Ação e Orçamento 2016*. Portugal: CIMAA Retirado de <http://www.cimaa.pt/utilidades/downloads/category/152-plano-de-acao>
- Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo. (2017). *Plano de Ação e Orçamento 2017*. Portugal: CIMAA. <http://www.cimaa.pt/utilidades/downloads/category/152-plano-de-acao>
- Cobos, A. V. (2006). Las ciencias del futuro: ¿un problema sociológico? *Polis*, 2(1): 105-139. Retirado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332006000100105
- Comissão de Assuntos Europeus. (2008). *Tratado de Lisboa – Versão Consolidada*. Lisboa, Portugal: Divisão de Edições da Assembleia da República.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (s/d). *INTERREG IV em números*. Retirado de https://issuu.com/ccdra/docs/relatorio_participacao_cte_2007_201
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo. (2013a). *Plano de Ação Regional - Alentejo 2020. Documento de Referência para a sua Elaboração*. Évora, Portugal: CCDRA.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo. (2013b). *Alentejo 2020 - Plano de Ação Regional*. Évora, Portugal: CCDRA.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo. (2014a). *Alentejo 2020 - Programa Operacional Regional do Alentejo*. Retirado de http://www.ccdr-a.gov.pt/docs/ccdra/alentejo2020/PORALENTEJO_2020_vf.pdf

- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo. (2014b). *Uma estratégia de especialização inteligente para o Alentejo*. Portugal2020. Évora, Portugal: CCDRA.
- Comissão Europeia. (2007). *Leipzig charter on Sustainable European Cities*. Retirado de http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/activity/urban/leipzig_charter.pdf
- Comissão Europeia. (2008). *Livro verde sobre a coesão territorial europeia. Tirar partido da diversidade territorial*. Retirado http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_pt.pdf
- Comissão Europeia. (2010). *EUROPE 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* [Comunicação da Comissão]. Retirado <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en>
- Comissão Europeia. (2010, março, 03). *Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52010DC2020>
- Comissão Europeia. (2011, Outubro, 06). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas para o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo de cooperação territorial europeia*. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0374>
- Comissão Independente para a Descentralização. (2019). *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado*. Lisboa, Portugal: Assembleia da República.
- Conseil de l'Europe. (2012). *Recommandation 323. La démocratie locale et régionale au Portugal*. Retirado de <https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-au-portugal-rapporteurs-j-wienen-pay/168071979a>
- Correia, A. M., & Mesquita, A. (2014). *Mestrados e Doutoramentos. Estratégias para a elaboração de trabalhos científicos: o desafio da excelência*. Porto, Portugal: Vida Económica.
- Correia, F. (1986). *Formas jurídicas de cooperação intermunicipal*. Coimbra, Portugal: Almedina.
- Corso, K. B., & Fossa, M. I. (2008). 'A união faz a força'? Uma análise das diferenças culturais e dos mecanismos de grupo em Redes de Empresas. *Redes - Revista de Desenvolvimento Regional*, 13 (2): 289- 307. <https://dx.doi.org/10.17058/redes.v13i2.293>
- Costa, M. d. (2005). *Redes intermunicipais: Uma nova dimensão económica no quadro da CPLP?* (Dissertação de mestrado). Retirado de <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/18787>
- Costa, R. P. (2014). *Ridendo Castigat Mores. A Transcrição de Entrevistas e a (Re)Construção Social da Realidade*. In Actas do VIII Congresso Português de Sociologia: 40 Anos de Democracia(s): Progressos, Contradições e Prospetivas.

Évora, Portugal, Associação Portuguesa de Sociologia.
<https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/13403>

- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de investigação em ciências sociais*. Coimbra, Portugal: Edições Almedina.
- Covas, A. (2018, Fevereiro, 7). A valorização do interior: o ator-rede, o cuidador dos territórios [online]. *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2018/02/07/sociedade/opiniao/a-valorizacao-do-interior-o-atorrede-o-cuidador-dos-territorios-1802056>
- Covas, A., & Covas, M. D. (2014). *Os territórios-rede. A inteligência territorial da 2.ª ruralidade*. Lisboa, Portugal: Edições Colibri.
- Covas, A., & Covas, M. D. (2015). *Multiterritorialidades - Temas e problemas de governança e desenvolvimento territoriais*. Lisboa, Portugal: Edições Colibri.
- Cravacuore, D., & Chacón, A. (2016). *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema - Las restricciones de la acción colectiva*. Ciudad de Mexico, Mexico: Alianza Editorial Mexicana.
- Cruz, L. B. (2012). Prefácio. In A. P. Marques, & R. Moreira, *Governança e territorialidades - Lógicas e práticas na Administração Local* (pp. 7-14). Ribeirão, Portugal: Edições Húmus.
- Cuervo, J. O. (2006). La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro. In L. C. J. Reys, *Región espacio y territorio en Colombia* (pp. 301-336). Bogota, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Retirado de <http://bdigital.unal.edu.co/1534/>
- Daniel, F. (2007). Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à contenção das experiências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (77): 165-199. <https://doi.org/10.4000/rccs.797>
- Dasí, J. F. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, (46): 11 – 32. Retirado de <https://core.ac.uk/reader/70989920>
- Dasí, J. F., Monteserín, O., & Escribano, J. (2018). Cooperación Territorial y Desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos. *Redes - Revista de Desenvolvimento Regional*, 23 (3): 35-65. <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v23i3.12219>
- Delcamp, A. (1997). La coopération intercommunale en Europe. In F. Rangeon (ed.), *L'intercommunalité Bilan et perspectives* (pp. 91-112). Paris, France: Presses Universitaires de France.
- Despacho n.º 8864/2013. [*Homologação dos Estatutos das Entidades Regionais de Turismo do Centro de Portugal, do Alentejo e do Algarve*]. Portugal: Diário da

República n.º 129, Série II de 8 de julho. Retirado de <https://dre.pt/application/conteudo/880837>

DGAEP. (2018). *Boletim de Estatística do Emprego Público*. Retirado de <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=C0F56E62-5381-4271-B010-37ECE5B31017>

Douillet, A.-C., & Lefebvre, R. (2017). *Sociologie politique du pouvoir local*. Malakoff, France: Armand Colin.

Dowding, K., & Feiock, R. (2012). Intralocal competition and cooperation. In P. John, K. Mossberger, & S. E. Clarke, *The Oxford Handbook of Urban Politics* (pp. 29-50). <https://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0003>

Duhamel, F., & Fortin, M.-F. (1999). Os estudos de tipo descritivo. In M.-F. Fortin, *O processo de investigação: da concepção à realização* (pp. 161-172). Loures, Portugal: Lusociência - Edições Técnicas e Científicas.

Durkheim, E. (1991). *As regras do método sociológico*. Lisboa, Portugal: Editorial Presença.

Durkheim, E. (1999). *A divisão social do trabalho*. São Paulo, Brasil: Livraria Martins Fontes Editora.

Durston, J. (1999). Construyendo capital social comunitário. *Revista de la CEPAL*, (69): 103 – 118.

Elias, N. (2008). *Introdução à Sociologia*. Lisboa: Edições 70.

Endlich, A. M. (setembro/dezembro de 2018). Cooperação intermunicipal em áreas não metropolitanas. *Redes - Revista de Desenvolvimento Regional*, 23 (3):95-116. <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v23i3.12065>

ESPON. (2015a). *Territorial Scenarios for Europe - Annex to the ESPON Policy Brief "Territorial Scenarios for Europe towards 2050"*. Retirado de <https://www.espon.eu/topics-policy/publications/policy-briefs/territorial-scenarios-europe-2050>

ESPON. (2015b). *Policy Brief Territorial Scenarios for Europe towards 2050*. Retirado de <https://www.espon.eu/news-events/news/latest-news/policy-brief-territorial-scenarios-europe-towards-2050-0>

ESPON. (setembro de 2017). Territorial cooperation for the future of Europe. *European Territorial Review*. Retirado de https://territorial-review.espon.eu/doc/ESPON_Territorial_Review.pdf

Esteves, A. J. (2014). A investigação-acção. In A. S. Silva, & J. M. Pinto, *A metodologias das ciências sociais* (pp. 251-278). Porto, Portugal: Edições Afrontamento.

European Economic and Social Committee. (2012). Quadro Estratégico Comum. Retirado de <http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/common-strategic-framework>

- Faludi, A. (2004). Territorial cohesion: old (french) wine in new bottles?. *Urban Studies*, (1): 1349-1363. <https://doi.org/10.1080/0042098042000214833>
- Faludi, A. (2012). Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union Treaties: A critique of the ‘Territorialism’ Underlying. *Regional Studies*, 1-13. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.657170>
- Faludi, A. (2016). The Poverty of Territorialism: Revisiting European Spatial Planning. *disP - The Planning Review*, 52 (3): 73-81. <https://doi.org/10.1080/02513625.2016.1235886>
- Feiock, R.C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29 (1): 47–63.
- Ferrão, J. (2003). Território a última fronteira da cidadania? *Actas do III Colóquio de Geografia de Coimbra* [Número especial de “Cadernos de Geografia], pp. 9-12. Retirado de https://www.uc.pt/fluc/depgeotur/publicacoes/Cadernos_Geografia/Numeros_publicados/CadGeoNespecial03/artigo01
- Ferrão, J. (2004). A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial? *Revista Eure*, XXIX, (89), pp. 43-61
- Ferrão, J. (2010). Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planeamento*, 17, pp. 129-139.
- Ferrão, J. (2012). Portugal e as novas dinâmicas locais e globais. *Janus 2011-2012*, pp.172 – 173. Retirado de <http://hdl.handle.net/11144/961>
- Ferrão, J. (2013). Território. In J. L. Cardoso, P. Magalhães, & J. M. Pais, *Portugal Social de A a Z - temas em aberto* (pp. 245-260). Paço de Arcos: Impresa Publishing | Expresso.
- Ferrão, J. (2015). Ambiente e território: para uma nova geração de políticas públicas de futuro. In V. Soromenho-Marques & P. T. Pereira (Coord.), *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal*, 2 (pp. 328-336). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, J. (2016). O território na Constituição da República Portuguesa (1976-2005). Dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro. *Sociologia, Problemas e Práticas*, [Número especial], pp.123-134.
- Ferreira, V. (2014). O inquérito por questionário na construção de dados sociológicos. In A. S. Silva, & J. M. Pinto, *Metodologias das ciências sociais* (pp. 165-196). Porto: Edições Afrontamento.
- Fialho, J. (2008). *Redes de cooperação interorganizacional. A dinâmica das entidades formadoras do Alentejo Central*. In Actas do VI Congresso Português de Sociologia: Mundos sociais: saberes e práticas. Lisboa, Portugal, Associação

- Fialho, J. M. (2014). Análise de redes sociais: princípios, linguagem e estratégias de ação na gestão do conhecimento. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, (4) [Número especial], pp. 9-26.
- Fialho, J., Silva, C. A., & Saragoça, J. (2011). Dinâmicas organizacionais na formação profissional. Uma abordagem da rede de cooperação. *Revista Educação Sepsis 2 – Formación Profesional*, II (NA), 873-918.
- Fialho, J., Saragoça, J., Baltazar, M. d., & Santos, M. O. (2018). A pertinência de um livro de redes sociais com uma abordagem multidisciplinar. In J. Fialho, J. Saragoça, M. d. Baltazar, & M. O. Santos, *Redes sociais. Para uma compreensão multidisciplinar da sociedade* (pp. 13-18). Lisboa, Portugal: Edições Sílabo.
- Figueiredo, A. M., & Babo, E. P. (2014). *Territorialização das políticas públicas: Inovação e Cultura*. In Conferência Afirmar o futuro: que políticas para Portugal. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian; Institute of Public Policy Thomas Jefferson - Correia da Serra.
- Figueiredo, A. M., Leal, I., & Meireles, R. (2010). *Territorialização de Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa, Portugal: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional.
- Filho, E. T., Palma, M. A., & Perestrelo, M. (2017). Prospetiva e políticas públicas. A política de conteúdo local no setor de petróleo e gás brasileiro. In J. Saragoça, C. A. Silva, & J. Fialho, *Prospetiva estratégica: teoria, métodos e casos reais* (pp. 199-221). Lisboa: Edições Sílabo.
- Finuras, P. (2013). *O dilema da confiança - Teorias, estudos e interpretações*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Fontes, B., & Portugal, S. (2009). Redes sociais. In A. D. Cattani, J.-L. Laville, L. I. Gaiger, & P. Hespanha, *Dicionário internacional da outra economia* (pp. 284-288). Coimbra, Portugal: Edições Almedina.
- Fortin, M.-F. (1999). *O processo de investigação: da conceção à realidade*. Loures, Portugal: Lusociência - Edições Técnicas e Científicas.
- Fortin, M.-F., Grenier, R., & Nadeau, M. (1999). Métodos de colheita de dados. In M.-F. Fortin, *O processo de investigação. Da concepção à realização* (pp. 239-265). Loures, Portugal: Lusociência - Edições Técnicas e Científicas.
- Francisco, D. (2007). Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à contenção das experiências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (77), pp. 165-199.
- Friedberg, E. (1993). *O poder e a regra. Dinâmicas de acção organizada*. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget.
- Gabiña, J. (1998). *Prospetiva y ordenación del territorio*. Barcelona, España: Marcombo.

- Giacomini, D. (2017). Intermunicipal cooperation. In A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3241-1
- Giddens, A. (2013). *Sociologia*. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gil, M. O., & Cuevas, M. C. (2017). Análisis de las relaciones de los actores estratégicos con los recursos poblacionales del Campo de Gibraltar (España). *REDES - Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 28 (2): 31-43. <https://doi.org/10.5565/rev/redes.668>
- Godet, M. (1993). *Manual de Prospectiva Estratégica – Da antecipação à acção*. Lisboa, Portugal: Publicações D. Quixote.
- Godet, M. (s/d). *A "caixa de ferramentas" da prospectiva estratégica*. Lisboa, Portugal: CEPES – Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia.
- Godet, M., & Durance, P. (2006). *Prospectiva estratégica - Problemas y métodos*. Paris, France: Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique.
- Godet, M., & Durance, P. (2011). A Prospectiva Estratégica para as Empresas e os Territórios (Cadernos LISPOR n.º 20) [tradução para PT]. Retirado de <http://www.lapropective.fr/>
- Gomes, S. C. (2014). *Autoavaliação nas escolas do Alentejo - Constrangimentos e oportunidades*. Tese de doutoramento em Ciências da Educação. Universidade de Évora. Retirado de <http://hdl.handle.net/10174/15920>
- Governo de Portugal. (2014). *Portugal 2020: Acordo de Parceria 2014-2020 / Governo de Portugal*. Retirado de https://infoeuropa.eu/ocid.pt/opac/?func=direct&doc_number=000060907&forma_t=999
- Governo de Portugal. (Maio de 2011a). *Memorando de entendimento sobre as condicionantes de política económica*. Retirado de https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf
- Grin, E., & Abrucio, F. (2016). *Um panorama sobre a cooperação: avanços e desafios para criar cidades mais sustentáveis*. In XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública [Conference Paper]. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Grossetti, M. (junho de 2014). ¿De dónde vienen las relaciones sociales? Un estudio de las redes personales en el área de Toulouse (Francia). *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 25 (1): 1-18. <https://doi.org/10.5565/rev/redes.496>
- Guerra, I. (2005). O Planeamento no Contexto de uma Sociologia da Acção - As Rearticulações Teoria - Prática no Campo da Sociologia e Planeamento. *Cidades - Comunidades e Territórios*, (10), pp.13-24.
- Guerra, I. (2006). *Participação e acção colectiva – Interesses, conflitos e consensos*. Estoril, Portugal: Principia.

- Guerra, I. (2010). *Fundamentos e processos de uma sociologia da acção - O planeamento em ciências sociais*. Cascais, Portugal: Principia.
- Guerra, I., Caldas, J. M., Caria, F., Moura, D., Perestrelo, M., & Pinto, T. C. (1999). *A Baixa Pombalina. Diagnóstico, perspectiva e estratégia de atores*. Oeiras, Portugal: Celta Editora.
- Hall, R. H. (1990). Desarrollos recientes en teoría organizacional: una revisión. *Ciencia y Sociedad*, XV (4): 376-411. DOI: 10.22206/CYS.1990.V15I4.PP376-411
- Hassenteufel, P. (2014). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris, France: Armand Colin.
- Herschel, T., & Newman, P. (2002). *Governance europe's city regions*. London and New York: Routledge – Taylor & Francis Group.
- Hill, M. M., & Hill, A. (2009). *Investigação por questionário*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Hulst, R., & Montfort, A. v. (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Hulst, R., & Montfort, A. v. (2011). Institutional features of inter-municipal cooperation: cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, 27 (2): 121–144. <https://doi.org/10.1177/0952076711403026>
- Hulst, R., Montfort, A. v., Haveri, A., Airaksinen, J., & Kelly, J. (2009). Institutional shifts in inter-municipal service delivery - An analysis of developments in eight Western European countries. *Public Organization Review*, 9 (3): 263-285. <https://doi.org/10.1007/s11115-009-0085-8>
- INE. (2019, junho, 06). Índice Sintético de Desenvolvimento Regional 2017. Retirado de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUE_Sdest_boui=354228544&DESTAQUEStema=55481&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt
- Jesuino, J. C. (2014). O método experimental nas ciências sociais. In A. S. Silva, & J. M. Pinto, *Metodologia das ciências sociais* (pp. 214-249). Porto, Portugal: Edições Afrontamento.
- Jiménez, M. I., Minguéz, L. A., & Gutiérrez, J. I. (2007). Cooperación territorial y gobierno del territorio en Castilla y León. *Revista de Estudios Geográficos*, 68 (263): 547-574. <https://doi.org/10.3989/egeogr.2007.i263>
- Jouvenel, B. D. (1964). *L'Art de la conjecture*. Monaco, Cité-État, France: Éditions du Rocher.
- Jouvenel, H. d. (2004). *Invitation à la prospective An Invitation to Foresight*. Paris, France: Futuribles.
- Júnior, J. A. (2007). A ação coletiva e os seus interpretes. *Pensamento Plural*, (1): 65-87. [Http://DX.DOI.ORG/10.15210/PP.V0I1](http://DX.DOI.ORG/10.15210/PP.V0I1)
- Kahn, R. (outubro de 2010). “La dimension culturelle du développement territorial”. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (4), pp.625-650.

- Kelly, J. (2007). The Curious Absence of inter-municipal cooperation in England. *Public Policy and Administration*, (1), pp.319–334. <https://doi.org/10.1177/0952076707078763>
- Koprić, I., & Džinić, J. (2016). Local and regional governance in Europe: For a new comparative Framework. In S. Guérard, & et A. Astrauskas, *Local Autonomy in the 21st Century. Between Tradition and Modernisation* (pp.27-38). Paris, France: Institut Universitaire Varenne.
- Kropotkin, P. (2009). *Ajuda mútua: um fator de evolução*. São Sebastião, Brasil: A Senhora Editora.
- Lacerda, A. D. (Jan/Abr de 2011). Ação coletiva e cooperação intermunicipal em duas metrópoles. *Caderno CRH*, 24 (61): 153-166. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792011000100011>
- Laranjeira, M. A. (2014). *20 anos de cooperação transfronteiriça Portugal – Espanha*. (Dissertação de mestrado). Retirado de <http://hdl.handle.net/10773/13770>
- Lazega, E. (2006). Capital social, processus sociaux et capacité d'action collective. In A. Bevort, & M. Lallement, *Capital social, processus sociaux et capacité d'action collective* (pp.213-225). Paris, France: La Découverte.
- Leccardi, C. (2005). Por um novo significado do futuro - mudança social, jovens e tempo. *Tempo Social*, 17 (2): 35-57. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702005000200003>
- Lefebvre, H. (2006). *A produção do espaço*. Retirado de <https://grupogpect.info/2014/06/02/livro-a-producao-do-espaco-de-henri-lefebvre/>
- Lima, L. M. (2006). Cooperação, o que vem a ser? *Hegemonia - Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário UNIEURO*, 1 (1): 1-18. Retirado de http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/revista_hegemonia2.asp
- Loinger, G., & Spohr, C. (2005). Prospective et planification territoriales - État des lieux et propositions. *Travaux et recherches de prospective*, (24). Retirado de <http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/trp/trp-n-24.pdf>
- Lopes, A. S. (2006). Encruzilhadas do Desenvolvimento: falácias, dilemas, heresias. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (75): 41-61. <https://doi.org/10.4000/rccs.899>
- Lundin, I. B. (2016). *Metodologia de pesquisa em ciências sociais*. Maputo, Moçambique: Editora Escolar.
- Mafra, F., & Silva, J. A. (2004). *Planeamento e gestão do território*. Porto; Portugal: SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Magone, J. (2006). The Europeanization of Portugal (1986-2006). A Critical View. *Nação e Defesa* (115), 9-28.
- Marmelo, E. R. (2011). *Cooperação entre Municípios: Um estudo exploratório sobre as formas e os Factores de sucesso*. (Dissertação de mestrado). Retirado de <http://hdl.handle.net/10400.6/3010>

- Marques, A. P. (2006). *Actores, Estratégias e Desenvolvimento Local - Conflitos e Consensos no Município de Palmela no Limiar do Século XXI*. Tese de doutoramento em Sociologia. Universidade de Évora. Retirado de <http://hdl.handle.net/10174/1954>
- Marqués, P., & Muñoz-Doyague, M. F. (2013). La posición del individuo en las redes sociales y su percepción del rendimento: un estudio en las organizaciones sanitarias. In C. D. Silva, J. Fialho, & J. Saragoça, *Iniciação à análise de redes sociais. Casos práticos e procedimentos com UCINET* (pp. 127-154). Casal de Cambra, Portugal: Caleidoscópio - Edição e Artes Gráficas.
- Marteletto, R. M. (2001). Análise de redes sociais - aplicação nos estudos de transferência da informação. *Ciência da Informação* 30 (1): 71-81. <https://doi.org/10.1590/S0100-19652001000100009>
- Martins, P. N., & Silva, F. N. (2005). Regiões e municípios: estratégias e intervenções: o caso da Região do Algarve. In A. Covas, C. Cândido, D. Trigueiros, E. d. Rebelo, J. A. Silva, J. Guerreiro, . . . R. Nunes, *Estudos II - Faculdade de Economia da Universidade do Algarve* (pp. 353-373). Faro, Portugal: Faculdade de Economia da Universidade do Algarve.
- Marx, K. (1992). *O Capital. Crítica da economia política* (vol.1). Lisboa, Portugal: Editorial Avante.
- Mas, J. L. (2003). La prospectiva estratégica. *Gestión en el Tercero Milenio*, 5 (10): 61-75. <https://doi.org/10.15381/gtm.v5i10.9911>
- Massardier, G. (2007). Redes de política pública. In E. Saraiva & E. Ferrarezi, *Políticas Públicas Vol 2* (pp. 167-186). Brasília, Brasil: ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Mazzali, L., & Niero, J. C. (2015). Arranjos intermunicipais de desenvolvimento: factores condicionantes da propensão a cooperar por parte dos governos locais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 11 (2): 60-92.
- McGarvey, N. (2012). Inter-municipal cooperation: The United Kingdom case. *Rivista Istituzioni del Federalismo*, (3), pp.523–548.
- MCGuigan, H. (2015). New forms of local governance. Retirado de <https://www.coe.int/en/web/congress/-/debate-on-the-report-of-new-forms-of-local-governance->
- Medeiros, E. (2014). “The ‘europeanization of spatial planning processes in Portugal within the EU cohesion policy strategies (1989-2013). *GOT - Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, (6), 201-222. Retirado de <http://cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/view/2014.6.012/95>
- Medeiros, E. (2016). Territorial Cohesion: An EU concept. *European Journal of Spatial Development*, (60): 1-30.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. <http://www.doi.org/10.2307/j.ctvhn0c2h>

- Miceli, J. (2008). Los problemas de validez en el análisis de redes sociales: Algunas reflexiones integradoras. *REDES - Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 14 (1): 1-45. <https://doi.org/10.5565/rev/redes.117>
- Miklos, T. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: instrumentos para la acción*. México, México: Editorial Limusa.
- Milani, C. (2003). Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). *Organizações e Sociedades*, 11: 95-113
- Molina, J. L. (2004). La ciencia de las redes. *Apuntes de Ciência y Tecnologia*, (11), 36-42.
- Molina, J. L. (2009). Panorama de la investigación en redes sociales. *REDES - Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 17 (2):235-256. Retirado de <https://revistes.uab.cat/redes/issue/view/v17-n2>
- Monteiro, A. (2017). A consolidação do poder local. *Revista Memória Alentejana*, separata, (37-38), 29-35.
- Monteiro, A. F. (2012). *As Dinâmicas de Cooperação Transfronteiriça no Vale do Minho*. (Dissertação de mestrado). Retirado de <http://hdl.handle.net/10400.14/13730>
- Mourato, P. (2014, Maio, 2). Poder Local "sai muito debilitado" dos anos de 'troika'. [online]. *Diário de Notícias*. Retirado de <https://www.dn.pt/politica/interior/poder-local-sai-muito-debilitado-dos-anos-de-troika-3840317.html>
- Mozzicafreddo, J., Guerra, I., Fernandes, M. A., & Quintela, J. (1988). O grau zero do poder local. *Sociologia*, (4), 45-59.
- Neto, P., Serrano, M. M., & Santos, A. (2016). Políticas Públicas, cidades criativas e regeneração urbana, Contributos para o estudo do valor da plasticidade e temporalidade dos lugares. *UMPP Policy Papers*, (1):5-20. Retirado de <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Policy-Papers>
- Neves, A. (2010). *Governança pública em rede. Uma aplicação a Portugal*. Lisboa, Portugal: Edições Sílabo.
- Neves, M. J. (2004). *Governo e administração local*. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, Limitada.
- Nico, R. M. (2013). *O papel das Comunidades Intermunicipais na descentralização administrativa – O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*. (Dissertação de mestrado). Retirado de <http://hdl.handle.net/10400.5/6162>
- Nunes, B. M. (2017). *Evolução e situação atual dos RSU em Portugal: Estudo de caso: comparação dos sistemas de RSU em Sintra e Münster*. (Dissertação de mestrado). Retirado de <http://hdl.handle.net/10362/22036>
- Nunes, N. (2012). *Desigualdades sociais e ação coletiva: propostas teóricas para o estudo das práticas associativas em contexto local*. [Working Paper N.º

- 137/2012]. Centro de Investigação e Estudos em Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa CIES-IUL. Retirado de <http://hdl.handle.net/10071/4966>
- Nunes, N. (2013). *Desigualdades sociais e práticas de ação coletiva na Europa*. Lisboa, Portugal: Editora Mundos Sociais.
- Nunes, R., & Heitor, M. (2002). *Guia Prático de Prospectiva Regional em Portugal*. Luxemburgo, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- OECD (2001). *OECD territorial outlook*. Retirado de <http://www.oecd.org/newsroom/theoecdterritorialoutlook2001.htm>
- Oliveira, A. C. (2014). *A organização territorial do Estado e a democracia de proximidade*. Retirado de <https://www.anmp.pt/index.php/eventos/360>
- Oliveira, A. C. (2015). O poder local e a nova lei das finanças locais. In A. Espenica, *O poder local no Alentejo Central - 30 anos de associativismo municipal* (pp. 140-143). Évora, Portugal: Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central.
- Oliveira, C., & Breda-Vasquez, I. (2016). Políticas territoriais e coordenação intermunicipal em Portugal: os dilemas da ação coletiva. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, (14), 83-92. Retirado de <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/116953>
- Oliveira, J. A. (2015). *O reforço da democracia local no âmbito da reforma da administração autárquica*. (Dissertação de mestrado). Retirado de <http://hdl.handle.net/1822/40900>
- Oliveira, M. F. (2011). *Metodologia científica - um manual para a realização de pesquisa em administração*. Catalão, Brasil: Universidade Federal de Goiás.
- Olson, M. (2018). *A lógica da ação coletiva. Bens públicos e teoria dos grupos*. Coimbra, Portugal: Edições Almedina.
- Papudo, R. M. (2007). *Indicadores de ordenamento do território: uma proposta metodológica*. (Dissertação de mestrado). Retirado de <http://hdl.handle.net/10451/454>
- Parlamento Europeu. (2017). *Fichas técnicas sobre a União Europeia - 2017 - Princípio da subsidiariedade*. Retirado de http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.2.2.pdf
- Pato, J. H. (2011). *História das políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas em Portugal*. Lisboa, Portugal: Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).
- Pecquer, B. (2009). A guinada territorial da economia global. *Política & Sociedade-Revista de Sociologia Política*, 8 (14): 79-105. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2009v8n14p79>

- Pereira, M. (2014). Governança territorial multinível em Portugal: Fractura(s) entre teoria e prática(s). *DRd - Desenvolvimento Regional em debate* 4 (2): 4-20. <http://dx.doi.org/10.24302/drd.v4i2.679>
- Pereira, M. F., & Kahil, S. P. (2006). O território e as redes: considerações a partir das estratégias de grandes empresas. In L. H. Gerardi, P. F. Carvalho (org.), *Geografia: ações e reflexões* (217-229). Rio Claro SP; Brasil: Associação de Geografia Teorética – AGETEO.
- Perestrelo, M. (2000). *Prospectiva: planeamento estratégico e avaliação*. In Actas do IV Congresso Português de Sociologia: Sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos. Coimbra, Portugal, Associação Portuguesa de Sociologia. <https://aps.pt/pt/atas-iv-congresso/>
- Perestrelo, M. M. (2005). *Prospectiva: planeamento estratégico num contexto de desenvolvimento regional*. Tese de doutoramento em Sociologia. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. Retirado de <http://hdl.handle.net/10071/3138>
- Perestrelo, M., Moura, D., & Amor, T. (2000). *Análise da estratégia de atores na zona oeste: interações, conflitos e consensos*. In Actas do IV Congresso Português de Sociologia: Sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos. Coimbra, Portugal, Associação Portuguesa de Sociologia. Retirado de <https://aps.pt/pt/atas-iv-congresso/>
- Pires, M.L.L.S. (2004). *O cooperativismo agrícola em questão*. Recife: Massangana Editora.
- Portes, A. (2000). Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (33), 133-158.
- Portugal. (1913). Lei n.º 88/1913. [*Regula a organização, funcionamento, atribuições e competência dos corpos administrativos*]. Portugal: Diário do Governo n.º 183, Série I de 07 de Agosto. <https://dre.pt/application/file/591856>
- Portugal (1927). Decreto n.º 13350/1927. [*Regula a municipalização de serviços públicos de interesse local*]. Portugal: Diário do Govêrno n.º 64, Série I de 28 de março. Retirado de <https://dre.pt/application/file/458374>
- Portugal (1927). Decreto n.º 13913/1927. [*Regulamenta o decreto n.º 13350, sôbre os serviços públicos de interêsse local que às câmaras municipais é lícito municipalizar*]. Portugal: Diário do Govêrno n.º 143, Série I de 8 de julho. Retirado de <https://dre.pt/application/file/688686>
- Portugal (1976). Decreto de Aprovação da Constituição [*Aprova a Constituição da República Portuguesa*]. Portugal: Diário da República n.º 86, Série I de 10 de Abril de 1976. Retirado de <https://dre.pt/application/conteudo/502635>
- Portugal (1976). Decreto-Lei n.º 701-A/76. [*Estabelece as normas relativas à estrutura, competência e funcionamento dos órgãos do município e da freguesia*]. Portugal: Diário da República n.º 229, 1º Suplemento, Série I de 29 de setembro. Retirado de <https://dre.pt/application/conteudo/223432>

- Portugal (1976). Decreto-Lei n.º 701-B/76. [*Estabelece o regime eleitoral para a eleição dos órgãos das autarquias locais*]. Portugal: Diário da República n.º 229, 1º Suplemento, Série I de 29 de setembro. Retirado de <https://dre.pt/application/conteudo/223433>
- Portugal. (1977). Lei n.º 79/77. [*Define as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos*]. Portugal: Diário da República n.º 247, Série I de 25 de outubro. <https://dre.pt/application/conteudo/277277>
- Portugal. (1979). Lei n.º 1/79. [*Lei das finanças locais*]. Portugal: Diário da República n.º 1, Série I de 2 de janeiro. <https://dre.pt/application/conteudo/476532>
- Portugal (1981). Decreto-lei n.º 266/81. [*Regulamenta a associação de municípios*] Portugal: Diário da República n.º 212, Série I de 15 de setembro. Retirado de <https://dre.pt/application/conteudo/563018>
- Portugal (1984). Decreto-Lei n.º 77/84. [*Estabelece o regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos*]. Portugal: Diário da República n.º 57, Série I de 8 de março. Retirado de <https://dre.pt/application/conteudo/661094>
- Portugal (1989). Decreto-lei n.º 412/89, [*Introdução de alguns ajustamentos no seu quadro legal das associações de municípios*]. Portugal: Diário da República n.º 275, Série I de 29 de novembro. Retirado de <https://dre.pt/application/conteudo/550846>
- Portugal. (1999). Lei n.º 159/99. [*Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais*]. Portugal: Diário da República n.º 215, Série I-A de 14 de setembro. <https://data.dre.pt/eli/lei/159/1999/09/14/p/dre/pt/html>
- Portugal. (1999). Lei n.º 169/99. [*Quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias*]. Portugal: Diário da República n.º 219, Série I-A de 18 de setembro. <https://data.dre.pt/eli/lei/169/1999/09/18/p/dre/pt/html>
- Portugal. (1999). Lei n.º 172/99. [*Regime jurídico comum das associações de municípios de direito público*]. Portugal: Diário da República n.º 221, Série I-A de 21 de setembro. <https://data.dre.pt/eli/lei/172/1999/09/21/p/dre/pt/html>
- Portugal. (2001). Lei n.º 1/2001. [*Lei Que Regula a Eleição Dos Titulares Dos Órgãos Das Autarquias Locais*]. Portugal: Diário da República n.º 188, Série I-A de 14 de agosto. <https://data.dre.pt/eli/leiorg/1/2001/08/14/p/dre/pt/html>
- Portugal (2002). Decreto-lei n.º 244/2002. [*Altera os artigos 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro, que estabelece as matrizes de delimitação geográfica da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS)*]. Retirado de <https://dre.pt/application/conteudo/424733>
- Portugal. (2003). Lei n.º 10/2003. [*Quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos*]. Portugal: Diário da República n.º 110, Série I-A de 13 de maio. <https://data.dre.pt/eli/lei/10/2003/05/13/p/dre/pt/html>

- Portugal. (2003). Lei n.º 11/2003. [*Quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos*]. Portugal: Diário da República n.º 110, Série I-A de 13 de maio. <https://data.dre.pt/eli/lei/11/2003/05/13/p/dre/pt/html>
- Portugal. (2008). Lei n.º 45/2008. [*Regime jurídico do associativismo municipal, revogando as Leis n.os 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio*]. Portugal: Diário da República n.º 165, Série I de 27 de agosto. <https://data.dre.pt/eli/lei/45/2008/08/27/p/dre/pt/html>
- Portugal. (Maio de 2011a). *Memorando de entendimento sobre as condicionantes de política económica*. Retirado de https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf
- Portugal (2012). Portaria n.º 319/2012. [*Aprova os estatutos do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P.*]. Portugal: Diário da República n.º 198, Série I de 12 de outubro. <https://data.dre.pt/eli/port/319/2012/10/12/p/dre/pt/html>
- Portugal (2013). Despacho n.º 8864/2013. [*Homologação dos Estatutos das Entidades Regionais de Turismo do Centro de Portugal, do Alentejo e do Algarve*]. Portugal: Diário da República n.º 129, Série II de 8 de julho. Retirado de <https://dre.pt/application/conteudo/880837>
- Portugal. (2013). Lei n.º 75/2013. [*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*]. Portugal: Diário da República n.º 176, Série I de 12 de setembro. <https://data.dre.pt/eli/lei/75/2013/09/12/p/dre/pt/html>
- Portugal. (2014). *Portugal 2020: Acordo de Parceria 2014-2020 / Governo de Portugal*. Retirado de https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=direct&doc_number=000060907&format=999
- Portugal. (2015). Portaria n.º 140/2015. [*Regulamenta o funcionamento dos Gabinetes de Inserção Profissional*]. Portugal: Diário da República n.º 97, Série I de 20 de maio. <https://data.dre.pt/eli/port/140/2015/05/20/p/dre/pt/html>
- Portugal. (2018). Lei n.º 50/2018. [*Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais*]. Portugal: Diário da República n.º 157, Série I de 16 de agosto. <https://data.dre.pt/eli/lei/50/2018/08/16/p/dre/pt/html>
- Portugal, S. (2007). Contributos para a discussão do conceito de rede na teoria sociológica. *Oficina do CES*, (271). Coimbra, Portugal: Universidade de Coimbra.
- Putnam, R. (1993a). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Chichester, West Sussex: Princeton University Press.

- Putnam, R. (1993b). *The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*. Retirado de <http://prospect.org/article/prosperous-community-social-capital-and-public-life>
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa, Portugal: Gradiva.
- Ramón, F. L. (Maio/Dezembro de 2010). Políticas ante la fragmentación del mapa municipal. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (313-314):67-104.
- Ramos, I. A. (2017). Novas leis, antigos problemas - 50 anos de política pública de ordenamento do território. *UMPP Policy Papers*, (2). Retirado de <http://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Policy-Papers>
- Raudla, R., & Tavares, A. (2017). Intermunicipal Cooperation and Austerity Policies: Obstacles or Opportunities? In F. Teles, & P. Swianiewicz, *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance* (17-41). Cham, Switzerland: Springer International Publishing AG.
- Recuero, R. (2014). Contribuições da Análise de Redes Sociais para o Estudo das Redes Sociais na Internet: O caso da hashtag #Tamojuntodilma e #CalaabocaDilma. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*, 16 (2): 60-77.
- Rego, C., & Baltazar, M. d. (2011). Inter-ações entre o local e o global: a perspectiva do desenvolvimento territorial. In M. d. Baltazar, & C. Rego, *Globalização e Desenvolvimento* (pp. 11-36). Casal de Cambra, Portugal: Caleidoscópico- Edições e Artes Gráficas.
- Reis, A. M. (2007). *A História dos Municípios (1050-1383)*. Lisboa, Portugal: Livros Horizonte.
- Reis, J. (2005). *Governança regional e gestão das intervenções financiadas pelos fundos estruturais. Estudo para o Observatório do QCA III*. Coimbra, Portugal: Faculdade de Economia - Universidade de Coimbra.
- Reis, J. (2008). *A política de coesão territorial europeia*. Retirado de <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/1257>
- Reis, J. (2015a). Políticas do Território: o sujeito e o objeto. In P. Neto, & M. M. Serrano, *Políticas públicas, economia e sociedade. Contributos para a definição de políticas no período 2014-2020* (pp. 13-30). Alcochete, Portugal: Nexo Literário.
- Reis, J. (2015b). Território e políticas do território. A interpretação e a ação. *Finisterra - Revista Portuguesa de Geografia*, 50 (100): 107-122. <https://doi.org/10.18055/Finis7868>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016. [Aprova o Programa Nacional para a Coesão Territorial]. Portugal: Diário da República n.º 226, Série I de 24 de novembro. <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/72/2016/11/24/p/dre/pt/html>
- Reynaud, J.-D. (2004). *Les règles du jeu – L'action collective et la régulation sociale* (3ème ed.). Paris, France: Armand Colin.

- Ribeiro, H., & Faria, R. (2009). *A cooperação intermunicipal portuguesa*. [Documento de Trabalho n.º 81]. Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento - Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10400.5/2173>
- Rocha, J. F., & Silva, P. C. (2017). Municípios em Portugal. In: A.C. Oliveira, & R. Hermany. *Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo* (215-271). Brasília, Brasil: Confederação Nacional de Municípios.
- Rodrigues, D., (Coord), A. R., Ferreira, M., Luís, M., Romão, N., Antunes, R., . . . Pacheco, V. (2018). *Relatório do Desenvolvimento & Coesão*. Retirado de <https://www.adcoesao.pt/content/relatorio-do-desenvolvimento-coesao-2018>
- Rodríguez, C. M. (2014). “Pensamiento prospectivo: visión sistémica de la construcción del futuro”. *Análisis: revista colombiana de humanidades*, (84), 89-104.
- Rodríguez, E. R. (2002). *El rol de los gobiernos locales en los mecanismos de coordinación intergubernamental*. In Anais do Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública. Lisboa, Portugal. 1-17.
- Rückert, A. A. (2005). A reforma do Estado, reestruturacões territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, (17), pp.79-94.
- Ruivo, F., & Francisco, D. (2007). Poderes locais em perspectiva comparada. *Revista Crítica de Ciências Sociais. Revista Critica de Ciências Sociais*, (77), pp.3-9.
- Sá, C. M. (2017). Autonomia, chave da consolidação do poder local democrático. *Revista Memória Alentejana*, separata, (37-38), pp.42-49.
- Sá, C. P. (2015). Poder local de Abril: revolução, democracia e desenvolvimento na construção de uma sociedade mais justa. In A. Espenica, *O poder local no Alentejo Central – 30 anos de associativismo municipal* (134-139). Évora, Portugal: Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central.
- Sá, C. P. (2016). Quadro Financeiro Municipal e Fundos da União Europeia. *Cadernos Poder Local*, (4), pp.17-27.
- Sá, L. (1987). *Soberania e Integração na CEE*. Lisboa: Editorial Caminho, SA.
- Sanchez-Schmid, M.-T. (2011). *Relatório sobre o «Objectivo 3: Um desafio para a cooperação territorial – futura agenda de cooperação transfronteiras, transnacional e inter-regional* [2010/2155(INI)]. Retirado de <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0110+0+DOC+PDF+V0//PT>
- Sande, P. D. (2008). *60 anos de Europa : os grandes textos da construção europeia*. Lisboa, Portugal: Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu.
- Santinha, G. (2014). O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias

dominantes. *EURE* (Santiago), 40 (119): 75-97. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000100004>

- Santos, A., Serrano, M. M., & Neto, P. (2015). Análise da Eficácia, Eficiência e Valor Acrescentado de Políticas Públicas Place-based – uma aplicação a territórios rurais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 53 [suplemento 1]: 33-48.
- Santos, F. R. (1989). El concepto de red social. *Reis - Revista Española de Investigaciones sociológicas*, (48): 137-152.
- Santos, M. O. (2010). Reflexões sobre experiências de desenvolvimento local. In B. R. Brito, J. R. Pinto, & N. Alrcão, *Abrindo trilhos. Tecendo redes: reflexões e experiências de desenvolvimento local em contexto lusófono* (pp. 36-48). Lisboa, Portugal: Gerpress, Comunicação Empresarial e Marketing.
- Santos, M. O. (2011). Os nossos mundos em 2020-2030. In M. Olímpio Santos – *Textos da página pessoal*. <http://home.uevora.pt/~mosantos/textos.htm>
- Santos, M. O. (2013). Reflexões breves em torno do conceito de desenvolvimento. In *Repositório Digital de Publicações Científicas - Universidade de Évora*: http://home.uevora.pt/~mosantos/download/Desenvolvimento_ReflexoesBreves_13Jul13.pdf
- Saragoça, J. (2010). *Governo electrónico local: Diagnóstico sociológico, estratégias de actores e futuros para o distrito de Évora, Portugal*. Tese de doutoramento em Sociologia. Universidade de Évora. Retirado de <http://hdl.handle.net/10174/4502>
- Saragoça, J. (2013). Breves Notas sobre Análise Prospectiva. In C. A. Silva, & J. M. Saragoça, *Cooperação, Território e Rede de Atores: Olhares de Futuro - 2.º Curso Internacional de Verão da ECS* (pp. 343-354). Évora, Portugal: Universidade de Évora – Escola de Ciências Sociais.
- Saragoça, J., Silva, C. D., & Fialho, J. (2017). Prospetiva - Génese e fundamentos, conceitos, vantagens, limites e interesse para as ciências sociais. In J. Saragoça, C. D. Silva, & J. Fialho, *Prospetiva Estratégica - Teoria, métodos e casos reais* (pp. 17-42). Lisboa, Portugal: Edições Sílabo.
- Schumacher, E. F. (1983). *Small is beautiful - O negócio é ser pequeno*. Rio de Janeiro, Brasil: Zahar Editores.
- Schwab, C., Bouckaert, G., & Kuhlmann, S. (2017). Autonomy, performance, participation: Lessons from the comparative study of local public sector reforms. In G. B. Christian Schwab, & S. Kuhlmann, *The future of local government in Europe - Lessons from Research and Practice in 31 countries* (pp. 11-22). Retirado de <https://www.jstor.org/stable/j.ctv941qjd.5>
- Scott, J. (2000). *Social network analyses. A Handbook* (2nd Edition). London, England: Sage Publications.
- Sen, A. (2018). *Escolha coletiva e bem-estar social*. Coimbra, Portugal: Edições Almedina.

- Silva, A. D. (2012). *Sociologia Geral I*. Évora, Portugal: Universidade de Évora – Departamento de Sociologia (policopiado).
- Silva, A. S. (2014). A ruptura com o senso comum nas ciências sociais. In A. S. Silva, & J. M. Pinto, *Metodologia das ciências sociais* (pp. 29-53). Porto, Portugal: Edições Afrontamento.
- Silva, C. A. (2019). Revisita às relações indivíduo – grupo – organização: uma caixa de pandora no campo da ação organizada. *Desenvolvimento e Sociedade – Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais* (7): 117-136.
- Silva, C. A., & Saragoça, J. (2017). Caracterização e operacionalização dos métodos da escola francesa de prospetiva. In J. Saragoça, C. A. Silva, & J. Fialho, *Prospetiva estratégica - Teoria, métodos e casos práticos* (pp. 127-170). Lisboa, Portugal: Edições Sílabo.
- Silva, C. A., Fialho, J., & Saragoça, J. (2013b). Análise de redes sociais e Sociologia da acção. Pressupostos teórico-metodológicos. *Sociologia e Prática Social* (11): 91-106. <https://doi.org/10.4000/ras.361>
- Silva, C. A., Fialho, J., & Saragoça, J. (2013a). *Iniciação à análise de redes sociais. Casos práticos e procedimentos com UCINET*. Casal de Cambra, Portugal: Caleidoscópico - Edição e Artes Gráficas.
- Silva, N. M. (2006). *A cooperação nas câmaras municipais nas associações de municípios: O caso do distrito de Braga*. (Dissertação de mestrado). Retirado de <http://hdl.handle.net/1822/6190>
- Silva, P. C. (2016). Redefinição do mapa local vs cooperação interadministrativa em Portugal. *Revista jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, (25) [número extraordinário – “El XXX aniversario de la Carta Europea de Autonomia Local – Estudos em homenagem ao Professor António Cândido Macedo de Oliveira”, 229-252].
- Silva, P. C. G. (2018). A ação coletiva: o desafio da mobilização. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, 7 (2): 62-87. Retirado de <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu>
- Silva, P. S. (2011). *A cooperação descentralizada como ajuda ao desenvolvimento social e participativo da juventude*. (Dissertação de mestrado). Retirado de <http://hdl.handle.net/10071/5266>
- Silva, P., Teles, F., & Ferreira, J. (2018). Intermunicipal cooperation: the question for governance capacity?. *International Review of Administrative Sciences*, (6): 1-20. <https://doi.org/10.1177/0020852317740411>
- Smith, C. H. (2013). *Europeanization and EU-ization*. (Master Thesis). Retirado de <https://doi.org/10.17615/mb4b-ng76>
- Soares, P. A., Chainho, C., & Balão, A. (2017). Limites da prospetiva e potencialidades dos «estudos do futuro» em sociologia. In *Atas do IX Congresso Português de Sociologia: Portugal, território de territórios*. Faro, Portugal, Associação

- Sorrentino, M., & Marco, M. D. (2012). Managing Paradoxes in Public Partnerships. Paper apresentado no *XVI IRSPM Conference Contradictions in Public Management: Managing in volatile times*. Rome, Italy: International Research Society for Public Management. 1-23.
- Sorrentino, M., & Simonetta, M. (2011). Assessing local partnerships: An organisational perspective. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6 (2): 188-205. <https://doi.org/10.1108/17506161211246926>
- Sousa, R. R. (2017). A agência municipal na cooperação intermunicipal nacional e transnacional. In F. Amorim (ed.) *Arruda dos Vinhos (1517) – Uma comunidade concelhia, memória e futuro. Transcrição do Foral Manuelino de 15 de Janeiro de 1517* (pp. 193-218). Arruda dos Vinhos, Portugal: Câmara Municipal Arruda dos Vinhos.
- Spicer, Z. (2014). Inter-Local Cooperation in Canada: Scale, Scope and Intensity. In *86th Annual Conference of the Canadian Political Science Association*. [Artigo disponibilizado pelo autor]. <https://zacspicer.ca/presentations-2/>
- Spicer, Z. (2015). Cooperation and capacity: inter-municipal agreements in Canada. *IMFG Papers on municipal finance and governance*, (19), 1-31.
- Spink, P. (2011). Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão. *Cadernos Adenauer*, XII (4), 13-30.
- Steiner, P. (2016). *Altruísmo, dons e trocas simbólicas: abordagens sociológicas da troca*. São Paulo, Brasil: Cultura Académica, Editora.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2012). *Intermunicipal cooperation: alternative or first step to amalgamation?* In International Political Science Association (IPSA) World Congress [Paper]. 1-15.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo - Las virtudes del municipalismo*. Madrid, España: Catarata.
- Swianiewicz, P. (2009). *Cooperação intermunicipal: a experiência europeia*. In Seminário Consórcios Públicos: Avanços e Oportunidades. Natal, Brasil: Projeto Brasil Municípios.
- Swianiewicz, P. (2010). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest, Hungary: Open Society Institute
- Tavares, A. F., & Feiock, R. C. (2014). Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework. *Perspectives on Public Management and Governance*: 1-18. DOI: 10.1093/ppmgov/gvx014
- Tavares, A. F., & Rodrigues, M. (2015). The economic and political impacts of top-down territorial reforms: The case of subcity governments. *Local Government Studies*, 41 (6): 956-976. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1057278>

- Teles, F. (2016). *Local governance and inter-municipal cooperation*. <https://doi.org/10.1057/9781137445742>
- Teles, F., & Kettunen, P. (2016). Why municipal cooperation matters: Diversity and research agendas. In U. Sadioglu, & K. Dede, *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments* (pp. 140-152). Hershey: IGI Global.
- Tolkovanov, V. V. (2017). Territorial communities' cooperation (intermunicipal cooperation – IMC) as an innovative tool for ensuring local economic development and municipal consolidation. *Scientific bulletin of Polissia* 9 (1), 76-80.
- Touraine, A. (1996). *O retorno do actor. Ensaio sobre sociologia*. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget.
- Tsukamoto, G. (2017). *Governança Multiníveis em Territórios de Baixa Densidade: as Comunidades Intermunicipais do Alto Alentejo e da Beira Baixa*. (Dissertação de mestrado). Retirado de <http://hdl.handle.net/10362/23489>
- União Europeia. (2008). *Livro Verde sobre Coesão Territorial - Perspetivas Futuras*. Inforegio, (28). Retirado de https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/information/publications/panorama-magazine/2008/panorama-28-green-paper-on-territorial-cohesion-the-way-ahead
- União Europeia. (2012). *Panorama – Inforegio* (42). Retirado de https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/panorama-magazine/2012/panorama-42-partnership-in-cohesion-policy-reinforcing-implementation-of-this-key-principle
- União Europeia. (9 de dezembro de 2013). *Regulamento (UE) n. ° 1319/2013 da Comissão*. Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32013R1319>
- Unidade de Missão para a Valorização do Interior. (2016). *Programa Nacional para a Coesão Territorial*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-/ficheiros-coesao-territorial/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-pdf.aspx>
- Veiga, C.G. (2003). *As regras e as práticas. Factores organizacionais e transformações na política de reabilitação profissional das pessoas com deficiência*. Tese de doutoramento em Sociologia. Universidade do Minho. Retirado de <http://hdl.handle.net/1822/35304>
- Ventura, A. R. (2015). *Territorialização de Políticas Públicas - Estudo para a compreensão da participação das colectividades territoriais na elaboração das políticas públicas*. (Dissertação de mestrado). Retirado de <http://hdl.handle.net/10316/28628>

- Viegas, M. d., & Silva, C. A. (2017). Cooperação Transfronteiriça e as lógicas racionalistas do INTERREG entre Portugal e Espanha. *Desenvolvimento e Sociedade* (2), pp. 65-78.
- Wiberg, U., & Limani, I. (2015). Intermunicipal collaboration – a smart alternative for small municipalities?. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19 (1): 63-82.
- Wollmann, H. (2010). Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany. *Urban Affairs Review*, (4), 263-292. DOI: 10.1177/1078087410377608
- Yin, R. (1994). *Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos*. Porto Alegre, Brasil: Bookman.

Anexo 1 – Seminário Cooperação Intermunicipal no Alentejo: diagnóstico, desafios e possibilidades de ação



SEMINÁRIO

28 JUNHO
AUDITÓRIO DO MUSEU DAS TAPEÇARIAS
PORTALEGRE

Cooperação Intermunicipal no Alentejo: diagnóstico, desafios e possibilidades de ação

08h30 - Receção dos participantes

09h00 - Abertura
Roberto Grilo – Comissão de Coordenação da Região Alentejo
Nuno Mocinha – Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo
José Saragoça – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade de Évora
João Emílio Alves – Instituto Politécnico de Portalegre

09h30 - Painel 1 | Olhares sobre passado e o presente das políticas e práticas de cooperação entre Municípios
Carlos Nogueiro - Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo
Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo * sujeito a confirmação
Ana Balão - Universidade de Évora/ECS; CICS.NOVA.UÉvora

11h00 - Pausa

11h15 - Painel 2 | Redes de atores para o desenvolvimento: protagonistas e boas-práticas
João Emílio Alves - Instituto Politécnico de Portalegre
André Espenica - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central
António Ceia da Silva - Entidade Regional de Turismo do Alentejo e Ribatejo

14h30 - Painel 3 | O Futuro da cooperação Intermunicipal em territórios de baixa densidade: desafios e propostas de ação
Carlos Silva - Universidade de Évora/ECS; CICS.NOVA.UÉvora
Paulo Neto - Universidade de Évora/ECS; UMPP
Luís Santos – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo

16h00 - Debate

17h00 - Encerramento do seminário

Organização:



Apêndice 1 – Consentimento informado informantes-chave

Consentimento Informado

No âmbito do Programa de Doutoramento em Sociologia, ministrado pela Universidade de Évora, está a ser desenvolvida uma investigação de doutoramento que tem como tema as *Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação*.

Este estudo tem como objetivos:

- Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, ou seja, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores.
- Identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo.

Estamos a solicitar a sua participação na realização de uma entrevista enquanto informador chave no processo de cooperação e para tal gostaríamos que nos pudesse dar a sua opinião baseada na experiência acerca das relações intermunicipais, bem como as suas perceções e visões para o futuro no que concerne a este processo social.

A participação nesta entrevista é inteiramente livre, pelo que poderá interromper a entrevista a qualquer momento.

Para assegurar o rigor dos dados recolhidos e da análise a realizar propõe-se que a entrevista seja gravada, em suporte áudio. No entanto, fica salvaguardado que a respectiva gravação, caso assim o deseje, possa ser interrompida. Uma cópia do conteúdo da entrevista ser-lhe-á enviada por forma a poder rever o seu conteúdo.

Deste modo, gostaríamos de saber se está disponível para colaborar na realização deste instrumento de investigação (Entrevista) e se autoriza o registo áudio da entrevista.

Local:

Data:

O Entrevistado:

O Investigador:

Apêndice 2 – Consentimento informado presidente de câmara

Consentimento Informado

No âmbito do Programa de Doutoramento em Sociologia, ministrado pela Universidade de Évora, está a ser desenvolvida uma investigação de doutoramento que tem como tema as *Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação*.

Este estudo tem como objetivos:

- Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, ou seja, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores.
- Identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo.

Esta entrevista será aplicada aos Presidentes de Câmara/Vereadores que integram a NUT III, Alto Alentejo.

Estamos a solicitar a sua participação na realização de uma entrevista enquanto ator no processo de cooperação e para tal gostaríamos que nos pudesse relatar a sua experiência acerca das relações intermunicipais, bem como as suas perceções e visões para o futuro no que concerne a este processo social.

A participação nesta entrevista é inteiramente livre, pelo que poderá interromper a entrevista a qualquer momento.

Para assegurar o rigor dos dados recolhidos e da análise a realizar propõe-se que a entrevista seja gravada, em suporte áudio. No entanto, salvaguardado que a respectiva gravação, caso assim o deseje, possa ser interrompida.

Deste modo, gostaríamos de saber se deseja colaborar na realização deste instrumento de investigação (Entrevista) e se autoriza o registo áudio da entrevista.

Apêndice 3 – Guião da entrevista informante-chave

GUIÃO DA ENTREVISTA

PERGUNTA DE INVESTIGAÇÃO	Quais as dinâmicas passadas e presentes do sistema de relações de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, quais são as lógicas de ação dos atores na construção das relações de cooperação e que os futuros possíveis no horizonte 2020?
OBJETIVOS GERAIS	<p>a) Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, ou seja, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores.</p> <p>b) Identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo.</p>
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	<p>I. Identificar, caracterizar e hierarquizar as variáveis mais importantes para o o funcionamento do sistema de cooperação;</p> <p>II. Analisar a estratégia dos atores do sistema de cooperação, através da identificação dos desafios e os objectivos associados, bem como as alianças (os consensos) e também os conflitos existentes entre os diversos atores;</p> <p>III. Enunciar as dimensões e as “hipóteses” associadas («possibilidades de futuro»);</p> <p>IV. Consultar peritos na área da cooperação (inter)municipal;</p> <p>V. Hierarquizar os cenários</p>
PERGUNTAS DE PARTIDA	<p>1) Quais os fatores endógenos (ordem individual: relações interpessoais, normas e valores) e exógenos (ordem contextual: económicos, sociais, demográficos, geográficos) que influenciam o sistema de cooperação entre atores municipais no Alto Alentejo?</p> <p>2) Qual a perceção dos atores sobre a cooperação exercida entre municípios do Alto Alentejo?</p> <p>3) Que lógicas mobilizam os atores e que fatores inibem as relações de cooperação?</p> <p>4) O que mobiliza a decisão de desenvolver relações de cooperação entre atores municipais?</p> <p>5) Que mecanismos de regulação estruturam os processos de interação, como se estabelecem compromissos e como se controla a sua concretização?</p> <p>6) Quais as responsabilidades assumidas pelos atores e como se efetua a coordenação das ações</p> <p>7) As relações de cooperação motivam o crescimento do poder total das partes e a capacidade de uma repartição mais equitativa entre ganhos e benefícios?</p> <p>8) Qual a possibilidade dos atores municipais desenvolverem uma estratégia coletiva tendente ao reforço da cooperação?</p>

	9) Quais os cenários possíveis e desejáveis para o sistema de cooperação intermunicipal no Alto Alentejo?
--	---

I. APRESENTAÇÃO

O meu nome é Ana Balão, estou a realizar um estudo sobre as *Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação*, no âmbito do Programa de Doutoramento em Sociologia, pela Universidade de Évora. Este estudo visa identificar as variáveis que caracterizam o sistema de cooperação entre municípios bem como identificar futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo, tendo como referência a estratégia dos atores do sistema de cooperação.

Esta entrevista será aplicada a pessoas que possuem experiência no âmbito de relações entre municípios.

A entrevista é composta por questões genéricas sobre relações de cooperação entre municípios.

A entrevista irá ter uma duração aproximada de 30 m.

Agradeço, desde já, a colaboração prestada na concretização deste estudo e comprometo-me a divulgar os respectivos resultados junto dos informadores.

Vamos então dar início à entrevista e à respetiva gravação.

II. CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO

- Nome:
- Função:
- Há quantos anos lida com relações de cooperação entre municípios?
- Antes de ter as atuais funções já tinha contacto com o sistema de cooperação entre Municípios? Se sim, qual o meio desse contacto?

III. CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS

Identificar, caracterizar e hierarquizar as variáveis mais importantes para o funcionamento do sistema de cooperação

- 1) Como caracteriza a cooperação intermunicipal desenvolvida neste território ao longo dos últimos anos?
- 2) Quais os fatores que influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação?
- 3) E quais os fatores que as inibem (barreiras à cooperação)?
- 4) Da sua experiência, acha que os municípios têm desenvolvido medidas que promovem o desenvolvimento de relações de cooperação? De que forma?
- 5) A cooperação é importante para a ação dos municípios, considerados individualmente? Porquê?

Analisar a estratégia dos atores do sistema de cooperação, através da identificação dos desafios e os objectivos associados, bem como as alianças (os consensos) e também os conflitos existentes entre os diversos atores

- 6) Para além dos Municípios, existem outras entidades importantes para o sistema de cooperação no território? Se sim, quais?
- 7) Existem incentivos para o desenvolvimento de processos de cooperação? Se sim, quais? E são importantes para que os municípios decidam nesse sentido?
- 8) Quais os fatores que determinam a confiança nas relações de cooperação entre municípios?
- 9) Quais são as vantagens que identifica nas relações de cooperação entre municípios?
- 10) E as desvantagens?
- 11) A associação entre municípios confere maior/menor poder aos municípios? Se sim, em que medida?
- 12) Em qualquer relação surgem conflitos. Existem conflitos entre municípios? Que tipo de conflitos? Que fatores terão estado na sua origem?
- 13) Qual (ais) a(s) forma(s) encontradas para resolver esses conflitos?
- 14) Acha que as relações de cooperação municipais têm consequências para o exterior dos municípios? Quais?

IV. IDENTIFICAR OS FUTUROS POSSÍVEIS PARA A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO ALTO ALENTEJO

Enunciar as dimensões e as “hipóteses” associadas («possibilidades de futuro»)

- 15) Quais são os desafios que se colocam aos municípios no âmbito da cooperação?
- 16) Quais os valores que identifica como fundamentais para o sucesso destes processos de cooperação entre municípios?
- 17) O que considera que nunca devia mudar na cooperação intermunicipal?
- 18) Que alterações deveriam ocorrer no(s) processo(s) de cooperação entre municípios?
- 19) Como antevê o futuro da cooperação entre municípios?
- 20) O que é necessário para que essa visão de futuro seja concretizada? [sublinhar o papel que devem ter os atores do território]
- 21) A cooperação é uma estratégia de futuro para o território? Porquê?

A entrevista terminou mas se quiser acrescentar algo ao que anteriormente foi referido, sinta-se à vontade.

Muito obrigada pelo tempo disponibilizado e por toda a informação prestada. Esperamos contribuir para o conhecimento e reflexão sobre a cooperação intermunicipal no território.

Lembro que será feita a transcrição da entrevista e uma cópia será enviada para si a fim de poder rever o seu conteúdo.

Apêndice 4 – Guião da entrevista presidente de câmara

Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação

GUIÃO DA ENTREVISTA

No âmbito do Programa de Doutoramento em Sociologia, ministrado pela Universidade de Évora, está a ser desenvolvida uma investigação de doutoramento que tem como tema as *Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação*.

Este estudo tem como objetivos Gerais:

- Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, evidenciando as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores.
- Identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo.

Esta entrevista é dirigida aos Presidentes de Câmara que integram a NUT III, Alto Alentejo, enquanto atores no processo de cooperação, pretendendo-se obter o relato acerca da experiência das relações intermunicipais, bem como as perceções e visões para o futuro no que concerne a este processo social.

A entrevista é composta por questões divididas em três grandes blocos: o primeiro, relativo à caracterização do sistema de cooperação entre os municípios; o segundo, em que se pretende analisar a estratégia dos atores do sistema de cooperação, através da identificação dos desafios e os objectivos associados, bem como as alianças (os consensos) e também os conflitos existentes entre os diversos atores; e, por último, um bloco de questões orientadas para as possibilidades de futuro relativas à cooperação intermunicipal.

I. CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO

- Nome:
- Partido Político/Coligação:
- Há quantos anos exerce as funções de Presidente da Câmara Municipal?

II. CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS

Objetivo específico: Identificar, caracterizar e hierarquizar as variáveis mais importantes para o funcionamento do sistema de cooperação

Conceito

- 1) O que entende por cooperação intermunicipal?

Visão

- 2) Considera que no Município existe uma “visão” para a cooperação intermunicipal?
- Se não, vai haver? Quando?
 - Se sim:
 - Que palavras-chave identifica com essa visão?
 - Pensa que é do conhecimento de todos os membros da organização (eleitos, dirigentes, trabalhadores)?
 - Porquê?
- 3) Atendendo à visão expressa, qual o seu papel, enquanto dirigente máximo do município, para a concretização dessa visão?
- 4) Considera que os trabalhadores do seu município são estimulados para o trabalho em cooperação com outros municípios?
- Se sim, de que forma?
- 5) Considera que os municípios estão motivados para desenvolver relações de cooperação?
- 6) Quais os fatores internos (financeiros, tecnológicos, estabilidade política local, liderança, qualificações dos trabalhadores,...) que influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação intermunicipal por parte do município?
- 7) E os externos? [transformações tecnológicas, situação económica nacional, políticas nacionais,...]
- 8) Apoia os trabalhadores, pessoalmente, no desenvolvimento e concretização de relações de cooperação com outros municípios?
- Como? Pode dar alguns exemplos?
 - E com outras entidades?
 - A nível local, regional, nacional, internacional?

- 9) O processo de cooperação exige a tomada de decisão de cooperar. Quais são as bases para que tome a decisão de participar neste tipo de processo?

Experiência

- 10) Como caracteriza a cooperação intermunicipal desenvolvida neste território ao longo dos últimos anos?
- 11) Que modalidades (fins múltiplos, fins específicos) de cooperação têm sido desenvolvidas/participadas pelo seu município?
- 12) Os municípios têm desenvolvido medidas que promovem o desenvolvimento de relações de cooperação?
- a. Se sim, de que forma?

Meios

- 13) Como se materializam as ações de cooperação?
- a. Que recursos (financeiros, humanos, tecnológicos...) são alocados às mesmas?
- b. São suficientes?
- c. Se não, o que falta?
- 14) Que custos (negociação, coordenação, humanos financeiros, tecnológicos...) associa ao cooperativismo municipal?

Objetivo específico: Analisar a estratégia dos atores do sistema de cooperação, através da identificação dos desafios e os objectivos associados, bem como as alianças (os consensos) e também os conflitos existentes entre os diversos atores

Objetivos Estratégicos

- 15) No seu município existe uma estratégia (ou um plano) para a cooperação intermunicipal?
- 16) Quais os objetivos estratégicos que a sua instituição tem e como estão hierarquizados?
- 17) Em que estágio de evolução da sua concretização estão atualmente?
- 18) Que objetivos estratégicos têm sido responsáveis pela cooperação intermunicipal no Alto Alentejo?

Atores

- 19) A concretização da sua estratégia/dos seus objetivos depende de outros atores?
 - a. Se sim, quais?
 - b. Que importância atribui a esses atores?
- 20) Para além dos Municípios, identifique outros parceiros importantes para o sistema de cooperação no território
- 21) Quais são os municípios com quem desenvolve mais relações baseadas na cooperação? Porquê?

Condicionadores do processo

- 22) E quais os fatores (internos e/ou externos) que as inibem (barreiras à cooperação)?
- 23) O que considera relevante para eliminar ou minimizar as barreiras à cooperação?
- 24) Nas relações entre atore é comum surgirem tensões e/ou conflitos. Existem conflitos entre municípios?
 - a. Com qual(ais) tem tido conflitos?
 - b. Que tipo de conflitos? Por que razões ocorreram?
 - c. E com entidades extra-municipais?
 - d. Se sim, com quem?
- 25) Qual (ais) a(s) forma(s) encontradas para resolver esses conflitos?

Regulação

- 26) Como se processa a regulação das relações de cooperação?
27) Existem relações de cooperação que não são formalmente reguladas?

IDENTIFICAR OS FUTUROS POSSÍVEIS PARA A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO ALTO ALENTEJO

Objetivo específico: Enunciar as dimensões e as "hipóteses" associadas («possibilidades de futuro»)
Hierarquizar os cenários

ESTRATÉGIA REGIONAL

- 28) Considera que existe uma estratégia regional para a cooperação intermunicipal?
- Se não:
 - Considera que deveria existir?
 - Qual? Em que ideias-chave deveria incidir?
 - Se sim:
 - Em que consiste essa estratégia?
 - Indique medidas que possam estimular o seu desenvolvimento.
 - Quais são, na sua opinião, os principais obstáculos a ultrapassar para que se consigam concretizar essa(s) estratégia(s)?
 - De que forma é que o seu município poderia ter um papel mais activo no desenvolvimento da(s) estratégia(s) referida(s)?
 - Acha que um maior envolvimento entre os agentes públicos e privados, através de parcerias ou de contratos, poderia beneficiar o desenvolvimento daquelas estratégias? Porquê?
- 29) Para si, a cooperação é uma estratégia fundamental para o futuro deste território?
- 30) [SE SIM] Quais os fatores estratégicos essenciais para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo?
- Futuros Possíveis**
- 31) Quais são os desafios que se colocam aos municípios no âmbito da cooperação?

- 32) Quais os valores (capacidades que a cooperação deve incorporar para promover a satisfação das necessidades de todos os atores envolvidos) que identifica como fundamentais para o sucesso da cooperação entre municípios?
- 33) Considera que a cooperação intermunicipal tem implicações na vida dos cidadãos deste território?
- a. Se sim, como?
- 34) O que considera que nunca devia mudar na cooperação intermunicipal?
- 35) Quais as áreas prioritárias de intervenção, no âmbito do processo de cooperação, na sub região do Alto Alentejo?
- 36) Como vê o futuro da cooperação entre municípios?
- 37) O que é necessário para que essa visão de futuro seja concretizada?

A entrevista terminou mas se quiser acrescentar algo ao que anteriormente foi referido, sinta-se à vontade.

Muito obrigada pelo tempo disponibilizado e por toda a informação prestada. Esperamos contribuir para o conhecimento e reflexão sobre a cooperação intermunicipal no território.

Apêndice 5 – Questionário

Apresentação

No âmbito do Programa de Doutoramento em Sociologia, ministrado pela Universidade de Évora, está a ser desenvolvida uma investigação de doutoramento que tem como tema as *Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação*.

Este estudo tem como objetivos:

- Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, ou seja, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores.
- Identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo.

No âmbito dessa investigação irá ser aplicado um questionário. Este questionário destina-se às Câmaras Municipais integradas na NUT III Alto Alentejo. O objetivo deste instrumento de recolha de dados é contribuir para o diagnóstico, estratégia de atores e análise prospetiva acerca da cooperação entre municípios deste território.

Entende-se por relação de cooperação quando existe uma manifestação de vontades entre duas ou mais partes (neste caso, municípios) orientada para a criação de uma estrutura comum (materializada em protocolo/acordo de cooperação, protocolo/acordo de parceiros, parceria, associação, compromisso, declaração ou outra designação de documento) de onde resulte a concretização de ações/atividades conjuntas e a partilha de meios/recursos, competências e conhecimentos, com vista a alcançar um ou mais objetivos comuns.

O questionário é anónimo e confidencial. Este instrumento deverá ser respondido pelos presidentes de câmara ou por quem a presidência da câmara entenda ter legitimidade para responder ao mesmo.

Não existem respostas certas ou erradas. Contudo, as respostas devem ser respondidas de forma sincera e objetiva. Essas respostas irão influenciar a qualidade da investigação.

Em caso de existir qualquer dúvida, por favor, contactar a responsável pela investigação através dos seguintes contactos: 938735479 ou ana.balao@hotmail.com

Muito Obrigado.

Ana Balão

Dados sobre o respondente:

Câmara Municipal de : _____

Função do respondente na organização: _____

Data de preenchimento do questionário: _____

V. CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS

CULTURA E CLIMA ORGANIZACIONAL

22) O Município mantém, de forma ativa, relações de cooperação intermunicipal?

Sim	
Não	

Se respondeu Não, deve passar à questão nº 18

23) Indique os motivos que levam o seu município a participar em ações de cooperação.

Considere a escala: 1=Discordo totalmente; 2=Discordo; 3=Nem concordo nem discordo;

4=Concordo; 5=Concordo totalmente.

		1	2	3	4	5
	Razões	Discordo totalmente	Discordo	Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
1	Questão ideológica					
2	Prestígio para o município					
3	Relações mais criativas					
4	Flexibilidade					
5	Participação e envolvimento nos objetivos da sub região/região					
6	Adequada à estrutura hierárquica da organização					
7	Fomenta o espírito de equipa (internamente)					
8	Responsabiliza todos os atores					
9	Segurança na concretização dos objetivos					
10	Estar inserido num grupo de municípios (Associação, Comunidade...)					
11	Aperfeiçoa profissional os trabalhadores do município					
12	Atingir objetivos mais exigentes para o Município					
13	Dever moral					
14	Necessidade					
15	Estratégico para o território (sub-região/região)					
16	Estratégia do Município					
17	Interrelação entre os atores do território					
18	Poder para influenciar decisões					
19	Autonomia do município face à Administração Central					
20	Oportunidades de trabalhar com atores com maior capacidade					
21	Falta de meios financeiros					
22	Estimulo à inovação					
23	Outra. _____					

24) A sua Câmara Municipal estimula os trabalhadores para desenvolverem relações de cooperação?

Sim	
Não	

Se respondeu Não passe à questão 5

25) Identifique as medidas adotadas pelos eleitos a fim de estimular os trabalhadores a participarem em ações de cooperação

Medidas		X
1	Transmitindo a importância do trabalho em cooperação	
2	Acompanhando o trabalho desenvolvido	
3	Co-responsabilizando os trabalhadores nas decisões	
4	Transmitindo as informações sobre as mudanças necessárias no Município	
5	Fomentando a igualdade de oportunidades na participação em projetos	
6	Partilhando informação com os trabalhadores	
7	Desenvolvendo equipas internas multidisciplinares	
8	Atribuindo Prêmios	
9	Promovendo a formação	
10	Outra. _____	

26) Avalie o seu grau de concordância relativamente às seguintes afirmações:

Afirmações	Discordo totalmente	Discordo	Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
1 A Câmara Municipal possui o nº adequado de trabalhadores à concretização de relações de cooperação intermunicipais					
2 A Câmara Municipal possui trabalhadores com competências e conhecimentos necessários à concretização de relações de cooperação intermunicipais					

EXPERIÊNCIA DE COOPERAÇÃO

27) Considera que no atual mandato existiram mais relações de cooperação intermunicipal do que em mandatos anteriores? [Assinale com X a sua resposta]

Sim	
Não	
Não sabe	

28) Relativamente às relações com outros Municípios, **no atual mandato autárquico**, indique a frequência com que o seu Município manteve relações formais (p. exemplo: protocolos) de

cooperação intermunicipal. Para cada entidade, assinale X na coluna adequada a sua resposta, considerando a seguinte escala: 0= Nunca; 1= Raramente; 2=Algumas Vezes; 3=Freqüentemente; 4=Muito Freqüentemente.

Município		0	1	2	3	4
Alto Alentejo						
1	Município de Alter do Chão					
2	Município de Arronches					
3	Município de Avis					
4	Município de Campo Maior					
5	Município de Castelo de Vide					
6	Município de Crato					
7	Município de Elvas					
8	Município de Fronteira					
9	Município de Gavião					
10	Município de Marvão					
11	Município de Monforte					
12	Município de Nisa					
13	Município de Ponte de Sor					
14	Município de Portalegre					
15	Município de Sousel					
Alentejo Central						
16	Município de Alandroal					
17	Município de Arraiolos					
18	Município de Borba					
19	Município de Estremoz					
20	Município de Évora					
21	Município de Montemor-o-Novo					
22	Município de Mora					
23	Município de Mourão					
24	Município de Portel					
25	Município de Redondo					
26	Município de Reguengos de Monsaraz					
27	Município de Vendas Novas					
28	Município de Viana do Alentejo					
29	Município de Vila Viçosa					
Beira Baixa						
30	Município de Castelo Branco					
31	Município de Idanha-a-Nova					
32	Município de Oleiros					
33	Município de Penamacor					
34	Município de Proença a Nova					
Município		0	1	2	3	4
Beira Baixa						
35	Município de Vila Velha de Ródão					

Médio Tejo						
34	Município de Abrantes					
35	Município de Alcanena					
36	Município de Constância					
37	Município de Entroncamento					
38	Município de Ferreira do Zêzere					
39	Município de Mação					
40	Município de Ourém					
41	Município de Sardoal					
42	Município de Sertã					
43	Município de Tomar					
44	Município de Torres Novas					
45	Município de Vila de Rei					
46	Município de Vila Nova da Barquinha					
Lezíria do Tejo						
47	Município de Almeirim					
48	Município de Alpiarça					
49	Município de Azambuja					
50	Município de Benavente					
51	Município de Cartaxo					
52	Município de Chamusca					
53	Município de Coruche					
54	Município de Golegã					
55	Município de Rio Maior					
56	Município de Salvaterra de Magos					
57	Município de Santarém					
OUTROS						
58						
59						
60						

29) Nas áreas a seguir enumeradas, indique o **grau de intensidade** das relações de cooperação empreendidas com esses municípios. Considere a seguinte escala: 1= Fraco; 2= Razoável; 3=Forte.

Área		1	2	3
1	Ação social			
2	Águas e resíduos			
3	Ambiente			
4	Cultura			
5	Desenvolvimento económico			
6	Desporto			
Área		1	2	3
7	Educação			
8	Empreendedorismo			

9	Energia			
10	Formação de recursos humanos			
11	Obras municipais e serviços urbanos			
12	Ordenamento do território			
13	Proteção civil			
14	Saúde			
15	Segurança, higiene e saúde no trabalho			
16	Tecnologias e informação			
17	Transportes e mobilidade			
18	Turismo			
19	Outra_____			
20	Outra_____			
21	Outra_____			

30) Relativamente às **relações com outros Municípios**, indique o grau de intensidade das relações de cooperação perante o **tipo de atividade(s)** que têm sido realizadas através das relações de cooperação . Considere a seguinte escala: 1= Fraco; 2= Razoável; 3=Forte.

	Tipos de Atividades	1	2	3
1	Ações de proteção civil			
2	Atividades Culturais			
3	Atividades turísticas comuns			
4	Aproveitamento de recursos naturais			
5	Aquisição de bens			
6	Aquisição de serviços			
7	Campanhas de Informação aos cidadãos			
8	Congressos/ Conferências			
9	Construção/manutenção de infraestruturas			
10	Criação e desenvolvimento de estruturas comuns (p. ex. associações, empresas, consórcios...)			
11	Equipas multidisciplinares de intervenção social			
12	Exposições/Mostras de produtos locais/regionais			
13	Formação			
14	Gestão de equipamentos municipais			
15	<i>Lobby</i>			
16	Modernização dos serviços municipais			
17	Projetos comuns de proteção e promoção da saúde			
18	Projetos Educativos			
19	Promoção empresarial em Portugal			
20	Promoção empresarial no estrangeiro			
	Tipos de Atividades	1	2	3
21	Promoção turística			
22	Provas desportivas			
23	Publicações			

24	Seminários			
25	Outra. Qual? _____			

31) Relativamente às relações com **outras entidades**, no atual mandato autárquico, **indique a frequência com que o seu Município manteve contactos** (formais) no âmbito das relações de cooperação. Para cada entidade, assinale X na coluna adequada à sua resposta, considerando a seguinte escala: 0= Nunca; 1= Raramente; 2=Algumas Vezes; 3=Frequentemente; 4=Muito Frequentemente.

	Entidades	0	1	2	3	4
1	Administração Regional de Saúde do Alentejo – ARSA					
2	Administração Regional Hidrográfica do Tejo e Oeste (ARH Tejo e Oeste)					
3	ADRAL – Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo					
4	Águas de Lisboa e Vale do Tejo Norte Alentejano					
5	APPACDM					
6	AreanaTejo - Agencia de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo					
7	Associações Culturais e Recreativas Locais					
8	Associação de Desenvolvimento Terras do Condestável (ADI-TC)					
9	Associação Nacional de Jovens Empresários - ANJE					
10	Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV)					
11	Bombeiros (locais)					
12	Casa do Alentejo					
13	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo					
14	Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA)					
15	CRIPS - Centro de Recuperação Infantil de Ponte de Sor					
16	Cruz Vermelha Portuguesa					
17	Delta Cafés					
18	Direção Regional de Agricultura do Alentejo					
19	Direção Regional de Cultura do Alentejo					
20	Direção Regional de Educação do Alentejo - DREA					
21	EDP					
22	Empresas Locais					
23	Entidade Regional de Turismo do Alentejo e Ribatejo					
24	Escola de Hotelaria e Turismo de Portalegre					
25	Agrupamento(s) de Escola(s) Local(ais)					
	Entidades	0	1	2	3	4
26	Fundação Alter Real					
27	Fundação Cidade Amaia					
28	Guarda Nacional Republicana					

29	Hospital de Sta Luzia					
30	Hospital do Espírito Santo					
31	Hospital Dr. José Maria Grande					
32	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)					
33	Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)					
34	Instituto de Segurança Social - Centro Distrital de Portalegre					
35	Instituto Politécnico de Portalegre					
36	IPSS's Locais					
37	Juntas de Freguesia					
38	Liga Portuguesa de Bombeiros					
39	Microsoft Portugal					
40	Ministério da Tutela					
41	Núcleo Empresarial da Região de Évora - NERE					
42	Núcleo Empresarial da Região de Portalegre – NERPOR					
43	Polícia de Segurança Pública					
44	Portugal Telecom					
45	Secretaria de Estado da Modernização Administrativa					
46	União dos Sindicatos do Norte Alentejano					
47	Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano (ULSNA)					
48	Universidade de Évora					
49	Valnor - Centro Integrado de Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos					
50	Outra: _____					

32) Atualmente (no atual mandato autárquico), o seu Município desenvolveu relações de cooperação com **municípios/entidades extra municipais de outros países?**

Sim	
Não	

Se respondeu Não passe à questão 13

a. Se respondeu sim, indique o(s) país(s):

1. _____

2. _____

3. _____

33) Relativamente às **relações com outros países**, indique o **grau de intensidade das relações** de cooperação perante o **tipo de atividade(s)** que têm sido realizadas através das relações de cooperação [considerando a seguinte escala: 1= Fraco; 2= Razoável; 3=Forte]

	Tipo de Actividades	1	2	3
1	Ações de proteção civil			
2	Atividades Culturais			
3	Atividades turísticas comuns			
4	Aproveitamento de recursos naturais			
5	Campanhas de Informação aos cidadãos			
6	Congressos/ Conferências			
7	Construção/manutenção de infraestruturas			
8	Criação e desenvolvimento de estruturas comuns (p. ex. associações, empresas, consórcios...)			
9	Exposições/Mostras de produtos locais/regionais			
10	Formação			
11	Gestão de equipamentos municipais			
12	Modernização dos serviços municipais			
13	Projetos comuns de proteção e promoção da saúde			
14	Projetos Educativos			
15	Promoção empresarial			
16	Promoção turística			
17	Provas desportivas			
18	Publicações			
19	Seminários			
20	Outra. Qual? _____			

34) Indique as principais **vantagens** das relações de cooperação entre **o seu município e outros municípios**. Assinale com X na coluna adequada à sua resposta, considerando a seguinte escala: 1= Nada importante; 2=Pouco Importante; 3= Importante; 4=Muito Importante.

	Vantagens	1	2	3	4
1	Evitar posições de isolamento				
2	Satisfação de necessidades comuns				
3	Criação de novos serviços				
4	Criação de novos produtos				
5	Ganhar escala				
6	Redução de custos				
7	Aproveitamento de oportunidades de financiamento				
8	Qualificação dos recursos humanos dos municípios				
9	Resposta à falta de recursos (financeiros, humanos, tecnológicos) internos				
10	Aproveitamento da localização geográfica do Alto Alentejo				
11	Integrar a estratégia de desenvolvimento da região				
	Vantagens	1	2	3	4

12	Maior acesso a informação estratégica				
13	Criação de vantagens competitivas				
14	Aproxima o poder local do poder de decisão				
15	Produz alterações nas estruturas municipais				
16	Outra: _____				
17	Outra: _____				
18	Outra: _____				

35) Indique as principais **desvantagens** das relações de cooperação entre **o seu município e outros municípios**, assinale com X na coluna adequada à sua resposta, considerando a seguinte escala: 1= Nada importante; 2=Pouco Importante; 3= Importante; 4=Muito Importante.

	Desvantagens	1	2	3	4
1	Perda de autonomia				
2	Necessidade de conjugação dos interesses de todos os parceiros				
3	Morosidade dos processos				
4	Trabalhar com pessoas que não se conhece bem ou com as quais não se tem familiaridade				
5	Gera conflitos				
6	Sentimentos de frustração				
7	Hierarquia Horizontal				
8	Necessidade de possuir recursos tecnológicos atualizados				
9	Exige maiores recursos (humanos, financeiros, tecnológicos)				
10	As associações de municípios são estruturas frágeis				
11	Dificuldades de articulação entre sectores e níveis de decisão no seio da administração pública				
12	Novos problemas para o município resolver				
13	Facilitador de incertezas				
14	Produz alterações nas estruturas municipais				
15	Outra: _____				
16	Outra: _____				
17	Outra: _____				

36) Da experiência que possui, qual o **grau de influência** dos seguintes **fatores nas relações** de cooperação entre **o seu município e outros municípios**? Assinale com X na coluna adequada à sua resposta, considerando a seguinte escala: 1= Nenhuma influência; 2=Influência Fraca; 3= Influência Razoável; 4=Influência Forte.

	Fatores	1	2	3	4
1	Legislação nacional				
2	Políticas da União Europeia				
3	Necessidades e interesses dos municípios				
4	Relações pessoais mantidas com os pares dos outros municípios				
5	Família política (mesmo partido político/coligação)				
6	Proximidade geográfica				
7	Contexto económico e social				
8	Problemas comuns				
9	Visões comuns para o desenvolvimento da região				
10	Estabilidade da estrutura associativa intermunicipal				
11	Tradição na cooperação intermunicipal				
12	Falta de recursos financeiros próprios para realização de projetos				
13	Acreditar (pessoalmente) na cooperação				
14	Fragilidade do tecido económico local				
15	Dimensão dos municípios				
16	Papel da CIM na mobilização dos municípios				
17	Crise económica e financeira				
18	Proximidade existente com os centros de conhecimento (Institutos Politécnicos, Universidades, Centros de Investigação...)				
19	Inovação - Oportunidade para o desenvolvimento do município (investimentos em campos de atuação novos/inovadores)				
20	Experiências anteriores (positivas)				
21	Grau de confiança nos parceiros				
22	Liderança				
23	Modelo de cooperação bem definido				
24	Capacidade dos parceiros para a implementação dos projetos				
25	Número de parceiros envolvidos				
26	Outra: _____				
27	Outra: _____				
28	Outra: _____				

37) Avalie a **importância** das seguintes **barreiras à constituição de relações de cooperação** com outros municípios. Assinale X na coluna adequada à sua resposta, considerando a seguinte escala: 1= Nada importante; 2=Pouco Importante; 3= Importante; 4=Muito Importante.

	Barreiras	1	2	3	4
1	Divergências político-partidárias				
2	Fraca articulação dos instrumentos de planeamento				
3	Escassez de recursos financeiros nos municípios				
4	Incapacidade de captação de fontes de financiamento.				
5	Incapacidade das chefias intermédias dos municípios para mobilizarem e/ou articularem os trabalhadores em torno da cooperação intermunicipal				

6	Escassa cultura de cooperação por parte dos executivos municipais				
7	Fragilidade das estruturas de cooperação				
8	Desigualdades sociais e económicas entre municípios				
9	Desproporção de benefícios para alguns participantes à custa de outros				
10	Experiências anteriores (negativas)				
11	Número de parceiros envolvidos				
12	Individualismo				
13	Pressão interna (municípios, empresas locais, instituições locais...)				
14	Distanciamento entre diferentes níveis de poder (central e local)				
15	Recursos Humanos				
16	Falta de articulação entre municípios				
17	Divergências relativamente às políticas municipais locais				
18	Concorrência territorial				
19	Organização Administrativa do Estado				
20	Resistência às ações de cooperação por parte dos municípios				
21	Adaptação dos municípios às relações de cooperação intermunicipal				
22	Falta de infraestruturas tecnológicas nos municípios				
23	Falta de infraestruturas físicas nos municípios				
24	Fraca Identidade territorial				
25	Falta de confiança recíproca entre os municípios				
26	Falta de coesão e/ou hábitos de trabalho em cooperação <u>entre</u> as diversas instituições (ex: municípios; Juntas de Freguesia; Universidade; etc)				
27	Visão estratégica dos líderes locais				
28	Quadro legal/regulamentar pouco facilitador				
29	Falta de empresas potencialmente interessadas em estabelecerem parcerias				
30	Falta de incentivos das políticas europeias e/ou internacionais				
31	Falta de incentivos das políticas nacionais				
32	Disponibilidade de tempo				
33	Falta de Comunicação				
34	Não existência de um sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação das ações de cooperação intermunicipal				
35	Outro: _____				

38) Qual é a sua perceção acerca da intensidade da cooperação existente entre municípios do Alto Alentejo? (Assinale apenas uma opção)

	Intensidade de Cooperação	X
1	Muito Forte	
2	Forte	
3	Media	
4	Fraca	
5	Muito Fraca	
6	Não existe	

VI. FUTUROS POSSÍVEIS PARA A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO ALTO ALENTEJO

39) Considerando o **horizonte temporal de 2021**, avalie o **grau de importância** dos seguintes objetivos para o seu Município no âmbito da cooperação intermunicipal. Considere a escala: 0= nada importante; 1=Pouco importante; 2=Moderadamente importante; 3=Muito importante; 4= Extremamente importante. Caso o seu Município possua outros objetivos que não são apresentados, indique-os nos campos destinados a “outro objetivo”

A	Desafio: Capacitar o município para a cooperação	Escala				
		0	1	2	3	4
1	Aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores do município					
2	Aprendizagem de boas práticas em cooperação					
3	Realização de missões de estudo a sítios de sucesso					
4	Preparar a Estratégia de Desenvolvimento Económico e Social Local					
5	Capacitação da atividade política e autárquica					
6	Envolver os trabalhadores da autarquia na promoção da mudança					
7	Participar em programas europeus (tipo "Erasmus Autarquias")					
8	Outro: _____					
B	Desafio: Promover o desenvolvimento do território	Escala				
		0	1	2	3	4
1	Reinventar a estratégia territorial (baseada na cooperação)					
2	Participar no desenvolvimento das competências em competitividade e desenvolvimento local/regional para os Executivos municipais					
3	Criar de um "caderno reivindicativo" para o território					
4	Alinhar as prioridades e competências de todos os municípios					
5	Reforçar a identidade do território no âmbito do município					
6	Promover a realização de instrumentos de planeamento estratégico para o território					
7	Implementar as ações definidas nos instrumentos de planeamento estratégico para o território					
8	Outro: _____					

C	Desafio: Desenvolver a Cooperação transfronteiriça e/ou transnacional	Escala				
		0	1	2	3	4
1	Trabalhar para a elaboração de instrumentos mais simples, mais eficazes e adaptáveis para facilitar a cooperação entre diferentes culturas administrativas e institucionais					
2	Reforçar as relações de cooperação existentes					
3	Promover novas relações de cooperação com países da UE tendo presente a Estratégia de Desenvolvimento Económica e Social Local					
4	Promover novas relações de cooperação com países da CPLP tendo presente a Estratégia de Desenvolvimento Económica e Social Local					
5	Criar grupos de trabalho que envolvam municípios portugueses e espanhóis					

6	Reforçar os recursos (humanos, financeiros, tecnológicos) afetos à cooperação transfronteiriça/transnacional					
7	Desenvolver novas áreas de cooperação. Identificar: _____					
8	Seleção criteriosa de parceiros					
9	Outro: _____					
D	Desafio: Desenvolver as relações de cooperação regional	Escala				
		0	1	2	3	4
1	Reforçar as relações de cooperação existentes					
2	Reforçar as relações de cooperação com outros municípios do Alentejo					
3	Reforçar as relações de cooperação com outros municípios de NUT III contíguas ao Alto Alentejo					
4	Reforçar as relações de cooperação com outros municípios de NUT III do país (excluindo as indicadas na alínea anterior)					
5	Reforçar os recursos (humanos, financeiros, tecnológicos) afetos à cooperação					
6	Desenvolver novas áreas de cooperação. Identificar: _____					
7	Reforçar as regras e normas que regulam as relações de cooperação					
8	Aprofundar a cooperação para desenvolver a partilha de serviços					
9	Profissionalizar a cooperação					
10	Aprofundar as relações de cooperação no âmbito da CIMAA					
11	Alargar a cooperação a outros parceiros além dos municípios					
12	Aprofundar as relações de cooperação no âmbito da área do município					
13	Reforçar relações de cooperação com atores privados (grupos económicos e financeiros)					
14	Seleção criteriosa de parceiros					
15	Outro: _____					
E	Desafio: Governação	Escala				
		0	1	2	3	4
1	Definir e delimitar a natureza e as características de todos os tipos de cooperação					
E	Desafio: Governação	Escala				
2	Consolidação da autoridade por meio de governos regionais de propósito geral de modo a coordenar a provisão de bens e serviços públicos					
3	Desenvolvimento de relações intergovernamentais					
4	Os governos locais criem instituições regionais para enfrentar os problemas mantendo a sua independência.					
5	Desenvolvimento de relações com outros atores locais para gerir as relações de cooperação					
6	Reforçar a imagem da cooperação junto dos municípes					

7	Criação de estruturas autónomas para gerir as relações de cooperação (terceiros que não pertencem às organizações de atores colaboradoras e que não tem uma relação com estes atores no sentido de uma amizade ou outra conexão que poderia corromper sua imparcialidade).					
8	Privatizar serviços					
9	Desregulamentação das relações de cooperação					
10	Reforçar as regras e normas que regulam as relações de cooperação					
11	Profissionalizar a gestão das relações de cooperação					
12	Gestão das relações de cooperação deve ser realizada pelos municípios envolvidos baseada na governação relacional (uso de confiança, as normas de tratamento justo (obrigação social), valores e lealdade).					
13	Outro: _____					

40) Indique o **grau de dependência direta do seu município perante outros atores** para a concretização dos seus objetivos na área da cooperação intermunicipal. Considere a seguinte escala:

0= O ator **não tem influência direta** no meu município no âmbito da cooperação intermunicipal;

1= O ator **influencia os processos** do meu município no âmbito da cooperação intermunicipal;

2= O ator **influencia as ações** do meu município no âmbito da cooperação intermunicipal;

3= O ator **influencia os projetos** do meu município no âmbito da cooperação intermunicipal;

4= O ator **influencia a estratégia** do meu município no âmbito da cooperação intermunicipal

	Atores	0	1	2	3	4
1	Município de Alter do Chão					
2	Município de Arronches					
3	Município de Avis					
	Atores	0	1	2	3	4
4	Município de Campo Maior					
5	Município de Castelo de Vide					
6	Município de Crato					
7	Município de Elvas					
8	Município de Fronteira					
9	Município de Gavião					
10	Município de Marvão					
11	Município de Monforte					
12	Município de Nisa					
13	Município de Ponte de Sor					
14	Município de Portalegre					

15	Município de Sousel					
16	Administração Regional de Saúde do Alentejo – ARSA					
17	Administração Regional Hidrográfica do Tejo e Oeste (ARH Tejo e Oeste)					
18	ADRAL – Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo					
19	Águas de Lisboa e Vale do Tejo Norte Alentejano					
20	APPACDM					
21	AreanaTejo - Agencia de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo					
22	Associações Culturais e Recreativas Locais					
23	Associação de Desenvolvimento Terras do Condestável (ADI-TC)					
24	Associação Nacional de Jovens Empresários - ANJE					
25	Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV)					
26	Bombeiros (locais)					
27	Casa do Alentejo					
28	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo					
29	Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA)					
30	CRIPS - Centro de Recuperação Infantil de Ponte de Sor					
31	Cruz Vermelha Portuguesa					
32	Delta Cafés					
33	Direção Regional de Agricultura do Alentejo					
34	Direção Regional de Cultura do Alentejo					
35	Direção Regional de Educação do Alentejo - DREA					
36	EDP					
37	Empresas Locais					
38	Entidade Regional de Turismo do Alentejo e Ribatejo					
39	Escola de Hotelaria e Turismo de Portalegre					
40	Agrupamento(s) de Escola(s) Local(ais)					
41	Fundação Alter Real					
42	Fundação Cidade Amaia					
43	Guarda Nacional Republicana					
44	Hospital de Sta Luzia					
	Atores	0	1	2	3	4
45	Hospital do Espírito Santo					
46	Hospital Dr. José Maria Grande					
47	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)					
48	Instituto de Emprego e Formação Profissional					
49	Instituto de Segurança Social - Centro Distrital de Portalegre					
50	Instituto Politécnico de Portalegre					
51	IPSS's Locais					
52	Juntas de Freguesia					
53	Liga Portuguesa de Bombeiros					
54	Microsoft Portugal					
55	Ministério da Tutela					

56	Núcleo Empresarial da Região de Évora - NERE					
57	Núcleo Empresarial da Região de Portalegre – NERPOR					
58	Partido Comunista Português / PCP – CDU					
59	Partido Popular / CDS – PP					
60	Partido Social Democrata / PPD-PSD					
61	Partido Socialista / PS					
62	Polícia de Segurança Pública					
63	Portugal Telecom					
64	Secretaria de Estado da Modernização Administrativa					
65	União dos Sindicatos do Norte Alentejano					
66	Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano (ULSNA)					
67	Universidade de Évora					
68	Valnor - Centro Integrado de Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos					
69	Outra (identificar): _____					
70	Outra (identificar): _____					

41) Assinale os **meios de ação** relevantes de que o seu Município dispõe para concretizar os seus objetivos (*questão nº 18*) na área da cooperação intermunicipal. (coloque X na linha relativa aos meios de que dispõe).

	Meios de Ação	x
A	Meios Humanos	
1	Trabalhadores disponíveis	
2	Trabalhadores que possuem visão da cooperação	
3	Equipas treinadas para o trabalho em cooperação	
4	Eleitos capacitados para o trabalho em cooperação	
5	Trabalhadores qualificados	
B	Meios Materiais	
1	Recursos financeiros disponíveis	
2	Condições de acesso a financiamento para investimentos (capacidade de endividamento)	
B	Meios Materiais	
3	Equipamentos disponíveis (p. ex. auditórios, pavilhões...)	
4	Infraestrutura de rede e/ou hardware capazes de garantirem a conectividade e interoperabilidade funcional com outros parceiros	
5	Meios de transporte	
C	Meios Imateriais/Intangíveis	
1	Apoio dos trabalhadores da CM para a transformação organizacional que o processo de cooperação intermunicipal implica	
2	Apoio das chefias intermédias para a transformação organizacional que o processo de cooperação intermunicipal implica	
3	Identidade territorial favorável às políticas de cooperação intermunicipal	
4	Contexto político nacional favorável	

5	Políticas europeias vantajosas às ações de cooperação	
6	Legislação/regulamentação adequada	
7	Sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação das ações de cooperação intermunicipal	
8	Experiências/tradição de desenvolvimento de relações de cooperação intermunicipal	
9	População sensibilizada para apoiar/participar em processos que envolvam parceiros regionais, nacionais e/ou internacionais	
10	Tecido económico e empresarial colaborativo	
11	Instrumentos de planeamento existentes a nível municipal e regional (p. ex. PDM, planos estratégicos municipais, carta energética, Estratégia e Plano de Ação do AA, Alentejo 2014-2020...)	
12	Estabilidade política ao nível municipal	
13	Recursos naturais	
14	Recursos Patrimoniais (edificado material de ordem religiosa, civil e militar de importância histórica e arquitetónica)	
15	Recursos Energéticos	
16	O município tem em curso processo de modernização administrativa que envolve a cooperação intermunicipal	
D	Outros meios de que dispõe não considerados anteriormente (especifique):	
1	_____	
2	_____	
3	_____	

42) Considerando o **período temporal até 2021**, avalie a **importância** dos seguintes **obstáculos** à concretização dos objetivos da cooperação intermunicipal. Assinale X na coluna adequada à sua resposta, considerando a seguinte escala: 1= Nada importância; 2=Fraca importância; 3= Moderada importância; 4=Forte importância.

	Obstáculos	1	2	3	4
1	Divergências político-partidárias				
2	Fraca articulação dos instrumentos de planeamento				
3	Escassez de recursos financeiros nos municípios				
4	Incapacidade de captação de fontes de financiamento.				
5	Incapacidade das chefias intermédias dos municípios para mobilizarem e/ou articularem os trabalhadores em torno da cooperação intermunicipal				
6	Escassa cultura de cooperação por parte dos executivos municipais				
7	Fragilidade das estruturas de cooperação				
8	Desigualdades sociais e económicas entre municípios				
9	Desproporção de benefícios para alguns participantes à custa de outros				
10	Experiências anteriores (negativas)				
11	Número de parceiros envolvidos				
12	Individualismo				

13	Pressão interna (municípios, empresas locais, instituições locais...)				
14	Distanciamento entre diferentes níveis de poder (central e local)				
15	Recursos Humanos				
16	Falta de articulação entre municípios				
17	Divergências relativamente às políticas municipais locais				
18	Concorrência territorial				
19	Organização Administrativa do Estado				
20	Resistência às ações de cooperação por parte dos municípios				
21	Adaptação dos municípios às relações de cooperação intermunicipal				
22	Falta de infraestruturas tecnológicas nos municípios				
23	Falta de infraestruturas físicas nos municípios				
24	Fracamente Identidade territorial				
25	Falta de confiança recíproca entre os municípios				
26	Falta de coesão e/ou hábitos de trabalho em cooperação <u>entre</u> as diversas instituições (ex: municípios; Juntas de Freguesia; Universidade; etc)				
27	Visão estratégica dos líderes locais				
28	Quadro legal/regulamentar pouco facilitador				
29	Falta de empresas potencialmente interessadas em estabelecerem parcerias				
30	Falta de incentivos das políticas europeias e/ou internacionais				
31	Falta de incentivos das políticas nacionais				
32	Disponibilidade de tempo				
33	Falta de Comunicação				
34	Não existência de um sistema eficaz de acompanhamento, monitorização e avaliação das ações de cooperação intermunicipal				
35	Outro: _____				
36	Outro: _____				

43) Indique a **importância** dos seguintes **fatores críticos de sucesso** para o **futuro da cooperação intermunicipal no seu município**. Considere a escala: 0= nada importante; 1=Pouco importante; 2=Moderadamente importante; 3=Muito importante; 4= Extremamente importante.

	Fatores críticos de sucesso	0	1	2	3	4
1	Cultura organizacional					
2	Meios de que se dispõe (humanos, financeiros e tecnológicos)					
3	Vontade política					
4	Liderança (capacidade de mobilização dos trabalhadores e das populações; media)					
5	(Des) Confiança entre autarcas					
6	Representações das populações (significado dado à cooperação intermunicipal por parte das populações locais)					
7	Legislação (regulação externa)					
8	Regionalização					

9	Conjuntura nacional e internacional					
10	Outro:					
11	Outro:					
12	Outro:					

44) Relativamente aos atores a seguir enumerados refira **a frequência** com que o seu Município **pretende vir a ter** contactos formais materializados em documentos escritos (p. ex. protocolos de cooperação ou colaboração, Acordo, Associação...). Para cada entidade, assinale X na coluna adequada à sua resposta, considerando a seguinte escala: 0= Nunca; 1= Raramente; 2=Algumas Vezes; 3=Frequentemente; 4=Muito Frequentemente].

	Atores	0	1	2	3	4
1	Município de Alter do Chão					
2	Município de Arronches					
3	Município de Avis					
4	Município de Campo Maior					
5	Município de Castelo de Vide					
6	Município de Crato					
7	Município de Elvas					
8	Município de Fronteira					
9	Município de Gavião					
10	Município de Marvão					
11	Município de Monforte					
12	Município de Nisa					
	Atores	0	1	2	3	4
13	Município de Ponte de Sor					
14	Município de Portalegre					
15	Município de Sousel					
16	Administração Regional de Saúde do Alentejo – ARSA					
17	Administração Regional Hidrográfica do Tejo e Oeste (ARH Tejo e Oeste)					
18	ADRAL – Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo					
19	Águas de Lisboa e Vale do Tejo Norte Alentejano					
20	APPACDM					
21	AreanaTejo - Agencia de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo					
22	Associações Culturais e Recreativas Locais					
23	Associação de Desenvolvimento Terras do Condestável (ADI-TC)					

24	Associação Nacional de Jovens Empresários - ANJE					
25	Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV)					
26	Bombeiros (locais)					
27	Casa do Alentejo					
28	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo					
29	Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA)					
30	CRIPS - Centro de Recuperação Infantil de Ponte de Sor					
31	Cruz Vermelha Portuguesa					
32	Delta Cafés					
33	Direção Regional de Agricultura do Alentejo					
34	Direção Regional de Cultura do Alentejo					
35	Direcção Regional de Educação do Alentejo - DREA					
36	EDP					
37	Empresas Locais					
38	Entidade Regional de Turismo do Alentejo e Ribatejo					
39	Escola de Hotelaria e Turismo de Portalegre					
40	Agrupamento(s) de Escola(s) Local(ais)					
41	Fundação Alter Real					
42	Fundação Cidade Amaia					
43	Guarda Nacional Republicana					
44	Hospital de Sta Luzia					
	Atores	0	1	2	3	4
45	Hospital do Espírito Santo					
46	Hospital Dr. José Maria Grande					
47	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)					
48	Instituto de Emprego e Formação Profissional					
49	Instituto de Segurança Social - Centro Distrital de Portalegre					
50	Instituto Politécnico de Portalegre					
51	IPSS's Locais					
52	Juntas de Freguesia					
53	Liga Portuguesa de Bombeiros					
54	Microsoft Portugal					
55	Ministério da Tutela					
56	Núcleo Empresarial da Região de Évora - NERE					
57	Núcleo Empresarial da Região de Portalegre – NERPOR					
58	Partidos Políticos					

59	Polícia de Segurança Pública					
60	Portugal Telecom					
61	Secretaria de Estado da Modernização Administrativa					
62	União dos Sindicatos do Norte Alentejano					
63	Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano (ULSNA)					
64	Universidade de Évora					
65	Valnor - Centro Integrado de Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos					
66	Outra: _____					
67	Outra: _____					
68	Outra: _____					

O questionário termina aqui.

Agradecemos a sua valiosa colaboração!

Apêndice 6 – Lista de Atores

LISTA DE ATORES

Título longo:	Título curto
Município de Alter do Chão	ALT
Município de Arronches	ARRON
Município de Avis	AVS
Município de Campo Maior	CAMPMAIOR
Município de Castelo de Vide	CASTVIDE
Município de Crato	CRT
Município de Elvas	ELV
Município de Fronteira	FRONT
Município de Gavião	GAV
Município de Marvão	MAR
Município de Monforte	MONF
Município de Nisa	NIS
Município de Ponte de Sor	PSOR
Município de Portalegre	PTG
Município de Sousel	SOU
Município de Alandroal	ALAN
Município de Arraiolos	ARRAI
Município de Borba	BRB
Município de Estremoz	ETMZ
Município de Évora	EVO
Município de Montemor-o-Novo	MONT
Município de Mora	MOR
Município de Mourão	MOUR
Município de Portel	PTL
Município de Redondo	RDON
Município de Reguengos de Monsaraz	REG
Município de Vendas Novas	VNOV
Viana do Alentejo	VIAN
Município de Vila Viçosa	VVIÇ
Município de Castelo Branco	CASTB
Município de Idanha-a-Nova	IDNN
Município de Oleiros	OLEI
Município de Penamacor	PENA
Município de Proença a Nova	PROEN
Município de Vila Velha de Ródão	VVRODÃO
Município de Abrantes	ABRT
Município de Alcanena	ALCA
Município de Constância	CONST
Município de Entroncamento	ENTR
Município de Ferreira do Zêzere	FZEZERE
Município de Mação	MAÇ
Município de Ourém	OUR

Município de Sardoal	SARD
Município de Sertã	SER
Município de Tomar	TMR
Município de Torres Novas	TORR
Município de Vila de Rei	VILAREI
Município de Vila Nova da Barquinha	VNBARQ
Município de Almeirim	ALMR
Município de Alpiarça	ALPI
Município de Azambuja	AZAM
Município de Benavente	BNVTE
Município de Cartaxo	CRTX
Município de Chamusca	CHAM
Município de Coruche	CORC
Município de Golegã	GOLG
Município de Rio Maior	RMAI
Município de Salvaterra de Magos	SALV
Município de Santarém	SANT
Municípios da Rede de Judiarias de Portugal	JUD
Municípios da Rede de Cidades e Vilas de Excelência	CIDVEXC
Municípios Projeto Climaadpt	CLIADPT
Município de Alcobaça	ALCO
Município de Castro Verde	CASTVER
Município de Porto de Mós	POTM
Município de Odemira	ODE
Município de Alfandega da Fé	ALFAFÉ
Município de Oeiras	OEI
Administração Regional de Saúde do Alentejo	ARSA
Administração Regional Hidrográfica do Tejo e Oeste	ARHTEJO
Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo	ADRAL
Águas de Lisboa e Vale do Tejo Norte Alentejano	ALVT
Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental	APPACDM
AreanaTejo - Agência de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo	AREANA
Associações Culturais e Recreativas Locais	ASSOCR
Associação de Desenvolvimento Terras do Condestável (ADI-TC)	ADITC
Associação Nacional de Jovens Empresários	ANJE
Associação Portuguesa de Apoio à Vítima	APAV
Bombeiros (locais)	BV
Casa do Alentejo	CASALEN
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	CCDRA
Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo	CIMAA
CRIPS - Centro de Recuperação Infantil de Ponte de Sor	CRIPS

Cruz Vermelha Portuguesa	CRUZV
Delta Cafés	DELTA
Direção Regional de Agricultura do Alentejo	DRAGRI
Direção Regional de Cultura do Alentejo	DRCA
Direção Regional de Educação do Alentejo	DREA
EDP	EDP
Empresas Locais	EMPR
Entidade Regional de Turismo do Alentejo e Ribatejo	ERT
Escola de Hotelaria e Turismo de Portalegre	ESCHOT
Agrupamento(s) de Escola(s) Local(ais)	ESCOLAS
Fundação Alter Real	ALTREAL
Fundação Cidade Amaia	AMAIA
Guarda Nacional Republicana	GNR
Hospital de Sta Luzia	HOSPELV
Hospital do Espírito Santo	HOSPEVR
Hospital Dr. José Maria Grande	HOSPPTG
Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas	ICNF
Instituto de Emprego e Formação Profissional	IEFP
Instituto de Segurança Social - Centro Distrital de Portalegre	ISSPTG
Instituto Politécnico de Portalegre	IPPTG
IPSS's Locais	IPSS
Juntas de Freguesia	JF
Liga Portuguesa de Bombeiros	LIGA
Microsoft Portugal	MICROSOFT
Ministério da Tutela	MINISTUT
Núcleo Empresarial da Região de Évora	NERE
Núcleo Empresarial da Região de Portalegre – NERPOR	NERPOR
Polícia de Segurança Pública	PSP
Portugal Telecom	PT
Secretaria de Estado da Modernização Administrativa	SECEMOD
União dos Sindicatos do Norte Alentejano	USNA
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano (ULSNA)	ULSNA
Universidade de Évora	UEVORA
Valnor - Centro Integrado de Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos	VALNOR

Apêndice 7 – Quadro de análise da entrevista realizada ao Informante-chave 1

OBJETIVOS	CONCEITOS	PERGUNTAS	RESPOSTAS
<p><i>Questões de caracterização</i></p>		<p>1. Nome:</p> <p>2. Função:</p> <p>3. Há quantos anos lida com relações de cooperação entre municípios?</p> <p>4. Antes de ter as atuais funções já tinha contacto com o sistema de cooperação entre Municípios? Se sim, qual o meio desse contacto?</p>	<p>Fátima Cid Lopes</p> <p>“estou neste momento a desempenhar funções na área da contratação pública nos serviços da central de compras das CIMAA” (p.1)</p> <p>Há 20, que são os anos que eu estou aqui na CIMAA (p.1)</p> <p>“Sim, porque nós aqui na CIMAA, seja em que área for, trabalhamos sempre com todos os municípios e no sistema de cooperação entre todos” (p.1)</p>
<p>OG <i>Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, ou seja, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores.</i></p> <p>OE Identificar, caracterizar e hierarquizar as variáveis mais importantes para o o funcionamento do sistema de cooperação;</p>	<p>Sistema Social</p> <p>Cooperação</p> <p>Processo Social</p> <p>Atores</p>	<p>5. Como caracteriza a cooperação intermunicipal desenvolvida neste território ao longo dos últimos anos?</p> <p>Evolução nas relações</p> <p>Estreitamento de relações</p>	<p>“pelo esforço que tem sido desenvolvido aqui pelos <u>órgãos da CIMAA</u>, creio que essa <u>cooperação</u> tem vindo a desenvolver-se e a estreitar-se, no fundo. Creio que os presidentes de câmara têm conseguido ao longo destes últimos anos...trabalhar em conjunto, coisa que há mais anos atrás era um</p>

		<p>6. Quais os fatores que influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação?</p> <p>Fatores externos (QCA)</p> <p>Resultado de experiências desenvolvidas</p> <p>7. E quais os fatores que as inibem (barreiras à cooperação)?</p> <p>Individualismo</p> <p>8. Da sua experiência, acha que os municípios têm desenvolvido medidas que promovem o desenvolvimento de relações de cooperação? De que forma?</p> <p>Medidas internas</p> <p>Relações com entidades extramunicipais</p>	<p>bocadinho mais complicado” (p. 2)</p> <p>“foi também ao nível do Quadro Comunitário de Apoio, o facto de se dar prioridade aos projetos intermunicipais” (p. 2)</p> <p>“acabaram por ver que a coisa, de facto, resultava e que sairiam muito...muito beneficiados se de facto cooperassem uns com os outros” (p.2)</p> <p>“Eu acho que ao nível dos municípios, cada município tenta sempre puxar para si”</p> <p>“acho que os municípios ao longo destes últimos anos têm desenvolvido medidas internamente para conseguir cooperar com outras entidades que não municípios, entre municípios, mas também com outras entidades no sentido de conseguirem alavancar o seu próprio concelho” (p. 2)</p>
--	--	--	--

<p>OE</p> <p>Analisar a estratégia dos atores do sistema de cooperação, através da identificação dos desafios e os objectivos associados, bem como as alianças (os consensos) e também os conflitos existentes entre os diversos atores;</p>	<p>Interação</p> <p>Ação Coletiva</p> <p>Estratégia</p> <p>Regulação</p>	<p>9. A cooperação é importante para a ação dos municípios, considerados individualmente? Porquê?</p> <p>Economia de escala</p> <p>Redução de recursos despendidos</p> <p>Benefício de conhecimentos</p> <p>Acesso a meios</p> <p>6) Para além dos Municípios, existem outras entidades importantes para o sistema de cooperação no território? Se sim, quais?</p> <p>Entidades Públicas</p>	<p>“Sim, eles depois beneficiam internamente porque, lá está, o facto deles se juntarem e cooperarem uns com os outros, (...) temos conseguido numa perspetiva de economia de escala grandes ganhos para todos os municípios” (p.3)</p> <p>“porque há uma aquisição que eles se calhar, por si só, eles não conseguiriam fazer e...entre todos eles vão conseguir, vão conseguir, com um custo muito menor, conseguir beneficiar o seu próprio município” (p.3)</p> <p>“temos protocolos de cooperação com a Entidade Regional de Turismo, com a Agência Regional de Energia e Ambiente, a Areanatejo, (...) com as Associações de Bombeiros, temos o ICNF [Instituto de Conservação da Natureza e da Floresta]” (p.3)</p>
--	--	---	---

		<p>7) Existem incentivos para o desenvolvimento de processos de cooperação? Se sim, quais? E são importantes para que os municípios decidam nesse sentido?</p> <p>Financeiros</p> <p>Desenvolvimento da Região</p> <p>8) Quais os fatores que determinam a confiança nas relações de cooperação entre municípios?</p> <p>Experiências anteriores</p> <p>Resultados de outras experiências</p> <p>Racionalidade</p> <p>9) Quais são as vantagens que identifica nas relações de cooperação entre municípios?</p> <p>Ganhos para os municípios</p>	<p>“são, essencialmente, incentivos, <u>incentivos [ênfase] financeiros</u>” (p.3)</p> <p>“E também quero acreditar que é pelo [sorriso], pelo <u>desenvolvimento conjunto do Alto Alentejo</u>”</p> <p>“isto funciona muito na base do <u>ver para crer</u>”</p> <p>“acho que neste momento é de facto o fator essencial <u>é o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido e os resultados que se têm obtido</u>”</p> <p>“já tomaram há algum tempo consciência que, de facto, o trabalhar em conjunto, em cooperação, <u>traz-lhes muitos mais benefícios do que trabalhar sozinhos</u>”</p> <p>“pelos <u>ganhos que eu tenho...que eu tenho visto (...)</u> não tenho qualquer dúvida que é uma vantagem fantástica a cooperação entre os municípios.</p>
--	--	--	---

		<p>10) E as desvantagens?</p> <p>Não existem</p> <p>11) A associação entre municípios confere maior/menor poder aos municípios? Se sim, em que medida?</p> <p>Maior autonomia</p> <p>Visibilidade</p> <p>Maior financiamento</p>	<p>Isso, eu não tenho qualquer dúvida” (p.4)</p> <p>“Não vejo desvantagem na cooperação” (p.4)</p> <p>“Obviamente que <u>cada presidente de câmara tem a sua visão das coisas</u> e, obviamente está sempre a defender, em primeiro lugar o interesse do seu município, mas eu <u>não vejo qualquer desvantagem na cooperação</u>” (p.4)</p> <p>“eu acho que a cooperação <u>não retira qualquer poder ao município</u> em si porque o município tem a sua autonomia” (p.4)</p> <p>“o facto de cooperarem <u>só poderão trazer ainda mais benefício</u>, e até, <u>autonomia</u> ao seu município” (p.5)</p> <p>“eles podem beneficiar muito mais o seu município e ter uma <u>visibilidade</u> se calhar maior porque conseguem trazer para o município <u>mais</u></p>
--	--	---	--

		<p>12) Em qualquer relação surgem conflitos. Existem conflitos entre municípios? Que tipo de conflitos? Que fatores terão estado na sua origem?</p> <p>Ideologia política</p> <p>Personalidade</p> <p>13) Qual (ais) a(s) forma(s) encontradas para resolver esses conflitos?</p> <p>Transparência</p> <p>Pessoas/Atores</p> <p>Negociação</p>	<p><u>verba</u> que de outra forma ou que não associando-se a outros não conseguiriam trazer” (p. 5)</p> <p>“eu acho que os conflitos que possam eventualmente existir tem sempre a ver com a <u>perspetiva política</u>” (p.5)</p> <p>“os presidentes <u>cada um dá a sua opinião, às vezes não coincide</u>, mas depois chega-se a um acordo e lá está: continuamos a <u>cooperação</u>” (p.5)</p> <p>“é a forma como as coisas são apresentadas e aí também tenho que dizer que <u>as pessoas, obviamente, são sempre fundamentais</u>” (p.5)</p> <p>“aqui o Primeiro-Secretário tem feito um bom trabalho nesse aspeto porque <u>vai sempre muito bem documentado e explica as coisas, (...) e consegue tecnicamente expor as coisas de forma a que os</u></p>
--	--	--	---

		<p>14) Acha que as relações de cooperação municipais têm consequências para o exterior dos municípios? Quais?</p> <p>Aproximação de outras entidades</p> <p>Trabalho com outras entidades extramunicipais</p>	<p><u>presidentes consigam perceber as mais-valias de se associarem</u>, de cooperarem uns com os outros” (p.5)</p> <p>“eles podem querer <u>limar mais uma arestazinha aqui, uma aresta, uma aresta ali</u> mas depois conseguem sempre chegar ali a um <u>consenso</u>” (p.5)</p> <p>“acho que <u>quando se veem resultados do trabalho em conjunto há outras entidades que se aproximam</u> digamos assim, e que querem também trabalhar e que <u>querem fazer parte do projeto</u> e, assim, <u>envolver mais atores</u>” (p.6)</p>
--	--	---	---

<p>OG Identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo.</p> <p>OE Enunciar as dimensões e as “hipóteses” associadas («possibilidades de futuro»);</p> <p>Consultar peritos na área da cooperação (inter)municipal;</p> <p>Hierarquizar os cenários</p>	<p>«Futuribles»</p> <p>Cenários</p> <p>Mudança</p> <p>Prospetiva Estratégica</p>	<p>15) Quais são os desafios que se colocam aos municípios no âmbito da cooperação?</p> <p>Visão</p>	<p>“o desafio é essencialmente eles <u>manterem esta perspetiva de que conseguem beneficiar muito mais o seu próprio município, o seu próprio concelho se cooperarem</u> uns com os outros e se se</p>
---	--	---	--

		<p>16)Quais os valores que identifica como fundamentais para o sucesso destes processos de cooperação entre municípios?</p> <p>Transparência</p> <p>Frontalidade</p> <p>17)O que considera que nunca devia mudar na cooperação intermunicipal?</p> <p>Transparência</p> <p>Sinceridade</p> <p>Honestidade</p> <p>18)Que alterações deveriam ocorrer no(s) processo(s) de cooperação entre municípios?</p> <p>Dar continuidade ao trabalho</p> <p>19)Como antevê o futuro da cooperação entre municípios?</p> <p>Bom</p>	<p>associarem uns com os outros” (p. 6)</p> <p>é essencialmente a <u>transparência</u> na forma como, como os processos e os projetos são... são apresentados (...) e a <u>frontalidade</u> [risos] que se exige nestas situações, entre todos os atores aqui envolvidos” (p. 6)</p> <p>“aquilo que não devia mudar era esta, esta <u>transparência entre todos</u>” (p. 6)</p> <p>“eu acho que nunca devia mudar é <u>esta transparência e esta sinceridade</u> entre todos os presidentes (...) mas pronto é no fundo esta <u>noção de... de honestidade</u>, no fundo, entre todos” (pp .6 - 7)</p> <p>“é <u>continuar o trabalho</u> que tem sido feito até então e</p>
--	--	--	---

		<p>Desenvolvimento das relações de cooperação</p> <p>20)O que é necessário para que essa visão de futuro seja concretizada? [sublinhar o papel que devem ter os atores do território]</p> <p>Trabalho conjunto</p> <p>Partilha de visão - Altruísmo</p> <p>Abandono da visão individualista</p> <p>21)A cooperação é uma estratégia de futuro para o território? Porquê?</p> <p>Maiores Benefícios</p> <p>Partilha de necessidades e de recursos</p> <p>Conhecimentos</p>	<p>tentar trazer sempre, como mais-valia para este processo de cooperação” (p.7)</p> <p>“Eu espero, sinceramente, que o futuro seja, pelo menos, tão bom em termos de cooperação como tem sido este passado recente” (p.7)</p> <p>“eu creio que, pela experiência de todos os presidentes de câmara, todos os municípios têm tido, eu creio que <u>esta cooperação se irá manter e se irá desenvolver cada vez mais</u>” (p.7)</p> <p>“Que <u>trabalhem em conjunto</u>, para <u>benefício de todos</u> [ênfase] e <u>não</u>, como falámos há pouco, para o seu próprio <u>umbigo</u> mas que trabalhem em conjunto <u>em prol, neste caso, do Alto Alentejo (...)</u> que tragam o <u>melhor para</u></p>
--	--	--	---

			<p><u>o Alto Alentejo, para cada um dos municípios e em conjunto para o Alto Alentejo” (p. 7)</u></p> <p>“Sem dúvida, sem dúvida! (...) tem trazido <u>muito mais benefícios</u> do que, do que trabalhar cada um per si. (...) <u>a maior parte das necessidades são comuns</u> e portanto, se trabalharmos em conjunto para colmatar essas necessidades que são comuns acho que os benefícios serão muito maiores” (p. 7)</p>
--	--	--	---

Apêndice 8 – Quadro de análise da entrevista realizada ao Informante-chave 2

OBJETIVOS	CONCEITOS	PERGUNTAS	RESPOSTAS
<i>Questões de caracterização</i>		<p>1. Nome:</p> <p>2. Função:</p> <p>3. Há quantos anos lida com relações de cooperação entre municípios?</p> <p>4. Antes de ter as atuais funções já tinha contacto com o sistema de cooperação entre Municípios? Se sim, qual o meio desse contacto?</p>	<p>“O meu nome é André Espenica”</p> <p>“a minha função designa-se, porque já teve vários nomes, designa-se por Primeiro Secretário da Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central”</p> <p>“Há 25!”</p> <p>“Antes de ser Primeiro Secretário fui Secretário Executivo, antes de ser Secretário Executivo, Secretário Geral, antes de ser Secretário Geral, Administrador Delegado e acho que paramos aí [risos], sempre nas mesmas funções, no essencial”</p>

<p>OG 1 Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, ou seja, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores</p> <p>OE - Identificar, caracterizar e hierarquizar as variáveis mais importantes para o o funcionamento do sistema de cooperação</p>	<p>Sistema Social Cooperação Processo Social Atores</p>	<p>5. Como caracteriza a cooperação intermunicipal desenvolvida neste território ao longo dos últimos anos?</p> <p>Tradição</p> <p>História</p> <p>Lei</p> <p>6. Quais os fatores que influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação?</p> <p>Necessidades organizacionais</p> <p>Escala</p> <p>Ganhos económicos</p> <p>Dificuldades financeiras</p> <p>Legislação Europeia</p>	<p>“A cooperação intermunicipal existe, seguramente, <u>desde que existem municípios</u>, como é evidente. Desde que existem municípios e em Portugal existem <u>há muitos, muitos anos... séculos, que os municípios se apoiam uns aos outros</u> e fazem coisas em comum, enfim... trocam experiências...” (p. 2)</p> <p>“de forma mais formalizada, sobretudo <u>através da lei</u> [ênfase], isso existe há relativamente pouco tempo” (p.2)</p> <p>“Já passámos por, não sei... uns sete ou oito <u>regimes jurídicos</u> das associações de municípios, desde o primeiro diploma em 81. E eu creio que o movimento, em termos gerais, foi sempre no sentido de <u>aumentar a cooperação, de aprofundar a cooperação, de fazer mais coisas</u>, de as fazer de modo mais... com uma colaboração mais estreita entre os municípios” (p. 2)</p> <p>“<u>a necessidade!</u> O principal fator” (p.3)</p> <p>“... se o município quiser obter financiamento para a formação precisa de ter um número mínimo de formandos nas ações e normalmente não consegue porque os municípios aqui são pequenos, não têm o número de funcionários daquela área suficientes para preencher uma</p>
--	---	--	--

		<p>7.E quais os fatores que as inibem (barreiras à cooperação)?</p> <p>Visões individuais</p> <p>Vontade individual</p> <p>Objetivos individuais</p> <p>Dificuldades em negociar</p> <p>Dificuldades financeiras</p> <p>Fragilidade estrutural</p> <p>Fraco relacionamento institucional</p> <p>8.Da sua experiência, acha que os municípios têm desenvolvido medidas que promovem o desenvolvimento de relações de cooperação? De que forma?</p> <p>Associação de municípios</p> <p>Geminações</p> <p>Colaborações informais</p> <p>Projetos conjuntos</p>	<p>turma, portanto, são obrigados à cooperação”</p> <p>“são sobretudo os <u>ganhos económicos</u> e as <u>necessidades de organização</u> de determinadas atividades que se não houver cooperação não são possíveis, mesmo” (p. 3)</p> <p>“os <u>financiamentos europeus</u> por exemplo incentivam muito a cooperação, porque os municípios têm de montar parcerias, têm que fazer ações conjuntas, isso é um forte incentivo à cooperação” (p. 3)</p> <p>“As visões, a <u>incapacidade para ultrapassar as visões particulares</u> de cada um” (p. 3)</p> <p>“quando não se consegue ultrapassar a <u>visão própria e negociar</u> [risos] com o vizinho, essa é a principal dificuldade” (p.3)</p> <p>“Há sempre <u>dificuldades financeiras</u>” (p.3)</p> <p>“São <u>estruturas muito frágeis</u> as associações de municípios, pela sua própria natureza, dependem sempre da vontade de cooperação dos municípios e há sempre dificuldades” (p.3)</p> <p>“uns que têm mais <u>vontade</u> e outros têm menos vontade” (p.3)</p> <p>“é um dos nossos principais problemas, o fraco relacionamento institucional” (p.8)</p>
--	--	--	---

<p>OE 2</p> <p>Analisar a estratégia dos atores do sistema de cooperação, através da identificação dos desafios e os objectivos associados, bem como as alianças (os consensos) e também os conflitos existentes entre os diversos atores</p>	<p>Interação</p> <p>Ação Coletiva</p> <p>Estratégia</p> <p>Regulação</p>	<p>9.A cooperação é importante para a ação dos municípios, considerados individualmente? Porquê?</p> <p>Combate ao isolamento organizacional</p> <p>Conhecimento da realidade</p> <p>Capacidade de negociação</p> <p>10. Para além dos Municípios, existem outras entidades importantes para o sistema de cooperação no território? Se sim, quais?</p> <p>Empresas</p> <p>Associações</p> <p>Associações sem fins lucrativos</p> <p>11. Existem incentivos para o desenvolvimento de processos de cooperação? Se sim, quais? E são importantes para que os municípios decidam nesse sentido?</p> <p>Não existem incentivos regulamentares ou financeiros especificamente dirigidos à cooperação</p> <p>Financiamentos Europeus</p> <p>Lei do associativismo municipal</p> <p>12. Quais os fatores que determinam a confiança nas</p>	<p>“<u>Sim</u>, e elas não se esgotam nas <u>associações de municípios</u> (...) <u>geminções</u> (...) as <u>colaborações informais</u> sem que haja estruturas associativas (...); os projetos, claro que os financiamentos europeus por exemplo incentivam muito a cooperação” (p.3)</p> <p>“Eu tenho a certeza que sim!” (p.4)</p> <p>“Uma organização (...) que se fecha sobre si própria não tem nada a ganhar com isso” (p. 4)</p> <p>“...há ganhos objetivos nas relações que se estabelecem, quer em termos de <u>conhecimento daquilo que se faz</u>, quer <u>dos negócios que se fazem</u>, que são feitos entre organizações”.</p> <p>“Sim, existem as <u>empresas</u>, (...) <u>Associações</u>, <u>associações sem fins lucrativos</u> (...), criadas por municípios e entre municípios e de municípios com outras entidades...” (p.4)</p> <p>“Sim, os <u>financiamentos europeus</u> são” (p.4)</p> <p>“a <u>lei das associações de municípios</u>, neste momento, é praticamente obrigatória; obriga os municípios a associarem-se”</p> <p>“Eu diria que <u>não há incentivos regulamentares ou financeiros</u></p>
---	--	---	---

		<p>15. A associação entre municípios confere maior/menor poder aos municípios? Se sim, em que medida?</p> <p>Maior poder</p> <p>16. Em qualquer relação surgem conflitos. Existem conflitos entre municípios? Que tipo de conflitos? Que fatores terão estado na sua origem?</p> <p>Questões financeiras</p> <p>Interesses divergentes</p> <p>Visões diferentes</p> <p>17. Qual (ais) a(s) forma(s) encontradas para resolver esses conflitos?</p> <p>Efetuar cedências (diminuição da liberdade individual)</p> <p>Negociação</p> <p>18. Acha que as relações de cooperação municipais têm consequências para o exterior dos municípios? Quais?</p> <p>Pessoas /População</p> <p>Organização municipal</p>	<p>nessa cooperação não podemos fazer.” (p. 5)</p> <p>“<u>Não creio que haja desvantagens na cooperação...</u>” (p.5)</p> <p>“Confere-lhes maior poder. Mesmo que pontualmente a assunção de compromissos os obrigue a <u>abdicar de poder</u>, acontece e é um dos problemas” (p. 5)</p> <p>“O exemplo que acabei de dar tem a ver com questões financeiras, não é? Uns têm que pagar para outros e, naturalmente, em determinadas situações gera conflitos, há um <u>conflito de interesses, interesses económicos.</u>” (p. 5)</p> <p>“As pessoas têm <u>diferentes visões</u> das questões que têm pela frente e das decisões que têm de tomar e isso gera conflitos.” (p.5)</p> <p>“<u>Negociando, cedendo parte a parte, como todos os conflitos</u>” (p.6)</p> <p>“<u>Os municípios trabalham para as pessoas</u>, para a população e aquilo que fazem em matéria de cooperação também é feito para as pessoas embora, <u>às vezes, as ações sejam feitas muito dirigidas aos próprios meios</u></p>
--	--	---	---

			<u>internos</u> e, portanto, só tem uma consequência sobre as pessoas de forma indireta” (p.6)
--	--	--	--

<p>Identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo.</p> <p>Enunciar as dimensões e as “hipóteses” associadas («possibilidades de futuro»);</p> <p>Consultar peritos na área da cooperação (inter)municipal;</p> <p>Hierarquizar os cenários</p>	<p>«Futuribles»</p> <p>Cenários</p> <p>Mudança</p> <p>Prospetiva Estratégica</p>	<p>19. Quais são os desafios que se colocam aos municípios no âmbito da cooperação?</p> <p>Aprofundamento das relações de cooperação</p> <p>Abertura a cedência de poder</p> <p>Cooperação em desenvolvimento económico</p> <p>Reforço das Associações de Municípios</p> <p>Regiões Administrativas</p> <p>Regime Jurídico</p>	<p>“o aprofundamento da cooperação é necessário, ou seja, temos que <u>aprofundar ainda mais as relações de cooperação</u>, o que implica <u>ceder ainda mais poder</u> no âmbito dessas relações...” (p.6)</p> <p>“precisamos de <u>aprofundar</u> muito mais o <u>relacionamento</u>” (p.8)</p> <p>“matérias como o desenvolvimento económico, que tem uma importância crescente” (p. 6)</p> <p>“estas <u>estruturas associativas formais</u>, as associações de municípios, podem desempenhar um papel importantíssimo” (p.6)</p> <p>“no nosso caso, as sempre adiadas <u>regiões administrativas</u> seriam muito importantes nesse processo e seriam importantes também para apoiar a cooperação municipal” (p.6)</p> <p>“dever-se-ia colher lições da aplicação das várias soluções que já foram ensaiadas ao longo destes 30, 30 quase 35 anos e deveriam <u>melhorar o regime jurídico das associações de municípios</u>, exatamente para</p>
--	--	--	---

			possibilitar o aprofundamento dessa cooperação.”
		<p>20. Quais os valores que identifica como fundamentais para o sucesso destes processos de cooperação entre municípios?</p> <p>Honestidade</p> <p>Seriedade</p> <p>Altruísmo</p>	<p>“ Quando falamos de valores temos de falar de <u>honestidade, de seriedade...</u>” (p.7)</p> <p>“ se o fizerem portanto de forma empenhada, por um lado e por outro lado, de forma sincera e honesta; <u>focando-se nos objetivos, sendo capazes de abdicar dos propósitos particulares</u> e de algum do seu poder que confira poder à relação.” (p.7)</p>
		<p>21. O que considera que nunca devia mudar na cooperação intermunicipal?</p> <p>Caracter voluntário</p> <p>Dependência financeira dos municípios</p> <p>Princípios</p>	<p>“ O seu <u>carácter voluntário</u>, que tem sofrido alguns...tem sofrido alguns ataques (...) O associativismo municipal foi sempre, um dos princípios base foi sempre o seu carácter voluntário e isso não devia mudar nunca” (p.7)</p> <p>“ Outra coisa que não deve mudar é a sua dependência financeira dos municípios” (p.7)</p> <p>“ Os princípios não deviam mudar sob pena de passar a ser outra coisa.” (p.7)</p>
		<p>22. Que alterações deveriam ocorrer no(s) processo(s) de cooperação entre municípios?</p>	<p>“devia desaparecer as <u>limitações ao princípio de voluntariado</u>, digamos assim; devia, apesar de tudo, haver mais apoio financeiro aos municípios...” (p.7)</p>

		<p>Limitações ao princípio do voluntariado</p> <p>Maior apoio financeiro aos municípios</p> <p>Melhorias no regime jurídico</p> <p>23. O que é necessário para que essa visão de futuro seja concretizada? [sublinhar o papel que devem ter os atores do território]</p> <p>Divulgação</p> <p>Valorização</p> <p>Melhorar o conhecimento sobre a cooperação entre municípios</p> <p>24. A cooperação é uma estratégia de futuro para o território? Porquê?</p> <p>Necessidade de adensamento de relações</p>	<p>“Acho que o <u>regime jurídico</u> podia ser melhorado” (p.7)</p> <p>“trabalhar mais na <u>divulgação</u> junto da população em geral porque podem ser os novos eleitos de amanhã, da <u>importância</u> destas estruturas de <u>cooperação</u> e das formas de <u>cooperação</u> não só dos municípios, mas também outras, precisamos de as <u>divulgar</u> e de as <u>prestigiar</u> junto das pessoas”</p> <p>“O adensamento das relações de cooperação a todos os níveis é fundamental.” (p.8)</p> <p>“precisamos de aprofundar muito mais o relacionamento” (p. 8)</p>
--	--	---	--

Apêndice 9 – Quadro de análise da entrevista realizada ao Informante-chave 3

OBJETIVOS	CONCEITOS	PERGUNTAS	RESPOSTAS
<p><i>Questões de caracterização</i></p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. Nome: 2. Função: 3. Há quantos anos lida com relações de cooperação entre municípios? 4. Antes de ter as atuais funções já tinha contacto com o sistema de cooperação entre Municípios? Se sim, qual o meio desse contacto? 	<p>Orlando Manuel Fonseca Pereira</p> <p>1º Secretário da Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo</p> <p>Desde 1992 (24 anos). “eu vim para cá em 92, apanhei o final do Quadro Comunitário, do primeiro Quadro Comunitário. (p. 2) “Eu estou cá, <u>faz agora em Março, vinte e quatro. (p.2)</u></p> <p>“eu <u>vim para cá em 92, apanhei o final do Quadro Comunitário, do primeiro Quadro Comunitário. Havia só dois projetos, um ou dois projetos, era o Plano Integrado do Distrito de Beja mais um pequeno projeto.</u> Depois começámos na <u>modernização, sempre no sentido da cooperação entre municípios. (p. 2)</u> “Eu estou cá, <u>faz agora em Março, vinte e quatro.</u> O primeiro ano que vim para cá foi em estágio. Vim fazer um <u>estágio, no curso de sociologia</u></p>

			<p>não havia estágios, eu pedi um estágio aqui [Associação de Municípios], <u>vim para cá como estagiário, depois acabei por ficar, fui ficando. Portanto sou quadro do Mapa da Comunidade, da Associação agora Comunidade.</u> (p. 2)</p>
<p>I <i>Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, ou seja, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores.</i></p> <p>Identificar, caracterizar e hierarquizar as variáveis mais importantes para o o funcionamento do sistema de cooperação;</p>	<p>Sistema Social Cooperação Processo Social Atores</p>	<p>1. Como caracteriza a cooperação intermunicipal desenvolvida neste território ao longo dos últimos anos?</p> <p>Preocupação de cooperação</p> <p>Diferenças na cooperação entre municípios ao longo do tempo</p> <p>Cooperação transfronteira – solidez</p> <p>Aumento do nível de cooperação transfronteira</p> <p>Quadro Comunitário</p> <p>Necessidade de aumentar a cooperação intermunicipal</p> <p>Políticas Públicas</p> <p>CIM</p> <p>Transversalidade dos problemas no território</p>	<p>1 - “[Período inicial] Em territórios em que <u>faltava quase tudo fazer, havia muita falta de infraestruturas; infraestruturas pesadas que... obrigou a uma atenção muito grande para o interior de cada município.</u> Ainda assim, os nossos <u>municípios sempre estiveram,</u> penso eu, <u>numa linha de grande preocupação em cooperarem</u> uns com os outros. É claro que <u>as coisas hoje são diferentes</u> do que eram há trinta anos (...)” (p. 2)</p> <p>“eu quando vim, logo no primeiro... ao <u>fim de poucos anos, entrámos em experiências de cooperação transfronteira.</u> (p. 2)</p> <p>“<u>Daí para cá as coisas aumentaram muito</u> e o nível, <u>com os vizinhos espanhóis aqui do nosso território, tem vindo a</u></p>

		<p><u>umentar e através de várias... projetos que fomos desenvolvendo com os municípios e com a associação e os seus municípios, com os vizinhos do outro lado, hoje temos já um nível de solidez a nível de alguns projetos, mas claro muito aquém.</u></p> <p><u>“hoje estes novos Quadros Comunitários são muito virados para a cooperação intermunicipal, mas também sabemos que em teoria é uma coisa e depois na prática essa cooperação às vezes não atinge níveis que gostaríamos porque tem a ver com outro nível de dificuldades também existente nos municípios.” (p. 2)</u></p> <p><u>“A cooperação acho que precisa de aumentar necessariamente porque quanto mais cooperarmos menores recursos necessitaremos e todos vamos ganhando com essa forma de atuar. (...) é preciso articularmo-nos porque só desta forma conseguimos chegar mais além.” (p. 2)</u></p> <p><u>“os municípios têm dado provas, não chegaram ainda a um patamar...muito ou</u></p>
--	--	--

		<p>2. Quais os fatores que influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação?</p> <p>Fatores externos</p> <p>Fundos comunitários</p> <p>Falta de autonomia financeira</p> <p>Fatores internos</p> <p>Consumem-se recursos a tentar solucionar problemas que não são da competência dos municípios</p> <p>Políticas Públicas</p> <p>Problemas do quotidiano</p>	<p><u>relativamente satisfatório.</u> no verdadeiro sentido, mas se formos avaliar <u>têm sido dados passos significativos ao nível do trabalho entre os municípios.</u>” (p. 3)</p> <p>“<u>há fatores externos</u> que, como sabe, os municípios vivem muito de fundos comunitários, de participações dos quadros comunitários de apoio porque os nossos municípios sobretudo aqui no Alentejo e na sub-região do Baixo Alentejo, no Alto Alentejo e na sub-região do Alto Alentejo e em todos o Alentejo, são municípios relativamente de baixos recursos, que não têm grandes fontes de financiamento, recolhem poucas receitas e têm de contar sempre com a ajuda externa.” (p. 3)</p> <p>“hoje precisávamos de atuar sobre essas infraestruturas, estou a falar de saneamento, estou a falar de água, redes... É preciso atuar e hoje estamos com alguma dificuldade ao nível do financiamento porque os novos Quadros são muito</p>
--	--	---	---

		<p>3. E quais os fatores que as inibem (barreiras à cooperação)?</p> <p>Preocupações em termos dos territórios micro (municípios individualmente)</p> <p>Questões políticas</p> <p>Processos eleitorais</p> <p>Pressão/Papel dos municípios</p> <p>Concorrência interterritorial (desconfiança??)</p> <p>Político-partidárias</p> <p>Recursos de cada um dos municípios</p>	<p>imateriais e nós precisamos de atuação material.”</p> <p>“<u>seria importante que o município não olhasse só para o seu território mas é verdade que dentro do seu território ainda há muitos problemas por resolver.</u> E claro que o município está preocupado com <u>esses pequenos problemas que afetam a vida do dia-a-dia dos seus munícipes.</u>” (p. 3)</p> <p>3 - “as barreiras à cooperação, <u>eu diria que há.</u> (p.4)</p> <p>“todas as câmaras construíram um tanque, as piscinas cobertas porque se tivéssemos avançado em pequenos agrupamentos de municípios, municípios de grande proximidade, nós temos quatro ou cinco municípios que distam dez quilômetros de cada um, se calhar se tivéssemos enveredado por a cooperação, nessa altura tínhamos apenas uma infraestrutura e dava para esses concelhos todos” (p. 4)</p> <p>“também tem a ver com <u>questões políticas e os processos eleitorais</u> de quatro em quatro anos, a <u>visão como os</u></p>
--	--	--	--

		<p><u>munícipes olham para os candidatos e para os políticos, obrigam a que seja feito um grande esforço em todos os territórios”</u> (p. 4)</p> <p>“há <u>sempre uma desconfiança de uns em relação aos outros (...)</u>” (p. 4)</p> <p>“e pode-se também colocar <u>as cores politico-partidárias, também pode ser um fator que possa constituir barreiras,</u> ainda que não note neste momento, que isso exista.” (p. 4)</p> <p>“posso falar-lhe com conhecimento de causa, que <u>não encontro aqui grandes barreiras à cooperação,</u> até no alinhamento do quadro comunitário. <u>Porque há presidentes que prescindem de uma prioridade, (...)</u> e então, <u>há aqui também cedências,</u> há <u>negociação</u> fácil e eu diria: há cooperação.” (p. 5)</p> <p>“e depois <u>tem a ver com os recursos,</u> aliás, <u>os recursos de cada município também são barreiras,</u> às vezes <u>constituem barreiras à cooperação.</u>” (p. 6)</p>
--	--	---

		<p>4. Os próprios municípios, eles por si, sem haver os fatores externos, eles próprios desenvolvem medidas que promovem a cooperação?</p> <p>Proximidade geográfica Problemas similares</p> <p>5. Para além destas ações mais macro, a própria cooperação é importante para a ação individual de cada um dos municípios?</p> <p>Replicação de experiências</p> <p>6. Para além dos Municípios, existem outras entidades importantes para o sistema de cooperação no território? Se sim, quais?</p> <p>Todos os parceiros que intervêm no território (em cada área específica)</p> <p><u>“Desenvolvem. Desenvolvem medidas que promovem a cooperação, não só ao nível da própria Comunidade, o envolvimento dos treze municípios, mas é possível, por exemplo, agrupamentos de dois, de três, de quatro, nestes de proximidade já desenvolvem um conjunto de atividades ao nível da cultura, ao nível da educação, portanto há aqui... já se nota o desenvolvimento.”</u> (p. 5)</p> <p><u>“Um pouco na proximidade geográfica, no território de proximidade, nos quadros de necessidade semelhante, ao nível da educação, ao nível da cultura...”</u> (p. 5)</p> <p>5 - <u>“eu vejo que a cooperação é muito importante porque traz sempre mais-valias para o território de cada município. Mais-valias, tem a ver com experiências que, às vezes, estão a ser bem sucedidas num lado e que outro município vai buscar a experiência”</u> (p. 6)</p> <p><u>“Não só aquele que recebe, mas também aquele que ajuda a</u></p>
--	--	---

<p>Analisar a estratégia dos atores do sistema de cooperação, através da identificação dos desafios e os objectivos associados, bem como as alianças (os consensos) e também os conflitos existentes entre os diversos atores;</p>	<p>Interação</p> <p>Ação Coletiva</p> <p>Estratégia</p> <p>Regulação</p>	<p>7. Já falou no quadro comunitário, existem outros incentivos para processos de cooperação?</p> <p>Quadro Comunitário</p> <p>8. Quais os fatores que determinam a confiança nas relações de cooperação entre municípios?</p> <p>Características dos protagonistas</p> <p>9. Quais são as vantagens que identifica nas relações de cooperação entre municípios?</p> <p>Ganho de sinergias</p> <p>Poupança de recursos</p> <p>Ganhos para todos</p> <p>10. E as desvantagens?</p>	<p>fortalecer e depois conseguimos vê-los todos articulados.” (p. 6)</p> <p>“Ah sim! <u>Eu acho que todos os parceiros são importantes para a consolidação das atividades e das ações dos municípios.</u>”</p> <p>“<u>Hoje não faz sentido trabalharmos num projeto (...) se não envolver as entidades que estão no território, as entidades que têm conhecimento e que trabalham nesse campo</u>” (p. 6)</p> <p>“<u>É necessário, de facto, esse envolvimento de todas as partes que têm conhecimento e sabem para levar com sucesso as ações.</u>” (p. 6)</p> <p>“<u>Claro que existem! É assim, o novo quadro comunitário, a sua filosofia é um motivo mais do que suficiente para a cooperação entre os municípios. Aliás, uma das condições do quadro é projetos intermunicipais e até inter-regionais.</u>” (p. 7)</p> <p>“eu acho que a cooperação intermunicipal tem que se alicerçar numa <u>base de profunda confiança e respeito.</u>” (p. 8)</p>
--	--	--	--

		<p>Não vê desvantagens</p> <p>11. A associação entre municípios confere maior/menor poder aos municípios? Se sim, em que medida?</p> <p>Maior poder</p> <p>Desenvolvimento Regional</p> <p>Lobby</p> <p>Mobilização</p> <p>Promover a mudança</p> <p>12. Em qualquer relação surgem conflitos. Existem conflitos entre municípios?</p> <p>Escassez de recursos</p> <p>Partilha de recursos</p> <p>Opiniões diferentes</p> <p>Nova fase</p>	<p>“Tem a ver com as características das pessoas” (p. 8)</p> <p><u>“ganha-se sinergias e poupam-se recursos.</u> Quanto melhor alicerçado estiver o processo de cooperação todos tendem a ganhar” (p. 8)</p> <p>10 - <u>“não consigo ver desvantagens</u> exceto processos entre aspas “competitivos” por vezes de tendência eleitoralista.” (p. 8)</p> <p><u>“Ah sem sombra de dúvida, sem sobra de dúvida confere maior sobretudo pelas causas do desenvolvimento regional, as acessibilidades, as infraestruturas...”</u> (p. 9)</p> <p><u>“Portanto, todos juntos temos feito alguma pressão.”</u> (p. 9)</p> <p><u>“em conjunto consegue-se uma maior mobilização, consegue-se mudar... opiniões, consegue-se fazer mentalidades, consegue-se contribuir para a melhoria das condições de vida das populações, não tenho dúvidas.</u></p>
--	--	--	--

		<p>13. E como é que... quais são as formas que normalmente são encontradas para resolver estes conflitos</p> <p>Negociação</p> <p>14. As relações de cooperação entre municípios têm consequências para o exterior?</p> <p>Efeito contagiante</p> <p>Visibilidade</p>	<p>12 - “é assim, <u>à primeira não estou a ver conflitos, claro que há conflitos!</u> Há sempre. Tudo o que suscita recursos, escassos... <u>tudo o que suscita a existência de recursos e quando eles são escassos, a sua partilha leva de facto aos conflitos.</u>” (p. 10)</p> <p>“mas do conflito, <u>às vezes, também se traduz uma nova fase,</u> um conflito permite pôr em confronto, é um palco. <u>Os conflitos surgem de opiniões diferentes, depois a harmonização...</u> espera-se [ênfase] que seja possível harmonizar o resultado desse conflito e que contribua para o bem de todos.” (p. 10)</p> <p>13 - “no processo há sempre, há sempre que fazer cedências, não é? Que negociar. <u>A negociação, eu diria que a negociação é a melhor forma de gerir o conflito.</u> (p. 10)</p> <p>“é assim, acho que têm. Não acho, tenho a certeza.” (p. 10)</p> <p>“Este trabalho é invejado, <u>deve ser reproduzido</u>” (p. 10)</p>
--	--	--	--

			<p>“a <u>Comunidade ganha visibilidade</u> também por causa deste trabalho em grupo e em cooperação e que poderá contribuir para dar sementes” (p. 10)</p> <p>“E acho que a cooperação traz, de facto, dá essa visibilidade.” (p. 11)</p>
--	--	--	---

<p>Identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo.</p> <p>OE</p> <p>Enunciar as dimensões e as “hipóteses” associadas («possibilidades de futuro»);</p> <p>Consultar peritos na área da cooperação (inter)municipal;</p> <p>Hierarquizar os cenários</p>	<p>«Futuribles»</p> <p>Cenários</p> <p>Mudança</p> <p>Prospetiva Estratégica</p>	<p>1. Quais são os desafios que se colocam aos municípios no âmbito da cooperação?</p> <p>Despovoamento e envelhecimento populacional</p> <p>Necessidade de pensar sobre os problemas a uma escala macro (Europa)</p> <p>Desenvolvimento dos territórios</p> <p>Quebrar a lógica da centralização das infraestruturas</p> <p>Interação entre atores municipais e extra-municipais (local – regional – nacional)</p> <p>Afastamento entre Poder central e Poder Local – Regionalização</p>	<p>“problema do abandono e do envelhecimento das nossas populações.” (p. 11)</p> <p>“Porque é preciso que os municípios, em conjunto, lutem contra este problema [abandono e envelhecimento] e lutar contra este problema urge uma <u>mobilização dos países todos da Europa.</u>” (p. 11)</p> <p>“<u>O desafio é promover o desenvolvimento dos territórios, evitando que todo o nosso património... digamos, humano e as infraestruturas e a utilização de serviços seja deslocalizado para o litoral e para territórios mais centrais</u>” (p. 11)</p> <p>“<u>o desenvolvimento global do território é um problema das autarquias mas é um problema de todas as forças vivas e de todo o país.</u>” (p. 11)</p>
--	--	---	--

		<p>2. Quais os valores que identifica como fundamentais para o sucesso destes processos de cooperação entre municípios?</p> <p>Conhecimento</p> <p>Comprometimento dos atores (Poder Local e Poder Central)</p> <p>Igualdade</p> <p>3. O que considera que nunca devia mudar na cooperação intermunicipal?</p> <p>Trabalhar em prol do bem comum</p> <p>4. Que alterações deveriam ocorrer no(s) processo(s) de cooperação entre municípios?</p>	<p>“ mas as autarquias não podem fazer tudo sozinhas.” (p. 12)</p> <p>“Porque <u>estamos num poder local forte, não temos um poder intermédio e depois temos o poder central e, às vezes, a força do poder local é insuficiente para lutar por estas causas da dignidade humana.</u> (p. 12)</p> <p>“ Acho que o <u>conhecimento é um valor fundamental.</u> Só o conhecimento nos pode ajudar a sairmos deste marasmo.” (p. 12)</p> <p>“<u>O comprometimento das pessoas com os processos de desenvolvimento mas também o comprometimento dos governos com os territórios mais fragilizados.</u>” (p. 12)</p> <p>“Acho que o valor da... para promovermos o valor da dignidade, eu diria da igualdade de oportunidades” (p. 12)</p> <p>“A vontade de fazer coisas em prol de todos, isso é muito importante.” (p. 12)</p> <p>“<u>A burocracia ainda é um fator impeditivo de aumentar a cooperação.</u> E agora vou valorizar aqui</p>
--	--	--	---

		<p>6. O que é necessário para que essa visão de futuro seja concretizada? [sublinhar o papel que devem ter os atores do território]</p> <p>Compromisso</p> <p>Responsabilização</p> <p>Agir / Interagir</p>	<p><u>“a cooperação deve ser sempre encarada como algo promissor, como algo que tem futuro, porque dela depende a melhoria das nossas condições de vida. Se estivermos articulados, articulados com certeza que temos condições para sermos mais felizes”</u> (p. 13)</p> <p>“Os atores devem ter um papel de compromisso, não basta dizer: «vou à reunião» e depois...eu vou à reunião mas depois não faz nada. É preciso que o ator se comprometa, «eu faço isto, isto e isto, em prol da comunidade!» (p. 14)</p> <p>“É obrigado a <u>comprometer o ator</u> porque se não existir esse compromisso também não há responsabilização. <u>A responsabilização de todos os envolvidos nos processos, todos</u> [ênfase] significa os políticos mas muitos têm que <u>interagir com os stakeholders locais e com os atores que estão implicados no estudo e com os atores que estão no território porque ninguém melhor do que eles sabe quais são os problemas, quais as necessidades e quais as soluções para o problema da sua aldeia, da</u></p>
--	--	--	---

		<p>7. A cooperação é uma estratégia de futuro para o território? Porquê?</p> <p>Resolução de problemas estratégicos</p> <p>Solidariedade</p> <p>Prevenção de conflitos</p>	<p>sua vila e do seu bairro e da sua cidade.” (p. 14)</p> <p>“Insisto que sim! Sem ela dificilmente conseguimos atingir resultados satisfatórios e perante as grandes adversidades que se colocam” (p. 14)</p> <p>“<u>a Europa precisa de cooperar para resolver o problema, o problema do envelhecimento e o problema dos migrantes se não cooperar não o resolve.</u> (p. 15)</p> <p>“<u>A solidariedade é fundamental</u> para consolidar os processos de desenvolvimento. (...) sem cooperação dificilmente... aliás, se a Europa cooperasse este problema tinha sido resolvido (p. 14)</p> <p>“A cooperação é fundamental (...) <u>quando não querem cooperar acontecem guerras, acontecem desprimores para as populações.</u>” (p. 14)</p>
--	--	---	--

Apêndice 10 – Quadro de análise da entrevista realizada ao Informante-chave 4

OBJETIVOS	CONCEITOS	PERGUNTAS	RESPOSTAS
<i>Questões de caracterização</i>		<p>1.Nome:</p> <p>2.Função:</p> <p>3.Há quantos anos lida com relações de cooperação entre municípios?</p> <p>4.Antes de ter as atuais funções já tinha contacto com o sistema de cooperação entre Municípios? Se sim, qual o meio desse contacto?</p>	<p>Paulo Neto</p> <p>Professor da Universidade de Évora, Unidade de Monotorização da Cooperação</p>
<p>I</p> <p><i>Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, ou seja, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores.</i></p> <p>OE</p> <p>Identificar, caracterizar e hierarquizar as variáveis mais importantes para o o funcionamento do sistema de cooperação</p>	<p>Sistema Social</p> <p>Cooperação</p> <p>Processo Social</p> <p>Atores</p>	<p>5.Como é que caracteriza a cooperação intermunicipal que se desenvolve no território ao longo dos últimos anos?</p> <p>Voluntária</p> <p>Vontades e interesses dos municípios</p> <p>Institucionalizada</p> <p>Proximidade</p> <p>Formalizada – existência de um modelo</p> <p>Novo entendimento do valor da cooperação</p> <p>Alteração do primado nos Fundos Comunitários</p> <p>CIM</p>	<p>“nos tempos mais recentes, <u>houve um trabalho de grande colaboração e participação</u> por parte dos municípios na construção de um instrumento de planeamento... Acordo de Parceria Portugal 2020 e também no Plano de Ação Regional do Alentejo”</p> <p>“<u>outros períodos</u> (antes de 2014) em que a <u>dinâmica era mais, ou estava mais sujeita ou dependente da vontade e da intenção que os municípios tinham</u> (...) um período em que isso era sobretudo pela <u>vontade, pelo interesse.</u>” (p.2)</p> <p>De 14 [2014] para cá (...) estamos a falar do período de 2012/2013 para cá, muita desta <u>cooperação</u> que estamos a falar, ela <u>foi mais institucionalizada quer no âmbito das Comunidades Intermunicipais</u> quer, (...) quer pela <u>própria dinâmica daquilo que é a construção de um instrumento privilegiado de planeamento para estes territórios</u>, (...) refiro-me às</p>

		<p>Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial do qual depois decorre o Pacto Territorial para o Desenvolvimento Territorial e o próprio IT” (p.2)</p> <p>“mais ou menos 2008-2009 e daí para a frente é que <u>muito do instrumental</u>” (p. 2)</p> <p>“As entidades <u>hoje estão cada vez mais próximas</u> nas rotinas de contacto”</p> <p>“do ponto de vista formal <u>existe hoje um documento que enquadra</u>, no âmbito do quadro da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, <u>enquadra toda... e a própria mecânica de construção da IT implicava, por exemplo, opções claras sobre qual o modelo de cooperação intermunicipal</u> que devia estar implícito na construção da estratégia que se imaginava para aquela unidade territorial NUT III” (p.3)</p> <p>“Acho que há hoje um <u>entendimento diferente sobre o valor da cooperação</u>, também acho que há uma nova disponibilidade e uma nova abertura por parte das próprias autarquias para este tipo de exercícios” (p.5)</p> <p>“desde 1989 que foi quando começou o primeiro Quadro Comunitário de Apoio até recentemente, o setor público, em geral, e as autarquias, em particular, tiveram sempre nesse instrumento de</p>
--	--	---

		<p>6. Quais os fatores que influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação?</p> <p>Políticas Públicas</p> <p>União Europeia</p> <p>Quadro Comunitário</p> <p>Novos desafios</p> <p>Solidariedades de proximidade</p> <p>Redes internacionais – maior proximidade/menor concorrência</p> <p>Papel dos municípios</p> <p>Definição dos domínios de cooperação</p> <p>Segmentação dos domínios de cooperação</p>	<p>programação e financiamento comunitário um papel de primado” (p.9)</p> <p>“tudo o que hoje vai ser apoiado no âmbito do Portugal 2020 tem e deve ter como <u>consequência última o impacto na sociedade</u> (p.11)</p> <p>“consequências das <u>políticas públicas, até que ponto é que são as políticas públicas que geram essas dinâmicas ou se são as políticas públicas que acabam por enquadrar dinâmicas</u> que já existem” (p. 4)</p> <p>“os municípios portugueses reagem aquilo que era um conjunto de instrumentos que desde 1991 a <u>União Europeia foi criando para a cooperação entre cidades e regiões</u>” (p. 4)</p> <p>“<u>que incentiva [quadro comunitário] a cooperação é verdade.</u> Significa que há de haver muitos projetos que têm de ser obrigatoriamente em parceria e o obrigatoriamente em parceria já resulta” (p. 17)</p> <p>“uma das razões que fazia com que aqueles territórios pudessem cooperar mais facilmente com outros territórios que <u>estavam longe</u> do que com aqueles territórios que estavam ao perto ou que estão perto é a própria <u>noção sobre o efeito da concorrência</u>” (p.4)</p> <p>“nós próprios, <u>municípios, municípios de cada um dos</u></p>
--	--	--	--

		<p>7.E quais os fatores que as inibem (barreiras à cooperação)?</p> <p>Concorrência interterritorial</p> <p>Pressão dos municípios</p> <p>Velocidade das mudanças</p> <p>Necessidade de reinvenção da estratégia de cada município</p> <p>Cada território tenta evidenciar-se</p> <p>Necessidade de liderança</p> <p>Distanciamento entre Poder Central e Local</p>	<p><u>municípios temos aqui um papel que é, que é também relevante, (...) os próprios municípios pressionam muitas vezes esta concorrência” (p. 5)</u></p> <p>“subdividir em que dinâmicas é que, de facto, <u>os municípios estão dispostos a ser domínios de cooperação e quais é que são os domínios em que eles não querem que sejam domínios de cooperação” (p. 5)</u></p> <p>“não era necessariamente mau que fosse passível de se cooperar no domínio da cultura e mais difícil o domínio da economia, o que seja, mas era um tipo de análise que <u>permitiria uma segmentação daquilo que é, (...) o que é que é passível de ser objeto de cooperação e o que é que não é” (p. 6)</u></p> <p>“os municípios perceberam que na questão da <u>concorrência interterritorial” (p.7)</u></p> <p>“Parece-me que uma das dificuldades da cooperação é esta <u>velocidade com que os próprios territórios se inspiram uns nos outros</u> e, por uma <u>pressão que, provavelmente, começa logo pelos municípios,</u> que somos nós municípios a querer que a nossa autarquia tenha tudo e mais qualquer coisa” (p.7)</p> <p>“a <u>necessidade de reconstrução sistemática ou da</u></p>
--	--	--	---

<p style="text-align: center;">I</p> <p>Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, ou seja, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores.</p> <p>Analisar a estratégia dos atores do sistema de cooperação, através da identificação dos desafios e os objectivos associados, bem como as alianças (os consensos) e também os conflitos existentes entre os diversos atores.</p>	<p>Interação</p> <p>Ação Coletiva</p> <p>Estratégia</p> <p>Regulação</p>	<p>Rivalidade entre territórios, empresas...</p> <p>8. Considera que a cooperação é importante enquanto considerada individualmente para cada município? Ou só numa atuação conjunta?</p> <p>Valor</p> <p>Escala</p> <p>Distanciamento entre Poder Central e Local</p>	<p><u>reinvenção sistemática da estratégia</u> que faz com que seja, provavelmente, difícil criar as bases para uma cooperação de outra maneira.” (p. 7)</p> <p>“...cada território vai tentar <u>sobressair</u>. E se cada território vai tentar sobressair, naturalmente... é mais instável o modelo de cooperação” (p. 7)</p> <p>“eu gostava de ver nalguns territórios alguns desses municípios assumirem um <u>papel de liderança</u> na construção de uma cooperação”</p> <p>“há uma <u>grande rivalidade</u> entre os interesses de cada um dos territórios ou das empresas ou o que seja” (p. 14)</p> <p>“em termos de obstáculos uma das coisas é a <u>noção das perdas e dos ganhos, das vantagens.</u>” (p. 16)</p> <p>“Eu acho que <u>devia ser um valor</u> e acho que em alguns casos é um valor” (p.8)</p> <p>“muitas das estratégias são mais eficazes se <u>construídas a uma outra escala que não a escala municipal</u>” (p. 8)</p> <p>“<u>muitos desafios</u> que se colocam hoje, a atração de investimento, a atração de empresas, o posicionamento internacional, a afirmação de um conjunto de setores económicos, se faria melhor,</p>
---	--	--	---

		<p>9. Para além dos municípios, certamente existem outras entidades que importa colocar no modelo de cooperação? Pode identificar...</p> <p>Empresas</p> <p>Universidades</p> <p>Administração Pública</p> <p>Novas áreas de atuação das próprias Autarquias</p>	<p>mais facilmente, <u>numa lógica intermunicipal</u> ou <u>transmunicipal do que numa lógica individual.</u>” (p.8)</p> <p>“Claramente!” (p. 9)</p> <p>“Se nós olharmos para o Acordo de Parceria, cerca de quase 26 mil milhões de euros do orçamento, primeira novidade: cerca de 50% da dotação orçamental está disponível para investimento tem como <u>destinatários preferenciais as empresas</u>” (p. 9)</p> <p>“<u>deixaram de ser os organismos públicos a deter o primado</u>, a serem os principais beneficiários potenciais da política, passaram a ser as empresas. O que quer dizer que há aqui uma <u>nova área de trabalho que é: como é que o relacionamento entre as autarquias e as empresas</u> vai começar a acontecer daqui para a frente” (p.10)</p> <p>“<u>há outro tipo de entidades</u> que também está neste momento no período de programação, como sendo uma entidade muito importante para esta relação, que são as <u>Universidades</u>” (p.10)</p> <p>“<u>As universidades</u> passaram a ser não apenas potenciais beneficiários, se se candidatassem a financiamento mas <u>passaram a ter poder de intervenção</u>, isto</p>
--	--	--	--

		<p>10. Existem incentivos para o desenvolvimento de processos de cooperação? Se sim, quais? E são importantes para que os municípios decidam nesse sentido?</p> <p>Maior riqueza que advém da negociação</p> <p>11. O que é que leva estes agentes a terem confiança?</p> <p>Ativo</p> <p>Regulamentação</p> <p>Institucionalização</p> <p>Clarificar as condições da cooperação</p> <p>Profissionalização da cooperação</p> <p>Boas escolhas</p>	<p><u>é, são chamadas a participar, diretamente.”</u> (p.10)</p> <p>“há um <u>novo contexto de relacionamento</u> entre... se nós olharmos para o próprio Acordo de Parceria, o que se fala hoje é de quatro vértices da cooperação e assumir isto de forma regular, <u>as autarquias, a própria Administração Pública, em sentido lato, as empresas e as universidades”</u> (p. 10)</p> <p>“tudo o que hoje vai ser apoiado no âmbito do Portugal 2020 tem e deve ter como consequência última o <u>impacto na sociedade</u> (p.11)</p> <p>“se nós olharmos à letra estas novas orientações de política, <u>de facto pode ser o momento certo para criar um novo modelo de relacionamento destas entidades todas.”</u> (p.11)</p> <p>“A <u>confiança nestas coisas é um ativo</u>, é dos mais valiosos, é dos que leva mais tempo a construir e é o que é mais rápido a destruir” (p. 11)</p> <p>“À medida que vamos <u>complexificando a área de atuação da cooperação</u> também devemos criar novas <u>condições regulamentares</u> que deem garantias” (p.11)</p> <p>“<u>se se tornasse mais ou menos claro as condições que dão suporte às próprias soluções de cooperação</u> que vierem a</p>
--	--	--	---

		<p>12. Quais são as vantagens que identifica nas relações de cooperação entre municípios?</p> <p>Maior riqueza que advém da negociação</p> <p>Resultados mais sólidos</p> <p>13. E as desvantagens?</p> <p>14. A associação entre municípios confere maior/menor poder aos municípios? Se sim, em que medida?</p> <p>15. Tem identificado alguns tipos de conflito entre instituições nestas relações de cooperação?</p>	<p>acontecer, eu acho que há vantagem em muitos domínios de <u>institucionalizar de facto a cooperação</u>” (p. 12)</p> <p>“O que quer dizer que naquele caso também há aqui... não é só uma institucionalização da cooperação, <u>há uma profissionalização da cooperação</u>, que é no fundo dizer: são aquelas pessoas que são contratadas para esse efeito, sobre as quais incide a responsabilidade do sucesso e do insucesso.” (p. 13)</p> <p>“Mas essa confiança aqui será tanto mais duradoura se cada projeto, por isso é que <u>cada projeto na cooperação deve ser muito bem escolhido</u>” (p.14)</p> <p>“Quando nós colaboramos com alguém as decisões que daí decorrem já decorrem da negociação e isso, às vezes, é aborrecido. <u>Agora é com certeza muito mais rico.</u>” (p.11)</p> <p>“É muito mais rico, <u>são muito mais sólidos os resultados</u> que muitas vezes se alcançam com outro tipo de entidades” (p.11)</p> <p>“uma das razões porque a cooperação é importante <u>é que é em parceria</u>, isto é, entre pares, se é entre pares <u>é entre iguais, logo, não há hierarquia</u></p> <p>“<u>nunca me apercebi que uma determinada solução de</u></p>
--	--	--	---

		<p>Não</p> <p>16. Qual (ais) a(s) forma(s) encontradas para resolver esses conflitos?</p> <p>Clareza</p> <p>Pragmatismo</p> <p>Transparência</p> <p>Plano de repartição de vantagens</p> <p>17. Acha que a cooperação tem consequências para além dos seus atores, neste caso os municípios envolvidos, que tem consequências para o exterior</p> <p>Efeito contagiante</p> <p>Efeito demonstrativo</p> <p>Catalisadoras de outras dinâmicas de cooperação</p> <p>Estimulam o aparecimento / desenvolvimento de outras parcerias</p>	<p><u>cooperação se traduzisse num conflito.</u>” (p. 14)</p> <p>“Eu acredito sempre neste, que é, <u>boas escolhas fazem bons amigos, aquele provérbio, e por isso o que eu acho é: quanto mais houver clareza, transparência sobre... vamos cooperar sobre o quê e o que é que decorre, o que é que está salvaguardado que é resultado para cada uma das entidades envolvidas, melhor.</u> (p. 14)</p> <p>“Portanto, <u>uma das coisas mais importantes é construir até o plano de repartição de vantagens</u>, desde logo até na visibilidade, por exemplo, a garantia que aquele projeto vai ser sempre promovido em conjunto pelos 5, 6, ou 2 ou 3, não passa a ser o projeto do município X, é o projeto do município X, Y, Z.” (p. 14)</p> <p>“Tem, tem desde logo... a não cooperação tem um efeito da mesma forma que a cooperação também tem efeito. E a questão aqui é, <u>a cooperação quando é bem-sucedida acaba por ter um efeito contagiante brutal</u>” (p. 15)</p> <p>“Outras vezes, o detonador, no bom sentido, da cooperação tem a ver com este efeito demonstrativo, alguém conseguir demonstrar que por esse exercício vale a pena, teve</p>
--	--	---	---

		<p>Aumentam a autoestima dos atores</p> <p>Processo de credibilização dos atores e dos territórios</p>	<p>um resultado, teve um sucesso qualquer.” (p. 15)</p> <p>“muitas vezes os interesses e as vantagens da cooperação <u>vai claramente para além do perímetro de parceiros</u>. E por isso é que, para o melhor e para o pior, importa que muitas dessas parcerias que venham a ser construídas, refiro-me às públicas, de entidades públicas, tenham de facto uma especial condição de sucesso exatamente porque elas são <u>catalisadoras de outras dinâmicas de cooperação</u>.” (p. 15)</p> <p>“<u>também é muito percecionado positivamente territórios ou outras entidades</u> têm em si a capacidade negocial suficiente para se entenderem.” (p. 15)</p> <p>“São estruturas que funcionam, obviamente cada uma tem os seus interesses, mas que <u>conseguem pôr em denominador comum e, muitas vezes, isso é em si mesmo um fator de credibilização</u> das próprias entidades e dos territórios ou das áreas em que elas atuam.” (p. 15)</p>
--	--	--	--

<p>Identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo.</p> <p>Enunciar as dimensões e as “hipóteses” associadas</p>	<p>«Futuribles»</p> <p>Cenários</p> <p>Mudança</p> <p>Prospetiva Estratégica</p>	<p>1. Quais são os desafios que se colocam aos municípios no âmbito da cooperação?</p>	<p>“Eu acho que uma das questões muito importantes é sobretudo, também a <u>profissionalização da</u></p>
--	--	--	---

<p>(«possibilidades de futuro»);</p> <p>Consultar peritos na área da cooperação (inter)municipal;</p> <p>Hierarquizar os cenários</p>		<p>Profissionalização da cooperação</p> <p>Associar a cooperação à estratégia do território</p> <p>Transposição de exemplos internacionais</p> <p>Clarificação de benefícios e custos</p> <p>Garantir os interesses de cada parceiro e os interesses coletivos</p> <p>Avaliar a cooperação</p> <p>Desafios ao nível das organizações</p> <p>Novo desempenho económico e social</p> <p>Aproveitamento de novas oportunidades /Inovação</p> <p>Heterogeneidade de atores</p> <p>Novos modelos de governação</p>	<p><u>cooperação mas numa outra perspetiva.</u>” (p. 16)</p> <p>“E a <u>profissionalização desta cooperação</u> também tem a ver com isto que é, <u>quando alguma entidade se integra numa determinada estrutura de cooperação o que é a gente lá está a fazer.</u>” (p. 16)</p> <p>“O que quer dizer que a própria <u>cooperação está associada à estratégia que o território tem ou deve ter.</u>” (p. 16)</p> <p>“é olhar para essas <u>estruturas de natureza internacional e ver até que ponto é que são transponíveis para o contexto nacional e fazer, (...) à escala da proximidade, o que alguns municípios já fazem a outras dimensões geográficas.</u>” (p. 15)</p> <p>“ E a resposta ao <u>que é que a gente lá está a fazer</u> deve ser uma resposta muito clara de benefícios e custos, e sobre a própria <u>salvaguarda dos</u></p>
---	--	--	---

		<p><u>interesses de cada um e a salvaguarda dos interesses coletivos da estrutura de cooperação.” (p. 16)</u></p> <p>“ para que é que serve e por isso, <u>depois pilotar a própria cooperação.” (p. 16)</u></p> <p>“Não é simplesmente porque a parceria é um novo desafio que se vão criar parcerias. O que eu acho que é importante aí é a noção que <u>do ponto de vista organizacional a parceria tem um conjunto de outras regras e desafios” (p. 17)</u></p> <p>“criar um <u>novo desempenho social e económico</u>, em que os agentes e as entidades colaborem entre si, <u>em que os projetos de uns e outros possam ser articulados, criando densidade e mais até, efeitos multiplicadores” (p. 17)</u></p> <p>“nós podemos outra vez <u>olhar para aqui para tentar fazer um novo fato com o mesmo tipo de roupa ou podemos olhar</u></p>
--	--	--

		<p><u>para aqui e dizer</u> <u>«Excelente! É esta a oportunidade para poder contactar entidades que até agora não havia instrumentos para apoiar este tipo de coisas e eu hoje já tenho condições»</u> (p. 18)</p> <p>“isto até permite, neste modelo, uma coisa que é interessante, que é <u>pôr em contacto entidades até com níveis de desenvolvimento muito diferentes,</u> desenvolvimento económico, tecnológico, o que seja.” (p. 18)</p> <p><u>“são precisos novos mapas para governar isto. E são precisos novos mapas para viver neste ambiente, que é nós olharmos para o território e dizermos assim «os instrumentos de política dizem que nós não temos que criar parcerias com o município que está ao lado, podemos criar à distância, então, com quem? E porquê?»</u></p>
--	--	--

		<p>2. Identifica algum valor ou alguns valores como fundamentais neste quadro de cooperação?</p> <p>Confiança</p> <p>Organizações</p> <p>Pessoas</p> <p>Partilha de interesses/valores comuns</p> <p>Partilha de resultados</p> <p>Aprendizagem</p> <p>Organizações</p> <p>Atores</p> <p>Liberdade de escolha</p> <p>Valorizar a interrelação entre atores</p>	<p>“Obriga até a <u>um Know-how completamente novo na forma de gerir as parcerias, das construir, das pilotar e, ao mesmo tempo, da seleção dos próprios parceiros.</u> É evidente que isto não é para todos os territórios, nem é para todas as entidades mas é mais um desafio que têm em cima.” (p. 18)</p> <p>“Como valores principais, <u>a questão da confiança</u> que eu há pouco falava, <u>é fundamental.</u>” (p. 19)</p> <p>“Uma outra coisa que me parece importante <u>é a partilha de interesses comuns.</u> Porque quanto mais as instituições que cooperam entre si têm de facto a percepção de partilha de interesses comuns e também podem ser valores, <i>statements</i> sobre certas coisas” (p. 19)</p> <p>“Uma outra coisa que me parece muito importante é a <u>partilha de resultados</u> como base da</p>
--	--	--	---

		<p><u>cooperação</u>. É sentir que em que os direitos e os resultados são divididos entre os parceiros” (p. 19)</p> <p>“Portanto há aqui um <u>caminho de aprendizagem que se está a fazer</u>” (p. 17)</p> <p>“Porque os instrumentos permitem, pela <u>cooperação, que entidades muito distintas em termos de nível de desenvolvimento se possam pôr em contacto, o que gera até uma aprendizagem enorme entre essas entidades</u>” (p. 18)</p> <p>“estas entidades, com aquelas entidades, com estas entidades terem de fazer uma parceria de si para apresentar uma candidatura a determinado tipo de projeto <u>ainda assim há aqui uma margem de escolha muito grande, não é? É que entre estas entidades que são centenas e pode-se escolher uma, entre estas são milhares...</u>” (p. 18)</p>
--	--	---

		<p>3. Como é que antevê o futuro da cooperação?</p> <p>Dependente dos protagonistas</p> <p>Não é automática</p> <p>Políticas Públicas</p> <p>Capacidade dos Atores para manter relações de cooperação sem incentivos</p> <p>Valores da sociedade</p>	<p>“caminhar para este tipo de exercícios obriga e isto é bom a uma <u>crescente capacitação das entidades para este novo tipo de relacionamento</u> que é o seu campo de atuação extravasar o seu perímetro institucional” (p. 18)</p> <p>“Uma outra coisa que me parece muito importante é a <u>partilha de resultados como base da cooperação</u>. É sentir que em que os direitos e os resultados são divididos entre os parceiros” (p. 19)</p> <p>“acredito que por muito sofisticada e profissional que passe a ser a cooperação entre as instituições, na lógica que há pouco falávamos, <u>ela vai estar muito dependente das pessoas que estão à frente.</u>” (p. 19)</p> <p>“ Quer dizer que <u>por muito sofisticadas que as estruturas de cooperação</u> aconteçam e que as</p>
--	--	---	---

		<p>entidades profissionalizem os seus modos de cooperação, <u>ela não é automática.</u> <u>Não tem automatismos.”</u> (p. 19)</p> <p>“até que ponto é que se as <u>políticas do futuro</u> deixarem de considerar a <u>cooperação</u> como <u>prioritária</u> se a cooperação se mantém” (p. 19)</p> <p>“<u>Do lado de quem</u> <u>governa a política</u> <u>pública, quem de define,</u> <u>que é no fundo dizer</u> <u>assim, «o apoio que nós</u> <u>damos é algures entre o</u> <u>sítio em que está o</u> <u>agente e para onde nós o</u> <u>queremos trazer».</u></p> <p><u>Nós podemos olhar para</u> <u>estas políticas públicas e</u> <u>manter os agentes</u> <u>económicos na sua...</u> <u>nos seus hábitos,</u> em que no fundo, vão a parcerias mas elas, no fundo, não são, muito eficazes ou não são muito produtivas, ou não são muito assumidas no sentido em que é o caminho futuro, é mais</p>
--	--	---

		<p>em função de um projeto concreto e em função daquilo que é o quadro e financiamento que está disponível; <u>ou podemos ir criando condições de aprendizagem que obriguem a que no fim disto os agentes tenham, de facto, um processo de disponibilidade maior para este trabalhar em conjunto,</u> porque as sociedades são isso. (p. 21)</p> <p><u>“até que ponto é que nós conseguimos evoluir como sociedade para perceber que aquilo que nos une pode ser muito mais forte do que aquilo que nos divide, e que independentemente das políticas que venham a acontecer esta questão da cooperação se mantém.”</u> (p. 20)</p> <p><u>“como criar condições para esta cooperação que hoje é muito incentivada por via das políticas públicas <u>germine valores suficientes para quando ela desaparecer, se desaparecer, enquanto quadro de atuação</u></u></p>
--	--	---

		<p>4. O que é necessário para que essa visão de futuro seja concretizada?</p> <p>Visão e posicionamento</p> <p>Condições Empatia</p> <p>Noção de utilidade</p> <p>Capacitação para efetuar escolhas</p>	<p><u>prioritário, o sentimento de cooperação entre as pessoas e as entidades esteja cimentado.”</u> (p. 20)</p> <p>“isto tem a ver com os próprios <u>valores da sociedade e daquilo que será o futuro. Tem a ver com a aprendizagem que criamos, tem a ver com a forma como conseguimos ver bons exemplos que nos levem a confiar, cada vez mais, nestes mecanismos de parceria...</u>” (p. 20)</p> <p>“Tem a ver com a <u>dimensão do coletivo, nós, a nossa noção de coletivo não é muito sofisticada.</u>” (p. 20)</p> <p>“Não tem automatismos. Tem automatismos regulamentares e de funcionamento e de estar mas não é automática, <u>continua a depender muito da visão e do posicionamento.</u>” (p. 20)</p> <p>“Se nós tivermos interesses comuns, se tivermos objetivos em</p>
--	--	---	---

		<p>conjunto e que temos <u>a noção que são melhor realizáveis no contexto da parceria do que individualmente</u>, aí há um cimento diferente, sentimos que aquela entidade é uma entidade que nos é necessária para concretizar um conjunto de objetivos e a utilidade, neste sentido, é o terceiro valor.” (p. 19)</p> <p>“os grandes desafios <u>são de capacitação</u>. É dizer assim... <u>escolher, ter a noção clara que é melhor em parceria ou é melhor sozinho; melhor em parceria e com quem; melhor em parceria, para quê? O que pôr em complementaridade e o que não pôr complementaridade; o que pôr na cooperação, o que não pôr na cooperação; com que entidades se envolver, com que entidades não se envolver... e isso é o novo grande desafio.</u>” (p. 19)</p>
--	--	--

		<p>5. Então, é uma estratégia de futuro para o território...</p> <p>Sim</p>	<p>“<u>é absolutamente uma estratégia de futuro para o território.</u> É preciso é... É difícil, porque tem de ser negociada mas isso é também só a parte mais rica; é que as questões têm de ser muito negociadas.” (p. 21)</p> <p>“a parceria nesse sentido tem uma vantagem que é <u>encontrar desígnios coletivos, ajudar a encontrar desígnios coletivos.</u> E nesse sentido absolutamente [a <u>cooperação é uma estratégia de futuro para o território]</u>” (p. 21)</p>
--	--	--	--

Apêndice 11 – Transcrição *verbatim* de entrevista Presidente 1

Investigadora: Senhor Presidente muito obrigada por me ter concedido esta entrevista que é feita no âmbito do Programa de Doutoramento em Sociologia, ministrado pela Universidade de Évora. Estou a realizar uma investigação que tem como tema as *Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação*.

No âmbito deste estudo importa caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias. Assim como identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo.

Esta entrevista é dirigida aos Presidentes de Câmara que integram a NUT III, enquanto atores no processo de cooperação.

A entrevista tem três grandes blocos: o primeiro é relativo à caracterização do sistema de cooperação entre os municípios; o segundo, pretende analisar a estratégia dos atores do sistema, a identificação dos desafios, dos objectivos, das alianças, dos conflitos; e, por último, temos questões orientadas para as possibilidades relativas ao futuro.

Pedia-lhe, agora, se é possível gravar esta entrevista.

Presidente - Concerteza. Disponha.

Investigadora: Começando, pedia-lhe que dissesse o seu nome, o partido ou coligação pelo qual é eleito.

Presidente – O meu nome é Joviano Martins Vitorino. Estou no município de Alter do Chão, na Câmara Municipal desde 2005, portanto estou no último mandato, eleito pelo PSD [Partido Social Democrata].

Investigadora: Passamos então a caracterizar o sistema de cooperação entre municípios. O que é que o Presidente entende por cooperação intermunicipal?

Presidente – Bem, de uma forma restrita, podemos entender a cooperação intermunicipal como um apoio que podemos prestar entre os municípios que normalmente se materializa nos municípios mais perto. Portanto, eu aqui em termos operacionais, digamos, numa primeira fase, ganhando sinergias em termos de economia, de economias de escala através de cedência de equipamentos e materiais que, por ventura, uns municípios não tenham e outros tenham. Estou-me a lembrar, recentemente colaborámos aqui com o Crato porque eles não tinham equipamentos e nós colaborámos com o Crato numas estradas, no arranjo de umas estradas. Isso acontece naturalmente, independentemente das cores políticas das câmaras municipais. Portanto, há uma optima relação.

No aspeto principal... já agora, repita a pergunta.

Investigadora: o que é que entende por cooperação intermunicipal?

Presidente: Depois há aqui o efeito... infelizmente vivemos numa zona do interior, com uma população envelhecida, em que há grandes dificuldades por falta de pessoas, sentidas por todos os municípios, e daí que o efeito de escala seja fundamental. Cada vez mais a tendência é colaborarmos nas várias vertentes e até nos apoios que vêm da União Europeia, cada vez mais há a tendência dos municípios integrarem vários projetos conjuntos de forma a ganharmos escala e podermos ter gente e podermos ser mais pró-ativos na utilização dos recursos públicos.

Investigadora – Existe assim, uma “visão” para a cooperação intermunicipal?

Presidente – Claramente.

Investigadora – Que palavras-chave é que identifica com essa visão? Três ou quatro palavras-chave.

Presidente – Para a visão intermunicipal, a palavra Colaboração, Solidariedade – porque é uma palavra importante do meu ponto de vista porque há municípios que estão mais adiantados numas áreas que em outras e é preciso que haja esse entendimento e cedências, às vezes, para colmatarmos as falhas que existam num determinado município e não haja noutros – Persistência e, fundamentalmente, União.

Investigadora – Pensa que é do conhecimento de todos os membros da câmara municipal, dos eleitos, dos dirigentes, dos trabalhadores, esta visão?

Presidente – Penso que não.

[Interrupção da entrevista para o Presidente atender telefonema]

Presidente – A pergunta era... peço desculpa.

Investigadora – Pensa que é do conhecimento dos diversos membros da organização, dos eleitos, dos dirigentes, dos trabalhadores, esta visão?

Presidente – Bem, vamos ver, não posso responder assim de forma tão direta a todos. Claro que há eleitos com essa visão, haverá dirigentes claramente com essa visão, os dirigentes aqui da nossa câmara têm essa visão, poderá haver trabalhadores que não estão despertos para esta realidade, obviamente que andam ocupados com o dia-a-dia deles e até pela formação que têm passa-lhe um bocado ao lado este tipo de coisas.

Investigadora – Enquanto representante máximo, qual é o seu papel na concretização desta visão por parte do município?

Presidente – Tento, nas reuniões da Comunidade Intermunicipal que é onde estamos reunidos todos os municípios, os quinze aqui do Norte Alentejano, tento ter uma atitude e penso que tenho tido ao longo destes três mandatos, uma atitude de conciliação entre às vezes atritos que surgem e nem tanto por questões políticas porque felizmente nós aqui não tem havido muito essa situação, mas às vezes, questões pontuais de defesa da sua “quinta”, digamos assim, em que às vezes cada um de forma mais exaltada, exacerbada, defende aquilo em que acredita e nem precisa para o seu município mas que por ventura esquece-se que os do lado também existem, também precisam e eu tento que haja uma união entre os presidentes das diversas câmaras para que de forma conjunta se possa ir resolvendo todos os problemas.

Investigadora – Considera que os trabalhadores são estimulados, os trabalhadores do município de Alter, para o trabalho em cooperação com outros municípios?

Presidente – Eu acho que sim. Nas atividades que temos tido conjuntas bom feedback, positivo, da parte das pessoas que colaboram. Tanto em Alter como em outros municípios não tem havido, tem sido pontual, mas quando é necessário nós colaboramos e não tem havido qualquer problema e penso que eles estão estimulados para isso.

Investigadora: Como é que habitualmente se estimulam trabalhadores para trabalhar em cooperação?

Presidente – Eu penso que é inato das pessoas quando vamos trabalhar para casa de alguém fazermos o melhor possível e às vezes melhor do que fazemos na nossa casa. E isso passa-se porque o feedback que tenho e isso passa-se nomeadamente, como tem acontecido, no âmbito da maquinaria pesada, das máquinas, quando vamos colaborar com outros municípios, o feedback tem sido sempre positivo. Portanto, sendo o feedback positivo quer dizer que as pessoas se empenharam no trabalho que estavam a fazer de forma positiva e para fazer o melhor possível para que a câmara... e com essa atitude, obviamente, a câmara ficará sempre reconhecida e bem vista aos olhos dos outros stakeholders.

Investigadora - Podia dar-me exemplo de algumas normas que existam e de valores subjacentes a ações de cooperação?

Presidente: As ações de colaboração que temos tido diretas com outros municípios, estamos a falar mais em questões operacionais. São informais. Vou dar um exemplo: a câmara de Avis precisa de um camião, ou a câmara de Monforte ou do Crato, mais as câmaras aqui mais perto, ou de Fronteira, precisam de um camião ou de um autocarro, de qualquer colaboração, de uma máquina para ajudar a fazer um caminho como aconteceu no Crato, que ainda foi uns dias, em que eles não tinham equipamento, pura e simplesmente, nessa altura, e nós colaborámos nessa área. De forma informal, com a coordenação dos serviços de lá e com o nosso apoio, não houve por aí qualquer questão. Não sei se estou a responder à pergunta.

Investigadora - As normas, disse-me que era mais informal...

Presidente - Sim, mais informal. E as normas são adequadas às normas que temos nos nossos serviços.

Investigadora: Os municípios estão motivados para desenvolver relações de cooperação?

Presidente: Eu penso que depende muito dos [órgão] executivos, nomeadamente dos presidentes de câmara. O conhecimento que tenho aqui da nossa região, posso afirmar que todos os municípios estão motivados. Isso tem-se visto nas reuniões da Comunidade Intermunicipal, a trabalharem em colaboração, em conjunto.

Investigadora: Quais é que são as bases de uma decisão de cooperar com outros municípios?

Presidente: A base principal são as dificuldades. Eu penso que nas dificuldades é que temos que nos unir porque nas coisas positivas e boas todos são bons, nas dificuldades é que se vêem... eu penso que as dificuldades sentidas na região, com a desertificação a que temos sido sujeitos, com as acessibilidades que tardam em vir ao nível das outras regiões, isso traduz-se na falta de emprego porque as empresas têm dificuldade em se fixar e aí penso que todos nós nos unimos em prol desse desidrato e que portanto é um fator fundamental da união, são as dificuldades que todos sentimos.

Investigadora: Na sua opinião, quais é que são os fatores internos - financeiros, tecnológicos, a ou outros... – que influenciam o desenvolvimento das relações de cooperação intermunicipal por parte do município de Alter?

Presidente: Os fatores internos que nos influenciam... claramente o efeito de escala que é fundamental para os diferentes projetos... vamos ver, estes municípios, como o de Later, vivem muito de investimentos externos, investimentos que são aproveitados pelo quadro comunitário, da União Europeia, e isso cada vez mais está mais restritivo e, por isso, precisamos ter efeito de escala e só com efeito de escala, com colaboração para as diferentes áreas, com outros municípios, isso será cada vez mais viável. Ou seja, cada vez será mais difícil se não houver colaboração entre os municípios, que haja projetos a ser aprovados nos âmbito do quadro comunitário. Por outro lado, desculpe qual era a pergunta?

Investigadora - Os fatores internos, aqueles que no âmbito do município, o levam a cooperar.

Presidente – Obviamente que, tal como lhe disse, no âmbito interno e no âmbito externo, as dificuldades são sempre... estimulam-nos sempre a procurar soluções e às vezes as soluções em conjunto são muito mais fáceis que individuais. De qualquer das formas, a nossa interioridade, é um fator que não é só do nosso município mas de todos, que nos obriga... como temos pouca gente, como criámos condições ótimas para se viver aqui em Alter como no concelho, mas essas condições não estão a trazer gente, portanto temos de criar sinergias conjuntas para que seja

possível hoje em dia com a sociedade da informação que temos é mais fácil, se calhar, tentarmos trazer gente para que estes municípios se possam afirmar mais. A grande dificuldade é que nós temos ótima atividade turística, ótimas condições para receber as pessoas mas depois não conseguimos fixá-las. Nomeadamente, a juventude que é uma dificuldade, por isso, todos esses fatores internos: o envelhecimento da população, a falta de população, a dificuldade de fixar juventude talvez sejam os fatores que nos levam a tentar ser pró-ativos e a decidir colaborar com os outros de forma intermunicipal para que seja possível modificar a região.

Investigadora: E no âmbito da organização propriamente, da câmara, existem fatores que também influenciam esta cooperação intermunicipal?

Presidente: Sim, ouça, a evolução diária que há nos sistemas obriga os serviços da câmara a estarem em permanente colaboração com os outros municípios, com a Comunidade. Porquê? Porque a legislação nos últimos anos tem sido tanta, as alterações têm sido tantas a que obriga a que as pessoas não possam estar isoladas, temos que estar todos em conjunto. E com a quantidade de projetos intermunicipais que temos obriga a que os serviços das câmaras falem uns com os outros, cada vez mais.

Investigadora: Apoiar os trabalhadores no desenvolvimento destas relações de cooperação?

Presidente: Claramente, claramente.

Investigadora: De que forma?

Presidente: Com formação, com facilidade de transportes, com apoios, com a criação de condições no posto de trabalho, muitas e estamos constantemente a melhorar, a tentar melhorar. Portanto, eu tenho o entendimento que só trabalhadores motivados conseguem fazer face às dificuldades que temos. Como sabemos, os vencimentos nas câmaras não são grandes, portanto, é um constrangimento grande. As dificuldades que temos tido nos últimos anos de forma a poder premiar as pessoas também têm levado a que não seja fatores que são fatores que não motivam as pessoas. Portanto, a forma que temos é facilitar em termos de formação, e que temos feito ao longo destes anos e criar condições nos postos de trabalho, o melhor possível, de conforto, de segurança, para que as pessoas possam trabalhar o melhor possível, de forma mais saudável e com esta evolução todas as tecnologias da informação obviamente que a rede de contactos com as outras câmaras é uma rede saudável.

Investigadora: E com outras entidades pra além dos municípios? Também existem?

Presidente: Sim. Temos uma colaboração estreita com o IEF, com associações locais... a globalização é a isso que nos leva. Duas geminações que temos com países estrangeiros, na França e na Roménia. Com atividades mais na área cultural mas temos vindo a desenvolver, ao longo dos tempos.

Investigadora: Como é que caracteriza, a cooperação intermunicipal que tem sido desenvolvida nos últimos anos no Alto Alentejo?

Presidente: Olhe, eu acho que tem havido uma grande evolução. Eu cheguei à câmara em 2005 e assisti à Associação de Municípios do Norte Alentejano, penso que não funcionava, pelo que ainda assisti do início, penso que não funcionava... não havia ainda aquela visão da necessidade de mais ligação entre os municípios. Ou seja, havia muita defesa, cada um defendia muito o seu município e se pudesse ter 1000 e outro município ter 100 não havia problema nenhum porque isso é que interessava. Hoje em dia penso que essa filosofia penso que está um bocadinho alterada, tal como ontem se assistiu, com a cedência de alguns municípios para outro município que estava com dificuldades... Há uma colaboração estreita até porque as recentes alterações das competências dos municípios vêm facilitar isso e desde que apareceu a Comunidade Intermunicipal que veio substituir a Associação de Municípios penso que os municípios têm colaborado muito mais.

Investigadora: Que tipos de acordos é que caracterizam a cooperação intermunicipal no nosso território?

Presidente: Bem, os acordos são geridos, digamos assim, coordenados pela Comunidade Intermunicipal e basicamente, em inúmeros projetos de âmbito comunitário que os municípios decidem, a maioria deles, todos os 15 têm anuído. Às vezes, há projetos específicos que o município já tem resolvido ou que não pretende e não entra nesse projeto mas tem havido muita colaboração e há um projeto muito interessante que tem vindo a aumentar que é os Jogos do Norte Alentejano [Jogos do Alto Alentejo] em que as pessoas colaboram, que levam muitas pessoas a participar, de início começaram poucos municípios e tem vindo a aumentar, ainda não estão os 15 mas para lá caminha, penso eu. É uma forma de colaboração ao nível do desporto e da cultura entre os 15 municípios.

Investigadora: Portanto, das modalidades temos algumas colaborações e cooperações que são de fins múltiplos, e outras de fins específicos, é isto?

Presidente: Está a falar do desporto?

Investigadora: Não, da cooperação intermunicipal...

Presidente: Sim, sim, sim. Há atividades, por exemplo temos acordos quadro... vou-lhe dar um exemplo: a energia elétrica, obviamente se a Comunidade fizer um concurso público para os 15 municípios, nós ganhamos aqui muito efeito de escala do que se for cada município por si e esse trabalho tem vindo a ser feito nos últimos anos e pode melhorar bastante ainda. Estamos em condições de melhorar cada vez mais, de ganhar efeito de escala e depois há projetos conjuntos que os municípios aderem, outros não, mas na grande maioria dos casos os quinze municípios participam em projetos conjuntos.

Investigadora: E julga que os municípios têm desenvolvido medidas que venham a promover e que promovem as relações de cooperação entre eles?

Presidente: Eu julgo que sim. Cada vez mais se vê atividades conjuntas e isto dos Jogos [do Alto Alentejo] é sintomático disso. Dá hipótese a pessoas de Alter que nunca tinham ido a Marvão ou Sousel ou Elvas ou outro município qualquer e o inverso é também verdade. Isto reforça a comunidade da região, reforça os laços da comunidade da região. É um princípio, e é importante. E depois, obviamente que os atores locais, os presidentes de câmara locais ou os executivos têm a obrigação de cada vez mais colaborarem porque a região, a região, como eu disse há pouco, precisa da colaboração de todos em prol de objetivos comuns que são desenvolvimento económico saudável, criar postos de trabalho para que seja possível fixar pessoas, que é o nosso principal problema.

Investigadora: Considera que os municípios para materializarem essas ações de cooperação disponibilizam os recursos financeiros, humanos, tecnológicos necessários?

Presidente: Eu penso que sim mas pode haver mais colaboração. Até porque isto é tudo muito recente, a Comunidade Intermunicipal é recente, com as competências atuais que tem, a Lei 75 [Lei nº 75/2013, de 12 de setembro]. Pode vir a ser sempre melhorada. Depende muito dos presidentes de câmara, obviamente, dos impulsos que dão junto dos diferentes serviços das câmaras mas eu penso que estamos no bom caminho. Tem havido, aliás, já há muitas reuniões setoriais feitas só pelos técnicos, nem sequer vão os políticos, e isso é o reflexo do trabalho que tem vindo a ser feito ao longo dos últimos anos pelos presidentes e pelos executivos de modo a que cada vez mais dão essas competências aos técnicos para trabalharem em conjunto.

Investigadora: Esses recursos, para já, são suficientes?

Presidente: Nós temos que estar sempre descontentes. Os recursos são sempre escassos, têm de ser otimizados. E temos de criar sinergias para o objetivo comum que, do meu ponto de vista, é o de criar condições para ter mais gente na nossa [região], nós estamos já quase com menos de 100.000 habitantes no distrito e com 60% da população com mais de 60 anos que é uma coisa que me arreia. Se nós em conjunto não conseguirmos ser os impulsionadores, eu penso que o paradigma das câmaras municipais tem vindo a alterar-se nos últimos anos, já temos estruturas, basicamente todos os municípios têm condições de qualidade de vida excelentes para as pessoas mas agora temos de criar aqui mecanismos de desenvolvimento económico que consiga fixar e atrair. Fixar os nossos jovens e atrair mais para cá. Isso é um trabalho que se vai fazendo, que precisa muito do apoio do Poder Central, que não temos, não temos tido aqui na região, claramente. Mas com a união de todos talvez seja possível minimizarmos esse deficit que eu acho que existe. Por isso, eu penso que estamos no bom caminho, cada vez mais, para dar mais força à nossa Comunidade e podermos ter voz ativa junto do Poder Central.

Investigadora: E que custos é que associa, é que o presidente associa à cooperação intermunicipal?

Presidente: Eu acho que hoje em dia os custos são relativos. Eu acho que temos é ganhos de eficiência, não temos custos. Porque hoje em dia trabalha-se, já nem é preciso haver deslocações. Portanto, nós trabalhamos já muito a nível informático, a evolução tecnológica brutal que houve nos últimos anos, continua todos os dias a inovar. Portanto, nós só temos a ganhar, acho que os custos são relativos.

Investigadora: São processos mais morosos...

Presidente: Há aqui às vezes negociações. Portanto, os custos podemos entendê-los como uma negociação que temos de fazer para chegarmos às conclusões, agora o custo de oportunidade dos efeitos de escala de uma ligação entre os municípios é fantástico, não se pode perder.

Investigadora: No seu município existe um plano, uma estratégia para a cooperação intermunicipal?

Presidente: Não. Não temos basicamente, os passos têm vindo a ser ao longo dos tempos promovidos mais pela Comunidade Intermunicipal, se bem que, ultimamente, nós aqui até fizemos um pequeno projeto na área do turismo com a câmara de Fronteira e Monforte. Porque percebemos, dado o território que temos e aquilo que queremos potenciar em termos turísticos, tínhamos aqui sinergias para fazer uma coisa conjunta. Como temos uma associação também conjunta, a Terras do Condestável, de fazermos aqui um projeto integrado dos três municípios que está a caminhar. Sempre com a visão que os três conseguimos fazer melhor do que só um município, cada um fazer a sua coisa, perde-se no universo de toda a panóplia de oferta que há. Se nós os três conseguimos fazer aqui um destino, dentro da própria região, que seja interessante com as questões que temos individualizadas em cada município. Nessa perspetiva...mas qual era a pergunta?

Investigadora: Se existe uma estratégia, um plano para a cooperação intermunicipal?

Presidente: Obviamente que a estratégia e o plano é desenhado pela Comunidade Intermunicipal com as oportunidades que vão havendo, de forma integrada, todos os municípios integrados nessa estratégia e visão da Comunidade que, obviamente, isso está desenhado nos vários planos das diferentes ações.

Investigadora: Quais são os objetivos estratégicos do município de Alter do Chão?20:02

Presidente: Olhe, os objetivos estratégicos do município de Alter do Chão são criar condições, cada vez mais saudáveis, em segurança e conforto para a população residente no concelho. Isso faz-se com aquilo que temos vindo a fazer ao longo dos últimos anos e que é sempre melhorado, com condições nas escolas, com condições na câmara, com condições nas IPSS que apoiam uma franja da população importantíssima, idosa, bem sabemos e com o desenvolvimento económico

que essas IPSS's desenvolvem. No fundo, criar condições de atratividade a quem nos visita. Nós temos aqui no nosso território a Coudelaria de Alter, que é importantíssima para a região e para o país, que tem vindo a sofrer um processo complexo ao longo dos últimos anos, por questões políticas que não importa agora aqui referir. Mas a colaboração que a câmara tem tido e que tem sempre com Coudelaria, porque a Coudelaria depende do Estado não depende do município, não depende da câmara, somos aqui colaboradores ativos em tudo o que se faz ali. Portanto, no âmbito de uma Escola Profissional que lá existe como no âmbito das atividades da própria Coudelaria, aliado esse trabalho da Coudelaria com todo o património que nós temos no concelho, queremos fazer, ter aqui um local turístico, se quisermos, ou um destino turístico com condições de albergar aqui as pessoas que nos visitam, para ficarem duas noites, porque é importante retermos uma [imperceptível] razoável e interessante. Nesse sentido, o nosso objetivo é criar condições para que quem nos visita se sintam bem e para os que cá estão se sintam também melhor. Isso temos vindo a fazer com várias ações e inúmeras medidas que temos vindo a tomar ao longo dos últimos anos, sempre com a dificuldade de conseguirmos, que tem sido o nosso handicap que não é só nosso, é da região, que é de fixar juventude e atrair novas empresas. Para termos uma ideia, nós temos uma zona industrial onde os terrenos são a custo zero, basicamente, temos tido dificuldade de fixar empresas, pura e simplesmente as empresas querem todas ficar no litoral que é onde têm mais condições, enquanto não houver medidas do poder central que alterem este estado de coisas, nós aqui no interior vamos ter sempre dificuldades. De qualquer das formas posso sintetizar o objetivo estratégico da câmara é criar condições, e é para isso que as câmaras existem, para que as pessoas se sintam o melhor possível, que tenham as condições de conforto, de comodidade, de acesso e, nós temos aqui acesso, temos todas as condições para que se possa viver de forma saudável em Alter.

Investigadora: Então, temos aqui o criar melhores condições de vida como o grande objetivo e depois temos o turismo e a atividade económica...

Presidente: Exatamente.

Investigadora: É desta forma que estão hierarquizados?

Presidente: É desta forma. Nós somos uma zona eminentemente agrícola, e ultimamente, a agricultura também se estimulou, temos o problema de não ter água e sabemos bem, todos, que a agricultura sem água é difícil de fazer, a rentabilidade está posta em causa, sem água...e vê-se pelo desenvolvimento do Baixo Alentejo e esse é um dos problemas do concelho. Mas se quisermos hierarquizar podemos dizer que a Educação aliada à atividade da Coudelaria e ao património queremos que fomente o nosso turismo e depois o desenvolvimento económico que pela atração que queremos criar, que temos tido dificuldade, de criar emprego que é fundamental.

Investigadora: Pode referir qual é o estágio de evolução desta estratégia?

Presidente: Vamos ver, nós na parte turística temos evoluído muito: Nós criámos condições, nós abrimos o museu recentemente, abrimos o castelo que estava encerrado nos últimos anos, temos aqui no núcleo histórico de Alter importantíssimo, como a estação arqueológica, onde temos um mosaico que é único na Europa. Portanto temos condições de atratividade para públicos específicos. Depois temos a Coudelaria que complementa, que complementa a oferta turística do concelho. Depois temos a hotelaria que responde às necessidades, temos uma gastronomia excelente, precisamos eventualmente de mais opções de restauração, como bem sabemos, mas isso é possível se houver mais gente. A pergunta era...

Investigadora: o estágio de evolução...

Presidente: Ah, e depois criámos aqui condições na parte social com a implementação de instituições, de IPSS's, em todas as freguesias que vem dar duas respostas, a primeira resposta pelo trabalho que fazem de resposta àqueles utentes, os mais necessitados, mais idosos, que têm em cada freguesia uma casa de acolhimento que lhes dá qualidade de vida na fase avançada da vida. E depois o desenvolvimento económico que essas IPSS's induziram porque temos cerca de 300 postos de trabalho nessas IPSS's do concelho que é muito importante e que são também uma fonte de vida nas freguesias e em Alter. Portanto, essa complementaridade em termos criou alguns postos de trabalho na área do turismo, não muitos, infelizmente, como queríamos mas há muito para crescer. Eu direi que na área do turismo nós temos para crescer 80% e temos 20% de aproveitamento e se calhar estou a ser modesto. Penso que a Coudelaria tem uma margem de progressão enorme e de atração de turistas. Depois temos a área de desenvolvimento económico está incipiente. Temos as condições, temos a zona industrial infraestruturada e pronta a receber empresas para amanhã mas as empresas temos tido dificuldade para que se fixem cá. Portanto digamos que estamos num estágio em que criámos as condições todas e agora precisamos de dar aqui o clique para que o litoral se desloque um bocadinho cá para o nosso interior. E isso não depende só de nós, infelizmente, depende muito de outros poderes.

Investigadora: Considera que estes objetivos estratégicos têm sido responsáveis por cooperação intermunicipal?

Presidente: Eu penso que sim porque as pessoas quanto mais qualidade de vida tiverem mais motivadas se sentem e mais se sentem também na colaboração, na interoperacionalidade entre os atores. E eu penso que com as condições que temos vindo a criar, nomeadamente na câmara, que estamos a referir agora, também criámos condições para que as pessoas participem mais ativamente uns com os outros.

Investigadora: E a concretização da sua estratégia, destes objetivos depende de outros atores?

Presidente: Depende sempre não é? Nós estamos aqui sempre dependentes, nomeadamente da boa vontade dos governos centrais. Falo de Alter e de toda esta região porque se não houver aqui uma estratégia que traga para aqui investimentos, investimentos razoáveis, que crie postos de trabalho, nós temos sempre dificuldade. Porque nós somos uma zona eminentemente agrícola, como lhe disse há pouco, e antigamente a agricultura ocupava muitos postos de trabalho, hoje a agricultura está mecanizada, o que era feito por 50 pessoas hoje é feito por uma, e sem água mais difícil se torna criar postos de trabalho nessa área. Portanto, era preciso haver aqui alguma industrialização, nomeadamente com a ocupação das nossas zonas industriais, temos espaços fantásticos e depois temos outras qualidades de vida que as pessoas podem aproveitar, temos as piscinas, todos temos, temos os lares, todos temos, temos os centros de saúde, temos um bom clima... portanto, temos condições para que as pessoas possam viver bem agora só podem viver se tiverem trabalho, obviamente.

Investigadora: Quais é que são os atores que considera mais relevantes para concretizar essa estratégia?

Presidente: Externos?

Investigadora: Externos ou internos, os atores que considera mais relevantes.

Presidente: Os atores que considero...o apoio do poder central, dos governos, dos sucessivos governos centrais, de terem um olhar diferente para o interior. Isso para mim é fundamental com a implementação... que as câmaras *per si* não têm competência, não têm hipótese. Portanto, haver aqui investimentos consideráveis e falo claramente, por exemplo, na construção de uma barragem que é a Barragem do Pisão. É uma barragem que regava 9.000 hectares em Alter. E do termo do IC 13, que andamos todos a falar nisto há 60 anos e ainda não se conseguiu. Portanto, temos um bocadinho do IC 13 entre Portalegre e Alter e depois não temos para Lisboa. São duas infraestruturas que têm de ser feitas pelo Estado e o Estado é gerido pelos governos e nós temos sido aqui ostracizados nessa medida e penso que é fundamental para mudar o paradigma aqui do Norte Alentejano. A pergunta era...

Investigadora: Os atores que considera fundamentais...

Presidente: Claramente o Estado com o apoio que tem de dar aqui ao interior. E depois temos todos aqueles stakeholders, a CCDR, a Direção Regional de Cultura, que é fundamental e às vezes dificulta-nos um bocadinho a vida, às vezes com coisas que queremos fazer e vem um parceiro ativo porque nós somos uma zona histórica e precisamos de pareceres da cultura para fazer... às vezes para recuperarmos e revitalizarmos imóveis, temos tido processos morosos para conseguirmos em conjunto encontrar soluções, portanto, é um parceiro ativo a Cultura. O IIEFP é fundamental no apoio que dá às dificuldades que temos no apoio ao emprego e aos desempregados da região. O próprio Ministério da Educação, através das Escolas, do Politécnico de Portalegre,

da própria Universidade de Évora com quem temos uma parceria, no desenvolvimento da atividade na Coudelaria - da veterinária. Portanto, são todos atores externos importantíssimos que temos aqui na região.

Investigadora: Quais são os municípios com quem desenvolve mais relações de cooperação?

Presidente: Normalmente são os municípios que estão aqui à minha volta. Falo claramente de Fronteira, do Crato, de Ponte Sôr, de Monforte e de Avis. São municípios com quem nós trabalhamos porque é natural, quando é preciso ajuda nós trabalhamos em conjunto e vamos resolvendo os problemas.

Investigadora: No processo de cooperação identifica alguns atores mais relevantes?

Presidente: Eu acho que o ator mais relevante no processo de cooperação é a proatividade que a Comunidade Intermunicipal tiver, ou seja, cada vez mais é importante o trabalho feito pelos responsáveis da Comunidade Intermunicipal. Isso para mim é claro, cada vez mais temos de ter mais qualidade e empenho das pessoas que trabalham na Comunidade porque começam a ser elas a dar os impulsos para a ligação entre os municípios.

Investigadora: Quais é que são os fatores que, na sua opinião, influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação?

Presidente: Obviamente que os fatores humanos são fundamentais. Porque todos somos diferentes mas nestes objetivos e as pessoas quando são Presidentes de Câmara defendem o seu território e as suas populações como ninguém por isso é que se sujeitam às eleições e disponibilizam-se para trabalhar para a comunidade. Portanto, o fator humano é fundamental. Depois os fatores técnicos também, a visão do trabalho em equipa parece-me fundamental porque obviamente o Presidente de Câmara não é o sábio, não trata de todas as áreas, portanto, trabalhar em equipa com os diferentes técnicos dos diferentes serviços para que seja possível encontrar as melhores soluções.

Investigadora: E quais é que não sua opinião são aqueles [fatores] que colocam mais barreiras à cooperação?

Presidente: Nós... há um pormenor, mais uma vez, os fatores humanos. Porque, infelizmente, do meu ponto de vista, há muita gente que gosta de ser notada pela negativa, ou seja, há aqui um arbitro de futebol, se o arbitro não apitar durante o jogo, não se deu pelo arbitro, ninguém fala no arbitro e o jogo foi excelente mas não se fala no arbitro porque, efetivamente, não teve ação. É um bocadinho isto, às vezes, há pessoas que tentam... para mostrarem o serviço que fazem precisam mostrar que existem e criam dificuldades, às vezes, onde não há. Esse é um muro que temos que vencer mas isso só com formação e com a evolução, também, da sociedade será possível. Há bocadinho estava a falar na cultura e é um bocadinho isso que eu sinto, há dificuldade depois vão-se resolvendo os problemas, mas criámos dificuldade e perdemos tempo e gastámos

sinergias mas depois resolveu-se no final. Há aqui, às vezes, a defesa da minha quinta em determinados serviços que mete um bocadinho de areia na engrenagem, no funcionamento das atividades para sermos todos mais rápidos e mais pró-ativos a trabalhar porque isto, hoje em dia, a sociedade tem uma evolução brutal, o tempo não para, às vezes perdemos tempo com coisas que não têm interesse só porque alguém resolveu meter uma pedrinha na engrenagem e isso não ajuda.

Investigadora: E o que é que considera que é necessário para eliminar esse tipo de barreira?

Presidente: Fala-se muito no *simplex* mas eu, às vezes, não vejo nada de *simplex*, vejo as coisas cada vez mais difíceis, eu acho que para eliminar essas coisas é preciso muita formação nas diferentes áreas para que seja possível as pessoas colaborarem mais, às vezes também é a informação. Nós às vezes passamos o tempo em reuniões e andamos cansados de reuniões, para tudo é preciso reuniões mas infelizmente é preciso porque se o conhecimento não chegar a todos da mesma forma isso também é motivo para que as coisas emperrem um bocadinho. Eu penso que o conhecimento das coisas ao mesmo nível para todos os atores que estão a trabalhar num assunto e evita perda, muitas perdas de tempo

Investigadora: Em todas as relações entre atores às vezes existem tensões, conflitos... existem tensões e conflitos entre municípios?

Presidente: Não, aqui no Norte Alentejano eu não noto isso. Há questões pontuais, obviamente mas tensões, não.

Investigadora: E essas tensões pontuais têm algum motivo especial?

Presidente: Não... às vezes questões pessoais, até são vistas em jeito de brincadeira porque um consegue fazer uma coisa e outro, eventualmente, não consegue. É aquela questão do bairrismo puro mas em termos... mas no final isso não conta, não tem expressão.

Investigadora: E com entidades extra-municipais, que não são municípios?

Presidente: Não, nós não temos, felizmente não temos tensões com ninguém [risos].

Investigadora: Como é que se processa a regulação das relações de cooperação?

Presidente: A regulação... esta é uma pergunta difícil... a regulação das relações, vamos ver, essa regulação, como eu disse, está a ser feita através da Comunidade Intermunicipal. Como saiu legislação recente que alterou o paradigma que nós tínhamos da Associação de Municípios do Norte Alentejano, que era tudo diferente, que tem competências específicas dadas por lei que ainda estamos todos a digerir e alguns ainda não perceberam, podem haver ainda atores que ainda não tenham percebido bem o que esteve em cima da mesa, as alterações que isso produziu. Mas efetivamente, neste momento, a Comunidade Intermunicipal tem competências próprias que

alterou um bocadinho aqui as coisas. E eu penso que essa regulação vai sendo cada vez mais naturalmente sendo feita pela Associação de Municípios, a Comunidade Intermunicipal.

Investigadora: E as relações que não passam pela Comunidade Intermunicipal? Há pouco, por exemplo, falou nas geminações...

Presidente: Sim, sim. Nós temos os diferentes serviços que fazemos, podíamos fazer melhor, eu reconheço, às vezes podíamos colaborar mais mas andamos todos tão atarefados sempre com tudo e às vezes o tempo não chega. Mas cada vez mais é necessário ter reuniões de coordenação entre os diferentes serviços para que haja um controle efetivo. Aliás, hoje vou ter uma reunião dessas sobre o estado da arte em determinadas áreas para darmos também a nossa motivação para as pessoas que trabalham nisso e sentirem também aqui o apoio do poder político

Investigadora: Existem relações que não são formalmente reguladas.

Presidente: Exato. Existem, claro!

Investigadora: Passamos então às estratégias de futuro. Considera que existe uma estratégia regional para a cooperação intermunicipal?

Presidente: Cada vez mais, está em construção. Penso que sim. Toda esta atividade que temos vindo a assistir e a importância que a Comunidade Intermunicipal está a despertar na comunidade local da região penso que está a afirmar-se cada vez mais como um, talvez a mais importante entidade num futuro muito próximo. Que não tem sido assim, não tem sido reconhecido porque cada município per si fazia as suas coisas e hoje em dia, cada vez mais, há a interligação entre os municípios através da Comunidade.

Investigadora: Têm existido medidas para estimular este desenvolvimento desta estratégia regional de cooperação?

Presidente: As medidas que existem são os diferentes projetos que vão havendo e que vão mostrando que é possível, que há sinergias, que há ganhos para todos e esses diferentes projetos, em diferentes níveis vão, obviamente, cimentando esta necessidade de reconhecer na Associação, na Comunidade Intermunicipal, o ator importantíssimo para o desenvolvimento regional.

Investigadora: Na sua opinião, quais são os principais obstáculos que se têm de ultrapassar para que esta estratégia regional seja concretizada?

Presidente: Eu penso que se tem de dar mais força, cada vez mais, à Comunidade. Criando as condições em que todos os municípios reconheçam isso inequivocamente, porque às vezes há alturas em que há um que ainda faz a defesa da própria quinta, mas isso há-de haver sempre mas se tentarmos colmatar essas pequenas coisas, penso que para os grandes projetos isso é inequívoco que há o apoio de todos e todos estão imbuídos nesse espírito para que seja possível ir de encontro

aos objetivos estratégicos da região. Claramente identificar os projetos de charneira, os projetos chave para que seja possível uma região melhor.

Investigadora: Na sua opinião, o município de Alter do Chão poderia ter um papel mais ativo na concretização desta estratégia regional?

Presidente: Eu penso que todos podíamos ter um papel mais ativo. Acho que todos estamos a fazer pouco.

Investigadora: E como?

Presidente: Pela razão que andamos todos muito ocupados e o tempo passa e nós já estamos quase no Natal outra vez e às vezes não fazemos metade daquilo que queríamos fazer. O tempo está a passar muito rápido por nós. Mas penso que com o empenho de todos é possível fazer mais e melhor. Se todos nos empenharmos podemos fazer mais e melhor. Obviamente, esses impulsos têm de ser sempre dados pela Comunidade Intermunicipal e ultimamente penso que se tem conseguido, com os últimos presidentes, temos melhorado muito essa ação e vejo, noto mais empenho em todos os presidente de câmara em colaborar o mais possível com a Comunidade. Penso que é possível.

Investigadora: Acha que um maior envolvimento dos agentes públicos e privados, através de parcerias ou contratos, poderia beneficiar o desenvolvimento destas estratégias?

Presidente: Ah claramente. Eu acho claramente que se conseguirmos envolver as nossas escolas, as nossas empresas o mais possível numa estratégia conjunta, isso é fundamental, nas diferentes áreas, as nossas IPSS, eu penso que esse trabalho tem vindo também... temos ganho aí alguma coisa, até porque isto tem tudo a ver com a afirmação da própria Comunidade. À medida que a Comunidade se vai afirmando mais, por aquilo que faz, também os atores externos, internos da região, particulares se quisermos, estão a vir já ao seio da Comunidade e, em conjunto, penso que é a única forma de potenciar esta região, temos condições para isso, é trabalharmos todos em conjunto.

Investigadora: Para si a cooperação é uma estratégia fundamental para o futuro dos territórios?

Presidente: Eu acho que sim, claramente. Acho que sim, é o futuro. A colaboração entre todos é o futuro.

Investigadora: Quais é que são os fatores essenciais para a colaboração intermunicipal no Alto Alentejo?

Presidente: Olhe, fatores estratégicos para a colaboração, eu há pouco disse acho que o fator humano, das pessoas perceberem que a única forma que temos de levar o Alto Alentejo aos patamares que todos gostaríamos é colaborarmos. É colaborarmos, é a colaboração entre todos.

Para que a colaboração entre todos seja possível é preciso haver alguém que faça esse trabalho de união entre todos os municípios. Esse alguém é a Comunidade Intermunicipal que está a fazê-lo, do meu ponto de vista bem, está a melhorar muito e tem condições para melhorar muito mais. Portanto, eu estou convicto que com os impulsos que a Comunidade está a dar que pode dar mais ainda e que está a melhorar, obviamente, porque isto é uma coisa muito recente, estamos a falar desde 2013, que é possível todos os agentes locais perceberem que em conjunto será possível levarmos o Alto Alentejo e fazer pressão. Isto só é possível se os Governos Centrais nos ajudarem, fazer pressão para que os projetos de charneira, estruturantes, sejam efetivados, como a conclusão do IC 13 com a ligação a Lisboa e depois ligação a Espanha e a Barragem aqui do Norte Alentejano que não temos. Estamos a falar de coisas básicas, básicas quer dizer... têm que ser obras do Estado mas que mudam a região completamente que é as acessibilidades, nós somos o único distrito cuja capital de distrito não tem autoestrada, o único do país, já todos têm. Acho que nem precisamos, precisamos de uma via rápida, só que seja a conclusão do IC 13 e uma barragem. Só que seja isso, criamos postos de trabalho, criamos atratividade, temos as condições turísticas ideais em todos os municípios para atrair pessoas e fixar, temos uma gastronomia excelente, um clima fantástico, só precisamos de fixar mais postos de trabalho senão, se isso não acontecer, se não criarmos condições para fixar pessoas e criar mais postos de trabalho, nós qualquer dia somos um lugar de excelência do ponto de vista turístico para o mundo, que é um lugar de observação de animais raros que são os alentejanos resistentes. [risos] Eu digo isto a brincar mas isto pode acontecer se não fizermos nada e temos de fazer. Temos de criar emprego, porque as pessoas não podem viver aqui se não tiverem emprego.

Investigadora: E quais são os desafios que se colocam aos municípios no âmbito das relações que mantém, de cooperação?

Presidente: Eu acho que o grande desafio para que isto seja tudo possível é a união dos municípios, eu penso que isso é possível, e que está em cima da mesa para fazermos pressão junto do poder central para poder fazer aqui aquilo que nos falta, básico. Estamos a falar de necessidades básicas, que são as ligações mais rápidas, porque só com ligações é que as empresas vêm, e a agricultura porque temos uma zona excelente agrícola, sem água também não se faz. Portanto, essas duas questões penso que revolucionariam a nossa região de uma forma muito positiva.

Investigadora: Considera que a cooperação é um valor a prosseguir no âmbito em que satisfaz necessidades próprias de cada município?

Presidente: Eu acho que, cada vez mais, é fundamental a colaboração intermunicipal pelo efeito de escala e pelas sinergias que consegue gerar, de outra forma não seria possível.

Investigadora? Quais são os valores que identifica como fundamentais para o sucesso da cooperação intermunicipal?

Presidente: Olhe, eu acho que competência é fundamental. A honestidade é fundamental e depois capacidade de trabalho. Portanto, eu acho que honestidade, competência e capacidade de trabalho são os fatores fundamentais para que seja possível nós desenvolvermos melhor a nossa região.

Investigadora: A cooperação intermunicipal tem influência na vida dos cidadãos?

Presidente: Muitas pessoas ainda não perceberam isso mas tem, tem claramente. Repare, os cidadãos... nós hoje vivemos numa sociedade complicada, vivemos muito o dia a dia, e nós, os stakeholders que estão nestas instituições e noutras, nas câmaras temos obrigação de ver a médio e a longo prazo, temos essa obrigação porque o dia a dia passa muito rápido. E nessa perspectiva eu julgo que a Comunidade pode dar aqui um contributo importante e tem que dar esse contributo, cada vez mais, para ir alertando, informando as pessoas, esclarecendo para que, com a transparência toda, das nossas dificuldades, e de criarmos condições iguais para todos. Uma coisa que me aflige é o preço da água não ser igual para todos. Nós ainda não conseguimos, no âmbito da Comunidade, manter o preço da água. Em alta pagamos todos o mesmo preço, em baixa cada um pratica um preço. Eu penso que esse é um contributo importante se se conseguisse fazer, termos no Alto Alentejo, no âmbito da Comunidade, preços iguais para todos, como é na eletricidade e dávamos aqui um exemplo ao país. Isso ainda não se conseguiu, também não é o ano adequado para se conseguir, como sabe estas coisas das eleições mexem sempre muito com isto, mas eu penso que era um ponto importante, uma proposta importante para a nossa Comunidade, que eu tenho feito já algumas vezes, informalmente, mas que não tem resultado.

Investigadora: O que é que considera que nunca devia mudar na cooperação intermunicipal?

Presidente: Olhe, nunca devia mudar a vontade de colaborar entre todos não deve mudar. Tem de haver sempre vontade e motivação para em conjunto fazermos coisas melhores. Basicamente, desde que haja vontade e motivação as coisas acontecem. E depois, cada vez mais, termos condições de trabalho e criarmos condições de trabalho aos técnicos para que também eles possam dar a sua colaboração de forma mais efetiva.

Investigadora: Quais são na sua opinião as áreas prioritárias de intervenção no âmbito do processo de cooperação na sub-região Alto Alentejo?

Presidente: Nós já caminhamos... nós estamos todos ligados em rede neste momento, portanto, a rede informática, já criámos aí condições de uma colaboração efetiva. Eu penso que a formação em conjunto será talvez um fator importante a considerar no futuro. Já acontece mas pode acontecer de forma mais proactiva, nas diferentes áreas termos ações conjuntas, fazermos formação conjunta de todos os municípios, depois o facto de conseguirmos trazer todas as câmaras, todos os municípios, todos os presidentes, todos os executivos trazeremos a obrigação de colaboração, efetiva e profícua em todas as áreas de projeto é fundamental que isso seja conseguido, mais conseguido.

Investigadora: Como vê o futuro da cooperação entre municípios?

Presidente: Olhe, eu vejo uma panóplia de jovens, como sabe vamos ter eleições brevemente, a colaboração entre municípios depende sempre das câmaras municipais que têm os seus executivos, não é? Mas eu vejo uma panóplia de jovens presidentes muito interessante, com muita qualidade, com muita vontade. Portanto, eu acho que só temos condições para melhorar.

Investigadora: O que é necessário para que essa visão de futuro seja concretizada?

Presidente: É continuarem todos a colaborar uns com os outros, conseguirem, após as eleições pôr de lado as questões partidárias e trabalharem em prol de um objetivo comum que é o desenvolvimento da região.

Investigadora: A entrevista terminou mas se quiser acrescentar mais alguma coisa, esteja à vontade.

Presidente: Não, eu acho que está tudo.

Investigadora: Obrigada.

FIM

Observações:
Entrevista realizada na sala do Presidente da Câmara Municipal, no dia 18 de Janeiro de 2017, com uma duração de 00:55:08.8, gravada em suporte áudio.

Apêndice 12 – Transcrição *verbatim* de entrevista Presidente 2

Investigadora: Boa Tarde. Antes de mais, obrigada por me ter concedido esta entrevista...

Presidente: Com todo o gosto

Investigadora: no âmbito do Programa de Doutoramento em Sociologia, ministrado pela Universidade de Évora, e na qual estou a fazer a investigação, no âmbito do doutoramento, que tem como tema *Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação.*

Os objetivos gerais deste estudo visam caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, evidenciando formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores mas também identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal.

Esta entrevista é dirigida aos Presidentes de Câmara que integram a NUT III, Alto Alentejo, enquanto atores do processo de cooperação.

Pretende-se obter um relato acerca das experiências das relações intermunicipais bem como as perceções e visões para o futuro no que concerne a este processo social.

A entrevista é composta por três grandes blocos de questões: o primeiro, relativo à caracterização do sistema de cooperação entre municípios; o segundo visa analisar a estratégia dos atores deste sistema de cooperação, identificando desafios, objetivos, alianças e conflitos existentes entre os diversos atores; e, por último, um bloco relativo às possibilidades de futuro em relação à cooperação intermunicipal.

Pedia autorização ao senhor Presidente para poder gravar esta entrevista.

Presidente: Claro que sim.

Investigadora: Então, começava por lhe pedir que dissesse o seu nome, o partido ou coligação pelo qual é eleito e há quantos anos exerce as funções de Presidente de Câmara.

Presidente: Então, Gonçalo Nuno Ribeiro Brandão Amanso Pataca Lagem, sou presidente do município de Monforte e sou presidente há 3 anos a esta parte, fui eleito a 29 de setembro de 2013 e tomámos posse a 21 de outubro de 2013.

Investigadora: Entramos agora na caracterização do sistema de cooperação e pedia-lhe que dissesse, para si, o que é que entende por cooperação intermunicipal?

Presidente: Cooperação intermunicipal...hoje, mais do que nunca, temos que olhar para o território de uma forma transversal e temos que assumir definitivamente que não estamos sozinhos. Aquele conceito que havia anteriormente, também com o início e com a pouca

maturidade da democracia, em que dividimos o país em concelhos, democratizámos o nosso sistema político e cada um tinha de tomar conta do seu quintal, digamos assim. Hoje, passados 40 anos da nossa democracia, ela está adulta e olhamos para o território de uma forma muito mais transversal do que, propriamente, aquilo que nos distingue... enquanto identidade, enquanto concelho, as fronteiras de cada um dos nossos concelhos. Hoje olhamos para o nosso concelho, cada um para o seu, obviamente, mas temos que pensar no concelho extravasando as próprias fronteiras do limite territorial de cada um dos concelhos. Cooperação intermunicipal quer dizer que temos aqui ao nosso lado pessoas e sociedades exatamente com os mesmos objetivos que nós, exatamente com as mesmas metas que nós, que é proporcionar a quem cá trabalha, a quem cá reside e a quem nos visita condições de excelência para que se sintam bem, para que consigamos através do nosso trabalho, através da disponibilização de recursos, através da disponibilização de equipamentos, o dia a dia, o funcionamento dos próprios serviços no que respeita a uma coisa elementar que é a limpeza, desde a promoção ao estímulo do tecido empresarial para o desenvolvimento socioeconómico de cada um dos concelhos, olharmos para o nosso lado e vermos até que ponto é que cada um dos concelhos vizinhos, dos concelhos limítrofes, nos poderão ser úteis e de que maneira é que nós possamos ser úteis a esses mesmos concelhos vizinhos. Dou vários exemplos, o concelho de Monforte, por exemplo, é talvez o concelho do país que tem melhor saibro, saibro para pavimentação de estradas ruais, etc, para complementaridade de bermas nas estradas municipais ou mesmo nacionais, temos uma saibreira completamente legalizada, identificada e é municipal. É claro que nós temos disponível muito saibre e temos legalizada no nosso PDM [Plano Diretor Municipal] a extração de inertes. Obviamente que muitos dos concelhos vizinhos vêm à procura desse mesmo saibre porque não têm em cada um dos seus concelhos. É claro que nós não dizemos que não, damos saibre a todas as câmaras que aqui venham pontualmente ou de forma assídua, e com uma mão lava a outra, outra câmara tem uma central de betuminoso, produz betuminoso e, nós também precisamos para a pavimentação das nossas estradas e fazemos muitas vezes essa troca de galhardetes, digamos assim. Aquilo que nós temos e que pode ser útil a outros, e vamos buscar aquilo que é útil a nós, a outros. Portanto... no que diz respeito ao empréstimo do autocarro e no que diz respeito com a existência da própria CIMAA [Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo]. Muitas vezes, unimo-nos, sempre, unimo-nos sempre à procura de fundos comunitários, para irmos mais coesos porque sozinhos podemos até chegar mais depressa mas acompanhados chegamos, de certeza, mais longe. E isso também, indo em conjunto à procura daquilo que pode ser transversal e interessante para cada um de nós, fazê-lo em conjunto porque juntos somos mais fortes. Esse conceito está muito maduro na sociedade portuguesa através da criação das Comunidades Intermunicipais e das Áreas Metropolitanas. Mas no que diz respeito, obviamente, cada concelho tem uma particularidade, uns que só fazem fronteira com menos concelhos, vizinhos, outros que fazem com mais... o caso concreto de Monforte até fazemos com muitos, fazemos fronteira com oito concelhos, dois dos

quais até de outro território, do Alentejo Central, que é o caso de Borba, com quem fazemos fronteira e é o caso de Estremoz. Portanto, as nossas relações não podiam ser melhores quer no caso concreto de Borba, quer no caso concreto de Estremoz. Extravasamos aquilo que é a própria NUT, aquilo que é a própria comunidade intermunicipal, mas como temos os mesmos interesses e temos até coisas em comum, falo de estradas, por exemplo, e derivado da proximidade, apoiamo-nos uns aos outros tendo em conta a distância curta a que estamos, de maneira que temos variadíssimas cooperações, temos variadíssimos contactos, temos variadíssimas trocas de experiências até pela proximidade que temos com esses concelhos pertencendo a uma outra região nós damo-nos muito bem e estamos constantemente a cooperar. No que resta aqui à Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, fazemos fronteira com Sousel, com Crato, com Elvas, com Portalegre, com Arronches e penso que já os disse todos, dois e cinco, sete, oito mas eles são 8 e Portalegre, e Alter do Chão, também fazemos fronteira com Alter do Chão. É claro que quando precisamos de uma máquina ou quando temos uma máquina avariada um desses concelhos vem-nos socorrer, quando eles precisam, obviamente, também os socorremos a eles porque os objetivos são exatamente os mesmos, a forma de lá chegarmos é que cada um com a sua diversidade e variedade de ideias consegue lá chegar, obviamente colhendo o voto do povo, através da democratização do nosso sistema, felizmente desde 1974. E não poderia ser de outra forma porque não estamos realmente sozinhos e aquilo que são os nossos propósitos são também os nossos problemas e, quer os nossos propósitos quer os nossos problemas, são transversais a cada um dos concelhos que nos limitam.

Investigadora: Existe uma “visão”, no concelho de Monforte, existe uma visão para a cooperação intermunicipal?

Presidente: Existe. Tanto que pertencemos, não só por uma obrigatoriedade, nem tanto obrigatoriedade porque até nos poderíamos... a lei permite-nos isso, mas não fazia sentido ser de outra forma, temos que pertencer à Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, mas além disso, ainda fizemos mais, no âmbito da cooperação interterritorial ou intermunicipal como lhe queiramos chamar. Assinámos há cerca de dois anos um Plano de Turismo Integrado potenciando aquilo que são as coisas comuns de cada um destes concelhos, nomeadamente Monforte, Fronteira e Alter do Chão. Temos muita coisa em comum, olhamos para o território de forma integrada, e podemos ser mais fortes e podemos argumentar com uma maior força apresentando candidaturas, apresentando-nos em eventos, em mostras, em feiras como é o caso, nomeadamente à BTL [Bolsa de Turismo de Lisboa] vamos em conjunto com este Plano de Turismo Integrado, que é com Fronteira, Alter e Monforte. Portanto, Monforte tem características no mundo do cavalo, no mundo da tauromaquia, especiais, características únicas mesmo no mundo, mas aqui ao lado temos Alter também, que também tem a coudelaria de Alter, uma coudelaria, única também no mundo, cavalo puro sangue lusitano que é o Alter Real. Mas aqui em Fronteira, também ao lado,

anualmente realiza-se um evento que é o Raid Internacional, o Concurso Internacional de Resistência, onde participam vários cavaleiros de todo o mundo, e nós, em redor do cavalo, cada um com a sua particularidade e especificidade, mas o público acaba por ser o mesmo, os interesses acabam por ser os mesmos, mas isto é apenas um exemplo. Temos, cada um de nós também, indústria agroalimentar que a podemos potenciar de forma mais forte, se for em conjunto, nos enchidos, nos queijos, nos vinhos. Cada um tem a sua, portanto cada um tem a sua característica específica mas o ramo é o mesmo, portanto aproveitando e dinamizando as diferenças conseguimos potenciar aquilo que nos é transversal e aquilo que nos é comum.

Investigadora: Que palavras-chave é que identifica nessa visão da cooperação intermunicipal? Três ou quatro palavras-chave relacionadas com esta visão?

Presidente: Palavras chave, força, escala e argumento. Penso que são estas três palavras. A força porque juntos somos mais fortes. A escala porque...vai sempre tudo dar ao mesmo, mas a escala porque são três territórios, três municípios, três gestões completamente diferentes mas que assentam nos mesmos objetivos e por ultimo...qual foi a que eu disse por último?

Investigadora: Argumento.

Presidente: E argumento, argumento porque se argumentarmos todos da mesma forma temos mais força. Portanto, a força, a escala e o argumento e acrescentava complementaridade. Força, escala, argumento e complementaridade. Portanto, essas são as quatro palavras chave que considero as mais importantes.

Investigadora: Pensa que é do conhecimento de todos os membros da organização, os eleitos, os dirigentes, os trabalhadores, essa visão de cooperação?

Presidente: Não. Não e aqui se calhar assumo meia culpa, conjuntamente com os meu pares. Porque a culpa não é só nossa, por isso é que assumo meia culpa, hoje em dia a sociedade está um pouco distante com o que é a nossa democracia e o poder local autárquico. As pessoas querem saber pouco de como é que se tomam as grandes decisões, querem saber pouco da atualidade, da vida das câmaras, isso preocupa-me porque isso vê-se, é notório, quer na participação nas reuniões de câmara, quer nas reuniões da assembleia municipal, somos só nós, aqueles que são obrigados a lá estar. Não há uma participação ativa da sociedade, o que me preocupa. Deveríamos todos encarar as responsabilidades porque a democracia tem responsabilidades e a responsabilidade começa em cada um de nós. Não podemos assobiar para o lado e respondendo à pergunta, penso que a sociedade está um bocadinho alheia àquilo que são as visões de cada um dos Executivos, quando as há, quando há essas visões porque há muitos Executivos que não têm uma visão clara dessa interrelação, dessa intermunicipalidade, dessa transversalidade do território. Há executivos que... isto depois é a política, e muito sinceramente, é normal que cada um dos presidentes de câmara, que cada um dos executivos tente arrumar a sua casa sem pensar em grandes visões, em

grandes estratégias, porque talvez aqui e toco numa questão central, os mandatos autárquicos e mesmo os mandatos do governo, das legislativas, são em termos temporais, curtos para aprofundar ou para uma estratégia a médio e longo prazo. Ainda bem que há eleições, ainda bem que há democracia mas se houver uma conjuntura difícil, que não permita aplicar esta visão, esta visão estratégica que deverá ser a complementaridade interterritorial, as coisas...hoje são uns, amanhã são outros e perde-se aqui um bocadinho o fio à meada e aquilo que são os objetivos que deveriam ser traçados por todos e que a sociedade os devia conhecer. Há aqui um desligamento da sociedade perante o curto espaço temporal de cada um dos mandatos. Por exemplo, este mandato [2013/17] e o mandato passado [2009/13] foram mandatos numa conjuntura terrível, em termos financeiros, em termos de constrangimentos financeiros, económicos, associados à crise do país, à crise da europa, à crise do próprio mundo. Estes Executivos, quer neste quer no mandato anterior, fizeram muito pouco, ou seja, debruçaram muito pouco tempo para essa visão estratégica que é necessária e que seria desejável. Porque os executivos estão muito mais preocupados, nesta altura, em fazer um bom trabalho dentro da própria quinta do que propriamente estruturar e sustentar a coisa com uma visão mais alargada, na minha opinião. Era diferente no início da democracia mas aí havia o problema da pouca maturidade, mas no início da democracia, quando o dinheiro abundava, quando as oportunidades eram superiores, quando não havia problemas deste chavões que agora estamos... a lei de pagamento dos compromissos em atraso, o deficit, os mercados, não havia estes chavões, era mais fácil na altura pensar as coisas de forma integrada e estruturada e talvez, se aí houvesse visão estratégica na altura mas aí era impossível porque não havia maturidade política, hoje há, mas não temos condições. Mas isto é de ciclos e a vida é uma constante aprendizagem. Penso que ao longo dos tempos vamos ter mais maturidade política e vamos ter uma outra visão, que não pode ser outra que é de forma integrada pensar o território. Isso já se faz noutros países, por exemplo, na Holanda, não sentimos aquele peso da interioridade, e hoje estamos, cada vez mais, a olhar para a interioridade de uma forma mais leviana. Há até quem diga *Qual interioridade?* Temos de pensar que o nosso território é o mais central da Península Ibérica. Em termos da Península Ibérica nós não podíamos estar mais centrais. Esta centralidade do Alentejo e a partir do momento em que os turistas de Lisboa e o fluxo turístico está a aumentar diariamente em Lisboa e perceber que há um território que dista a uma hora e um quarto ou uma hora e meia de Lisboa, um território onde há segurança extraordinária, onde há um clima perfeito, onde há potencialidades sem fim e onde há recursos endógenos e a produtividade da terra de excelência, talvez este território cresça demasiadamente ao ponto de ser um crescimento desmedido perante aquilo que caracteriza a sua identidade, não sei se me estou a fazer entender. Mas é uma excelente oportunidade o facto de Portugal e Lisboa estar na moda e podemos e deveremos aproveitar isso, agora devemos sempre proteger e preservar a identidade alentejana, a alma alentejana, a autenticidade e a genuinidade dos nossos povos.

Investigadora: Atendendo à visão que aqui expressou, qual é o seu papel, enquanto presidente de câmara, para a concretização dessa visão na Câmara Municipal de Monforte?

Presidente: Na câmara municipal de Monforte, por exemplo, no dia a dia, nos problemas que nos vão surgindo, nós poderemos até nem saber, nem saber como resolver, podemos até nem conseguir resolver mas é tão ou mais importante saber o número de telefone do concelho vizinho que nos possa ajudar a resolver ou perguntar a quem é que conseguimos recorrer para resolver determinado problema ou até para saber, para solucionar qualquer coisa que haja. E isto é um papel de um presidente de câmara. - Já fizemos isto, já conseguimos terminar este objetivo? Não porque agora está aqui uma dúvida. Então, perguntem à Câmara x, é claro que não vamos perguntar a Lisboa, a Coimbra ou a Bragança. Perguntamos à Câmara de Estremoz, ou à Câmara de Fronteira, ou à Câmara de Sousel, ou à Câmara de Portalegre. Portanto, o facto de no dia a dia, nas nossas tarefas do dia a dia, termos esta visão integrada das coisas, porque os problemas são exatamente os mesmos e à medida que vamos crescendo, à medida que vamos vivendo, é que nos vamos apercebendo que o parceiro do lado é de extrema utilidade, não podia ser de outra forma porque estamos num mundo de forma conjunta, vivemos em sociedade e não nos podemos desligar disso.

Investigadora: Considera que os trabalhadores do seu município estão estimulados para o trabalho em cooperação com outros municípios?

Presidente: Ah são! Ah isso com toda a certeza porque, para já, porque somos uns privilegiados porque somos muito centrais. Fazemos fronteira com oito municípios e ainda agora, na próxima sexta-feira, vamos comer um leitão a um local que é saibreira com todos os motoristas das câmaras municipais de fronteira, de Estremoz, de Borba, de Alter e de Sousel porque é um ponto de encontro, é ali, a nossa saibreira. E até posso mesmo arriscar que somos referência porque somos um sítio central, somos de consenso e todos precisam de nós como nós precisamos de todos. E, portanto, isto exemplifica bem, o facto de nos juntarmos de quando em vez à volta da mesa ou num momento mais descontraído, estimulando aquilo que são as relações pessoais e o profissionalismo de cada um, é sinónimo de que as coisas estão a funcionar.

Investigadora: Podia dar alguns exemplos de normas e de valores que existem subjacentes às ações de cooperação?

Presidente: Normas e valores subjacentes às ações de cooperação, sinceramente não há, há esse deficit, as coisas não estão escritas no papel assumem-se numa forma muito mais espontânea e natural do que propriamente haver um conjunto de regras ou um conjunto de normas a cumprir tendo em vista a cooperação. Não há mas é um tema interessante e que temos vindo a usufruir dessa mesma cooperação muito mais à medida que se colocam, exemplos: nós temos a mania de adotar sistemas ou conceitos estandardizados, digamos assim, a nossa secretaria fez agora um

conjunto de transformações por forma a ter frontoffice e um backoffice, uma coisa copiada da Câmara de Sousel e eles na altura sentiram essa necessidade para ter mais contacto com as pessoas, com os munícipes, ter um melhor contacto, um contacto mais profissional e foram a Sousel copiar o conceito do frontoffice e um backoffice. Portanto, não há neste momento nada escrito, mas aí poderia ser algo a corrigir e deveríamos passar para o papel esse conjunto de normas.

Investigadora: E valores? Encontra valores que sejam subjacentes às ações de cooperação?

Presidente: Valores, sim. Em termos dos altos responsáveis, dos dirigentes das unidades orgânicas, nos encarregados, esses sim, estão sempre em contacto uns com os outros, umas câmaras com as outras e, apesar de não haver nada escrito, há esse valor, há essa responsabilidade, de contactarem uns com os outros para, no fundo, concretizar essa mesma cooperação.

Investigadora: Considera que os municípios estão motivados para desenvolver relações de cooperação?

Presidente: Estão motivados mas estão motivados de forma espontânea, de forma natural derivado da tal maturidade política. Hoje não chega a um cargo de presidente de câmara, já não chegam pessoas mal preparadas. As pessoas que chegam a presidente de câmara, se bem que há exceções, mas são pessoas com alguma maturidade política, com idoneidade, obviamente se não, as pessoas não lhe davam a responsabilidade de gerir o concelho. Mas tudo o que existe agora em termos de cooperação é muito mais espontâneo e das relações interpessoais que vamos desenvolvendo do que uma obrigatoriedade ou algo que esteja escrito. Aqui também sou um privilegiado e ontem, posso dizer isto, posso dizer a experiência que é interessante. Este quadro comunitário de apoio, para não corrermos os riscos que se correram no passado com o QREN e com o II e III Quadro de Apoio Comunitário; a Comunidade Europeia disse «Não, chega de piscinas de 10 em 10 metros, de praças de touros de 5 em 5, de pavilhões de 20 em 20, etc», e agora os estudos que forem têm de ser de tal forma racionalizados, rentabilizados naquilo que deve ser a nossa maior independência relativamente aos fundos comunitários. Então, a nível de CIM criaram uma coisa chamada ___ cada prioridade de investimento teria um montante limite para cada uma das câmaras pudesse utilizar o seu projeto transversal, estruturante para a região, para que conseguíssemos racionalizar, rentabilizar de alguma forma mais os financiamentos comunitários. E nós, fizemos uma coisa na CIMAA que foi, tentar ali, isto não se pode dizer que foi *fezizar* os financiamentos para que ninguém ficasse prejudicado, nem ninguém ficasse beneficiado, e deveria ser o contrario, deveríamos ir vendo, projeto a projeto quais é que eram verdadeiramente os transversais, mas pronto tudo bem, foi consensual, foi unanime, fazermos desta forma, vamos se conseguimos conciliar aquilo que eram as nossas intenções para cumprirmos a tal transversalidade, tendo em conta os montantes disponíveis. E nós, ontem, numa negociação que

tivemos na CIMAA, com os presidentes de câmara todos, conseguimos ficar altamente beneficiados por causa da maturidade de um projeto, quer dessa transversalidade. Penso que funcionou em pleno, com a unanimidade de todos os presidentes de câmara, o município de Monforte ficou beneficiado em cerca de 400.000 euros. Mas isto foi tudo com a concordância de todos. Isto reflete bem a preocupação e a responsabilidade e a maturidade política que cada um dos presidentes de câmara tem, porque é um projeto que faz muita falta ao concelho, o projeto já tem alguma maturidade, ___fechado, falta agora o visto do Tribunal de Contas. Portanto, poderíamos estar, se fosse distribuído equitativamente do dinheiro, poderíamos estar a penalizar altamente o município de Monforte e o seu progresso ou a sua visão estratégica para o concelho. Isso foi rapidamente entendido pelos presidentes de câmara, e votaram todos, por unanimidade, em que o município de Monforte ficasse altamente beneficiado, ao ponto de os pressupostos antes da reunião estavam altamente desanimadores e saímos de lá com mais dinheiro do que quando entrámos, portanto isto reflete bem a cooperação que está assumida, institucionalizada na cabeça de cada um dos presidentes de câmara.

Investigadora: O processo de cooperação exige que seja tomada essa decisão de cooperar. Para si, quais são as bases para que se tome essa decisão de participar neste tipo de processo?

Presidente: Primeiro que tudo, queremos ser úteis, queremos ser úteis porque sabemos que mais tarde ou mais cedo vão-nos ser úteis a nós. Depois a legalidade também é importante, a legalidade nestes processos também é importante, não há nada escrito, lá está, não há nada escrito que possamos cooperar com as câmaras, hoje em dia com a Lei das Finanças Locais não nos é possível prestar um serviço que nos fique mais caro do que aquilo que o serviço nos custa. É por uma questão de espontaneidade, maturidade política e consciência, não pode ser de outra forma. Para já, não pode ser de outra forma.

Investigadora: Quais é que são os fatores internos, da organização, Câmara Municipal de Monforte, neste caso, que influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação? São financeiros? São tecnológicos? São a liderança? São as qualificações dos trabalhadores? Que tipo de fatores internos, que tenham dentro da organização, é que influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação

Presidente: Sobretudo, temos de ter a consciência que se o concelho que está ali ao lado conseguir levar por diante a sua missão e os seus objetivos acabamos por ganhar todos. É financeiros e económicos porque de forma indireta haveremos, de certeza absoluta, qualquer dia colher algo perante aquela cooperação, tenho a certeza disso e falo do caso concreto de Elvas. Elvas, o facto de Elvas ser considerada, há três anos atrás, Património da Humanidade, o concelho de Monforte tem lucrado com isso. Portanto, nós temos ali um registo no Turismo que fazemos quando chega ali um turista e registamos em que âmbito é que visitou Monforte, estava hospedado em Elvas

porque veio visitar Elvas no âmbito de ser Património da Humanidade. O sucesso dos nossos pares, mais tarde ou mais cedo, vai ser o nosso sucesso. É de forma recíproca. Se determinado concelho conseguir levar por diante a sua estratégia, com ou sem a nossa ajuda, nós acabamos por rentabilizar ou colher algo daquele sucesso, é nessa perspetiva. Portanto, são todos esses, económicos.

Investigadora: E externos? Fatores externos que influenciam o facto de Monforte participar em relações de cooperação?

Presidente: Não tenho dúvida que a reputação da região. E aquilo que nos caracteriza enquanto alentejanos, o facto de andarmos sempre a dizer que somos hospitaleiros, que somos bons anfitriões de eventos, esta cooperação intermunicipal é também vista pelas pessoas que estão de fora como um fator altamente positivo e como algo que acrescenta à nossa reputação, a visibilidade que colhemos com isso.

Investigadora: Apoia os trabalhadores, de forma pessoal, os trabalhadores do município no desenvolvimento e concretização das relações de cooperação com outros municípios?

Presidente: ah claro que sim, claro que sim.

Investigadora: Como?

Presidente: Por exemplo, já falei nisto, vamos almoçar agora um leitão que um dos trabalhadores da câmara de Estremoz ofereceu. Obviamente, o presidente da Câmara vai lá estar, pessoalmente, e a patrocinar este convívio e esta cooperação, num momento mais descontraído, culminando na relação profissional que têm tido ao longo dos últimos anos. Fazemos isso e é sempre importante, se nos conhecermos uns aos outros, se partilharmos experiências, se tivermos o contacto de cada um de câmaras vizinhas, isso é uma riqueza. Costuma dizer-se que «vale mais ter o telefone de quem sabe do que saber». Isso é uma riqueza, vamo-nos apoiando uns nos outros e isso é uma riqueza.

Investigadora: E no município, no dia a dia, como é que motiva os seus trabalhadores? Ou como incentiva a não terem qualquer receio de desenvolver esta visão de cooperação?

Presidente: Isto está de tal forma interiorizado na mente de cada...nomeadamente, nos serviços operacionais que é aquele onde nós mais sentimos dificuldade, os serviços do dia a dia, seja na limpeza, precisamos de uma varredoura, temos aqui duas disponíveis seja da câmara de Fronteira ou seja da câmara de Sousel ou Alter, no transporte de idosos, nos autocarros, quando temos serviços de autocarro com a nossa escola e não podemos fazer o transporte escolar nesse mesmo dia porque o autocarro ainda está fora...os serviços, os próprios serviços estão de tal forma educados e consciencializados de que se temos um problema temos que o resolver, não somos capazes de o resolver sozinho temos de ir à procura de uma Câmara vizinha que nos possa ajudar

a resolver esse mesmo problema. Isso é de alguma forma estimulado, é estimulado para os nossos funcionários para que não fiquem reféns de qualquer problema que vá surgindo, eles próprios que se têm de apoiar e sustentar nas câmaras vizinhas, isso está, há uma educação forte nesse sentido. Se não somos capazes de resolver, há quem seja, «quem é que tem este material? Quem nos pode ajudar nesta situação?» Olhamos para as câmaras vizinhas numa perspetiva de cooperação, obviamente.

Investigadora: E com outras entidades também são estimuladas estas relações de cooperação? Entidades extra-municipais.

Presidente: Sim, claro que sim. Por exemplo, não são todas as entidades porque lá está, podemos estar a extravasar as nossas competências legais mas nomeadamente entidades de cariz social, de apoio a deficientes, temos sempre as portas abertas e dou casos muito concretos, a CERCI de Portalegre, que está no concelho de Portalegre, utiliza a piscina coberta do município de Monforte todos os anos, ano após ano, fazem um pedido de utilização, vai à reunião de câmara, e obviamente que utilizam e é com muito gosto que disponibilizamos a piscina coberta para um trabalho tão importante que é a educação daquelas crianças. A APPACDM de Elvas, estamos também sempre disponíveis para os escuteiros de Veiros quer tenham ou não, por acaso até têm muitos miúdos aqui de Monforte, mas estamos sempre a cooperar com eles, na disponibilização de transporte, na disponibilização de espaços para o apoio logístico para uma ou outra atividade pontual que dinamizam. É claro que sim, agora aqui, temos eu olhar para aquilo que é, porque a lei não nos permite prestar esse tipo de serviço, a não ser... não temos essa autonomia que era fundamental para os municípios mas tudo o que diz respeito a apoios de cariz social, que são transversais a todos nós, numa perspetiva de território integrado, a CERCI de Portalegre tem crianças que são concelho de Monforte, os escuteiros de veiros têm miúdos do concelho de Monforte, a APPACDM nunca se sabe quando poderemos vir a precisar do apoio deles. Essas entidades que são transversais ao território, porque essas entidades não conhecem limites geográficos, nem o dia de Natal, nem o dia de Ano Novo, nem o dia de Páscoa, essas entidades trabalham 24 horas por dia, 365 dias por ano, e não olham para o território como uma forma que nós poderíamos olhar mas que não olhamos. São entidades transversais que nos servem a todos, portanto, cada um dos municípios, extravasando ou não aquilo que são as suas competências, devem ___ Claro que se é uma entidade exterior ao município, com interesses económicos, já teremos que medir bem as coisas, temos que formalizar e contextualizar em documentos para que estejamos a cumprir a Lei, é obvio.

Investigadora: Portanto, a nível local, regional, nacional e internacional?

Presidente: Internacional. Aqui a 40 Km de Monforte está a fronteira de Espanha e está uma das maiores densidades populacionais talvez do sul do país, está Badajoz que tem 180 mil habitantes

e 180 mil habitantes, o nosso problema sendo a falta de pessoas, muitas vezes, qualquer atividade económica só singra, das duas uma, se houver muitas pessoas ou então se conseguirmos potenciar de tal forma o negócio no exterior a partir do local como este, com fraca densidade populacional, e conseguir... e o negócio tem de ser reconhecida a qualidade para ter sucesso. Nós, aqui a 40 Km temos uma densidade populacional que tem 180 mil habitantes e temos uma ótima relação também com Badajoz, já fomos recebidos duas ou três vezes pelo presidente da câmara de Badajoz, pelo alcaide, numa perspetiva de cooperar. Lá está, a lavara cooperação existe sempre, aproveitando as massas que nós não temos para divulgar determinadas iniciativas ou para que consigamos mobilizar algumas daquelas pessoas para participarem, para comprarem, para se interessarem para visitarem os nossos concelhos. Aqui ao lado temos tanta, tanta gente que se formos bem-sucedidos em 1% daquele mercado, de nós fizermos essa publicidade onde nós ativarmos as nossas diligências, isso é muito importante para nós e é altamente lucrativo. Estamos em permanente contacto e, aliás, até queríamos, até pensámos em abrir uma loja com os nossos produtos aqui do nosso PTI, o nosso Plano de Turismo Integrado – Fronteira, Alter e Monforte – lá em Badajoz.

Investigadora: Relativamente à experiência que tem sido desenvolvida como é que caracteriza a cooperação intermunicipal desenvolvida nos últimos anos no Alto Alentejo?

Presidente: Para já, a cooperação está institucionalizada, digamos assim ou formalizada, ou legalizada na Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo. E a outra cooperação tem de ser à parte desse Órgão [Entidade] de que fazemos parte. Diria que as relações são ótimas, é à peça, não estão ainda formalizadas e passadas para o papel como deveriam estar. Avaliava de uma forma ainda pouco profícua mas funcional. Há essa consciência de que não podemos passar uns sem os outros apesar de ser ainda tudo muito espontâneo e com as boas intenções de cada um dos presidentes de câmara mas não há nada ainda instituído, institucionalizado, formalizado. E deveria estar. Essa cooperação deveria estar passada para o papel, publicada em Diário da República, que permitisse a cada um dos municípios ter maior autonomia tendo em vista essa mesma cooperação, deveria estar ainda passada para o papel.

Investigadora: Que tipos de acordos é que caracterizam a cooperação intermunicipal no território?

Presidente: Tipos de acordos...são ainda muito poucos, à parte e exteriores àquilo a que diz respeito à Comunidade Intermunicipal, há muito poucos acordos porque são áreas geográficas diferentes, e por muito que nós queiramos, às vezes, não conseguimos concretizar determinada diligência por causa dessa dificuldade. Por exemplo, nós em relação às águas em alta ainda só estamos a receber água na Junta de Freguesia de Assumar, em alta das Águas de Portugal, agora EPAL, ou Águas de Lisboa e Vale do Tejo, há um mês atrás, era Águas de Lisboa e Vale do Tejo, agora é só Vale do Tejo. E nós precisamos porque estamos a sentir muitas dificuldades de água,

de captação subterrânea, não tem chovido nos últimos anos e os lençóis freáticos não são influenciados com água da chuva, portanto, têm muito pouca água, é um recurso finito, nós temos de perceber isso, e não estamos a receber água da Barragem do Caia que, supostamente, é onde ela não acabará para já, e as freguesias de Santo Aleixo Monforte e Vaiamonte é através dos nossos sistemas, dos nossos furos artesianos. Portanto, o ano passado sentimos grandes dificuldades e para conseguirmos água em alguns dias, nomeadamente em dias de maior consumo, nas festas das freguesias tivemos que estar dependentes da boa vontade e da cooperação da câmara de Elvas. Como? Falta fazer um investimento de uma estação elevatória e de um reservatório de armazenamento de água, pela EPAL, pelas Águas de Vale do Tejo, falta fazer esse investimento e ainda não está feito. Portanto, temos a conduta toda feita desde a barragem de Campo Maior para Santo Aleixo, Monforte e Vaiamonte mas ainda não temos capacidade de caudal, que é da responsabilidade das Águas de Vale do Tejo, ainda não temos capacidade de caudal para servir estas três freguesias, ou seja, temos que estar dependentes da boa vontade e da cooperação da câmara de Elvas que tem a água em baixa concessionada, vê bem esta dificuldade, quem gere a água em baixa da câmara de Elvas é uma empresa que se chama Aquália, e nós para termos água da barragem de Campo Maior temos de estar dependentes quer da câmara de Elvas, quer da Aquália para abrirem a válvula e para nos fazerem chegar água em abundância e que chegue para estas três freguesias. Ora, se eles, nas alturas de maior caudal é o Verão... agora até está o caudal aberto, nós utilizamos à medida que vai fazendo falta, até como um acordo de cavalheiros, lá está, é um acordo de cavalheiros, não está nada formalizado, não está nada institucionalizado, com o conhecimento das Águas de Lisboa e Vale do Tejo. Nas alturas de maior consumo, no Verão, eles não conseguem, o caudal não é suficiente para abastecer as freguesias que têm que abastecer e ainda para libertarem água para nós, tem de ser uma ou duas horas por dia, que eles têm disponibilidade, estando a bomba deles a trabalhar 24 horas por dia, sem descanso, o que é mau também para o equipamento deles porque essas contas não são mensuráveis, as contas que são mensuráveis é o caudal de água que vem para Monforte, isso sim, são eles que pagam às Águas do Norte Alentejano [Águas de Lisboa e Vale do Tejo] e as Águas do Norte Alentejano depois têm de debitar a nós, mas ainda não há nada formalizado, depende da boa vontade. Ora se houvesse uma forma de cooperação ou diploma legal que nos permitisse, ao abrigo desse mesmo diploma legal, chegar aqui a um acordo de cavalheiros em que as coisas estivessem entrosadas, era mais uma solução, era mais uma saída para a vida diária de cada um dos municípios. Isto é um exemplo muito claro que depende da boa vontade, se não houvesse boa vontade e boas relações interpessoal, Monforte tinha o abastecimento comprometido no abastecimento público de água.

Investigadora: Que modalidades de cooperação é que têm sido desenvolvidas no município de Monforte? É para fins específicos? Existe uma cooperação para fins múltiplos com outros municípios?

Presidente: Há fins que são específicos que são aquelas tarefas do dia-a-dia que nós não somos capaz de resolver qualquer coisa ou ajudamos a resolver qualquer coisa e que estamos em permanente contacto mas também há a modalidade, para juntos sermos mais fortes, nomeadamente o Plano de Turismo Integrado que fizemos com Alter e com Fronteira. Portanto, há um Plano, há um Protocolo que assinámos, juntamente com a ADI-TC [Associação de Desenvolvimento Integrado – Terras do Condestável] e visa potenciar o território, com características semelhantes, mas com diferenças e temos de potenciar isso, de forma integrada e de forma a cooperar com cada um dos concelhos. É essa de facto outra modalidade, que está escrita, de facto há qualquer coisa de palpável a que podemos recorrer para acionar determinada ação.

Investigadora: Os municípios têm desenvolvido medidas que promovem o desenvolvimento das relações de cooperação?

Presidente: Não, Ana. Sinceramente, não. É tudo mais à base da informalidade, da espontaneidade, da consciência, do resolver rapidamente, do “desenrasca”, não há nada que defina a cooperação propriamente dita, não há nada que nos sirva de fio condutor é tudo muito “à peça”.

Investigadora: Como é que se materializam as ações de cooperação? Que recursos é que são alocados a estas ações cooperação intermunicipal?

Presidente: Essencialmente, maquinaria, essencialmente viaturas, mas também pessoas, também pessoas. Nomeadamente nos concursos públicos. Nos concursos públicos quando nós não temos pessoas capacitadas ou qualificadas para desenvolver determinado concurso público recorreremos com facilidade a outras câmaras. Por exemplo, nós ficámos sem arquiteta há cerca de dois anos, foi em mobilidade para a câmara de Rio Maior, depois veio a consolidar a mobilidade e agora é necessário ter um arquiteto na câmara para fazer a avaliação dos licenciamentos particulares, e nós temos um protocolo...lá está, tivemos que recorrer a um outro protocolo com a câmara de Sousel, e uma vez por semana vem cá a arquiteta da câmara de Sousel ver, também não há um fluxo de licenciamentos particulares que talvez justifique ter aqui um arquiteto a tempo inteiro, e então, vem uma arquiteta da câmara de Sousel, uma vez por semana, através de um protocolo que formalizámos, tendo em vista a cooperação, eles podem ceder ou podem emprestar um dia por semana e nós utilizamos um dia por semana e resolvemos o nosso problema. Portanto, isto é uma prática de cooperação.

Investigadora: Esses recursos que são alocados pelos municípios são suficientes?

Presidente: Sim, são. São tão suficientes quanto vão fazendo falta, à medida que nos forem apresentados os problemas. Portanto, a cooperação não está em causa, o que está em causa é a legitimidade dessa mesma cooperação. Não há nada escrito para cooperar, «olha vamos lá cooperar porque temos aqui este fio condutor» é essa a dificuldade.

Investigadora: E que custos? Que custos é que identifica à cooperação? O processo é mais moroso...que custa é que identifica, se identifica.

Presidente: Não, não identifico. Eu chamar-lhe-ia proveitos, só. Não chamaria custos porque a cooperação deve ser entendida por cada um de nós como um proveito, estamos-nos a sustentar uns aos outros, estamos a auxiliar-nos uns aos outros, estamos a cooperar uns com os outros, e estamos a ser úteis a quem precisa dessa nossa utilidade. Se for necessário há-de haver alguém que nos ajude, se formos úteis a quem somos necessários. É no fundo isso.

Investigadora: No município de Monforte existe uma estratégia, um plano para a cooperação intermunicipal?

Presidente: Não.

Investigadora: Quais são os objetivos estratégicos do município e como é que os hierarquiza?

Presidente: Os objetivos estratégicos do município, sim. Essa foi uma das minhas preocupações porque temos de ter estratégia em cada município, se não tivermos uma estratégia ninguém sabe o que anda aqui a fazer. Não é apenas o dia-a-dia, não é apenas mandato a mandato, temos de ter uma estratégia e um autarca, um presidente de câmara, tem de olhar para essa estratégia como uma paixão e por muito que lhe custe determinada medida ele tem que ter sempre como pano de fundo que, mais tarde ou mais cedo, seja na qualidade de presidente de câmara, seja na qualidade de munícipe ou seja na qualidade de um apaixonado pelo território, alguém irá usufruir dela no futuro, da nossa decisão ou da nossa estratégia, ainda que essa estratégia comprometa a eleição. O Joaquim Gabriel, que é uma das minhas referências, que é hoje membro da Assembleia Municipal e foi aqui Vice-Presidente, tinha uma frase que me identificou sempre com ela «foi aqui que criei os meus filhos e é aqui que quero ajudar a criar os meus netos». Portanto, tudo o que nós façamos hoje, não tenhamos dúvidas que será repercutido no futuro, e aquilo de bom que fizermos vamos usufruir dele no futuro e aquilo que de mau fizermos irá comprometer-nos, iremos aperceber-nos desse custo, mais tarde ou mais cedo.

Portanto, estratégia: Visibilidade e notoriedade do concelho. Se não tivermos uma boa reputação, se não tivermos a nossa visibilidade, a nossa notoriedade em alta, ninguém vai olhar para nós lá fora e nós precisamos, obrigatoriamente, das pessoas que vêm de fora porque temos pouca gente. Estes territórios com fraca densidade populacional, se continuarmos a olhar para o concelho *small is beautifull* estamos a enganar-nos a nós próprios porque não têm, não têm sustentabilidade. Não têm sustentabilidade porque olhamos para as freguesias, estão lá 500 ou 600 pessoas em cada freguesia, morrem 40 a 50 idosos todos os anos nas freguesias, e nascem duas ou três crianças. Olhando de uma forma macro, rapidamente concluímos que não há qualquer sustentabilidade para estes territórios. Portanto, o que é que temos de fazer? Notoriedade e visibilidade, em primeira mão. Depois de termos essa notoriedade e essa visibilidade em alta, criar as condições para

conseguir fixar famílias novas, porque já vimos que estas que aqui estão não conseguem sustentar o território, temos que criar as condições necessárias para que o nosso território seja atrativo. Estamos a 1 hora e meia de Lisboa porque é que as empresas, se há novas empresas todos os dias a surgir em Lisboa porque é que não conseguimos captar 20 ou 30 dessas empresas, para criar emprego, para criar condições às pessoas para se fixarem, para criar condições às pessoas para terem a sua habitação, para criarem a sua família, para no fundo, sustentarem o tal território.

Portanto a estratégia é essa, notoriedade e visibilidade. Criar condições para, nomeadamente, a nível de Plano Diretor Municipal, a nível de gestão do território, propriamente dito. O Plano Diretor Municipal é o maior instrumento de gestão do território. Criar as condições para que haja, fixação de empresas, fixação de mais valia, fixação de postos de trabalho, fixação de pessoas para a tal sustentabilidade do território. Portanto, é sempre isso que tem de estar em causa. Nós, se tivermos bons equipamentos culturais, que já temos; bons equipamentos desportivos, que já temos; boa qualidade de vida, bom ambiente, limpeza das ruas, bom sistema educativo... se olharmos para a escola de forma ativa e tentar estar sempre presente, ver o que faz falta, às nossas crianças não pode faltar nada, temos de ter uma educação de excelência. Se tivermos condições criadas, a nível de PDM para se fixarem empresas, se tivermos terrenos na zona industrial... se os autarcas fizerem este trabalho, os autarcas estão a fazer um bom trabalho. Se não conseguirmos captar empresas, apesar de podermos ter feito um bom trabalho, o trabalho de casa fizemo-lo todo, não conseguimos fixar pessoas, porquê? Porque as empresas não se deslocaram, bem aqui já não depende de nós. O autarca pode ter feito um bom trabalho, mas as empresas não vieram. Terá de haver, o facto de haver um bom trabalho e uma boa estratégia, não depende só de nós. Apesar destas três áreas serem determinantes, também o governo, a administração central tem de olhar para o interior do território de uma forma diferentes e tem que criar incentivos, tem que bolsas, tem que criar todas as condições para conseguirmos equilibrar as densidades populacionais. Portanto, mas acima de tudo isso: notoriedade e visibilidade; se ninguém conhecer Monforte, ninguém para cá vem, ninguém pesquisa, ninguém faz nada. Depois se não houver condições também para cá não vêm, se não houver uma boa educação, bons equipamentos, boas infraestruturas, bom abastecimento de água, bom posto médico e depois «sim, senhor, isto é uma ótima cidade e depois onde é que eu vou investir? Onde tenho um terreno? Se não tivermos essa resposta também, estamos a fazer um mau trabalho, se conseguirmos complementaridade em todas estas áreas e depois se conseguirmos ser eficientes na captação de empresas ou de valor acrescentado para o território, aí sim, deixamos de depender de nós próprios, fizemos muito bem o nosso trabalho de casa, com muita paixão, com muito sacrifício, com muita competência. Aí temos de olhar para a Administração Central e os benefícios, os incentivos, aquilo que dão no litoral obviamente têm que dar para vir para o interior e até têm que beneficiar esta migração para o interior, de forma a sustentar este território de excelência.

Investigadora: E é assim que hierarquiza esses três objetivos? Esses três objetivos são hierarquizados da forma como os explicitou?

Presidente: Sim. Notoriedade, qualidade de vida – tem como base os equipamentos, a educação – e respostas ao tecido empresarial.

Investigadora: Qual é o estadió de evolução em que considera estarem estes objetivos estratégicos?

Presidente: De 0 a 10, diria que estamos no 6. Há muita coisa por fazer, não vamos enterrar a cabeça na areia e dizer que «sou o melhor do mundo», há muitas, muitas coisas por fazer e um bom presidente de câmara diz sempre isto: há muita coisa por fazer pelo nosso território, pela nossa região e pela nossa localidade e pelo nosso concelho. De 0 a 10 estamos no 6 mas posso dizer que entrei no 3. Entrei no 3 [risos] o último mandato foi algo que deixou muito a desejar, não houve criatividade, não houve dinâmicas, não houve competência e isto foi um bocadinho abaixo, tudo aquilo que tínhamos vindo a conquistar nos últimos anos perdeu-se um bocado. Nós quando esbarramos com uma parede temos que dar a volta, tentar contornar o obstáculo ou tentar saltar essa parede, mas temos que tentar dar a volta. Quando esbarramos com essa parede se ficarmos lá em baixo junto à parede a pensar como é que poderemos sair dali, perdemos tempo e perdemos oportunidades. O município de Monforte tinha uma dívida grande, os funcionários estavam um pouco desmotivados, não houve a preocupação de tentar dar a volta por cima, de tentar aumentar a receita, tínhamos uma fraca receita, tínhamos serviços completamente insustentáveis, não houve dinâmica na criação de regulamentos, na sustentabilidade de alguns sistemas, não houve criatividade para tentar aumentar a receita...portanto, houve muito trabalho e não aumentámos a receita para reduzirmos a dívida que estávamos confrontados mas também para começar a crescer e sair da dívida e começarmos a pensar no investimento e foi esse trabalho que fizemos nos dois primeiros anos de mandato, tentámos sustentar as coisas, já demos a volta. Posso dizer que neste ano, até por causa da materialização do Portugal 2020 estão previstos 3 milhões de euros de investimento e para 3 milhões temos de arranjar a contrapartida nacional que são 450 mil euros. Atendendo a que o município tem fraca receita, posso garantir que se isto acontecesse há 4 anos atrás era completamente impensável fazê-lo. Era impensável fazê-lo porque não conseguiam dar a volta por cima, porque não aumentaram a receita. Só é possível fazê-lo porque conseguimos arrendar todos os espaços municipais, rentabilizar todos os espaços municipais, fazer negócios com a Administração Central para possibilitar o aumento da receita, aceitámos o património habitacional do IHRU [Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP], 55 fogos, com as rendas desses mesmos fogos a entrarem para o município, fizemos protocolos de desclassificação de estradas, únicos no país, com a transferência de verba e foi uma coisa interessante para o concelho, que nos permite requalificar todas as acessibilidades do concelho, municipais. Portanto, diria que estamos de 0 a 10, no 6 mas muito provavelmente dentro

de 2, a 3 anos, poderemos estar ali no 8, 9 com aquele trabalho que está dependente de nós. Depois, se não conseguirmos ser felizes ao ponto de não encontrarmos novos investidores, mas penso que, até aí, estamos a ser felizes. Nos últimos dois anos, fui agora, há uma hora atrás, antes de começar esta entrevista fui conhecer um senhor que comprou aqui um importante turismo rural. Fui conhecer o senhor, ele investiu ali uma verba considerável, vai investir ainda mais para tornar aquilo rentável, para começar a rentabilizar a própria unidade hoteleira. Há 2 anos atrás abriu o Torre de Palma Wine Hotel que é um complexo hoteleiro rural, de 5 estrelas, que também nos responsabilizou no facto de a clientela que lá vai é de uma gama média alta e que, às duas por três, encontramos aqui com clientes no centro histórico de Monforte e obviamente temos que dar uma imagem semelhante, ao nível do complexo hoteleiro que eles estão a usufruir. Portanto, as ruas têm que estar limpas, temos que ter profissionais qualificados no turismo, que estejam à altura das explicações, temos que ter funcionários que saibam línguas, porque vêm aqui muitos estrangeiros. Isso também nos responsabilizou e responsabiliza todos os dias, as acessibilidades, as ruínas de Torre de Palma também beneficiaram altamente com aquele complexo hoteleiro, e tivemos que alocar lá mais um funcionário, tivemos que embelezar os acessos, etc. Portanto, umas coisas potenciam as outras. Posso mesmo afirmar que Monforte hoje está na moda, já sei que saímos daquela notoriedade que estava em baixa, houve um estudo da Blue Consulting em que estávamos em último dos 308 concelhos, em último em 2014. Como é possível? Somos a terra do João Moura, somos a terra do Paulo Caetano, ganadarias, coudelarias, associação de criadores de bovinos de Raça Alentejana, Fertiprado – empresa pioneira no mundo na produção de pastagens e forragens – somos a terra do António Sardinha, do José Carlos Malato, agora do Manuel Luis Goucha. Agora conseguimos, conseguimos sair, subimos 70 posições no ano a seguir, desde logo, muito por “culpa” destes nossos embaixadores. Temos cinco adegas vitivinícolas, eu costumo dizer que cada uma das garrafas que é produzida aqui em Monforte é um embaixador lá fora, produzimos na ordem de 2 milhões e meio de garrafas de vinho no concelho de Monforte e esse vinho vai lá para fora e cada uma das garrafas é embaixador de Monforte porque quando está um chinês ou um belga ou um holandês ou um russo a beber um copo de vinho, com a garrafa na sua frente vai ver que o vinho foi produzido em Monforte, «Monforte, onde será isto?» e se calhar até são tentados a ir ao mapa e ver onde é produzido o vinho que estão a beber à mesa. Fizemos neste momento, está aqui no meu telefone, já está on line mas estamos ainda a proceder a alterações, é a única forma de proceder a alterações é já estar on line, mas ainda não foi apresentada ao público a Monforte APP, que é interessante também. Pesquisando Monforte vai logo ter à APP e mais facilmente vai ter à fotografia da adega que produz o vinho. Portanto, tudo isto está envolvido e está entrosado de tal forma que cada um tem de fazer o seu papel. A tal notoriedade já a vencemos, os equipamentos sociais construímos agora, além de melhorarmos dois loteamentos de habitação que já estão concluídos, estamos neste momento, com cinco obras em curso e fizemos também a sala para eventos, era uma loucura, não havia uma sala para fazer eventos de grande envergadura,

para 400, 500 pessoas, neste momento já a temos. Em termos de equipamentos sociais, a educação está razoável, está certamente muito acima daquilo que será a média nacional. Portanto, temos boas condições de habitabilidade, temos boas condições de vida, de equipamentos culturais, desportivos, etc. Temos uma segurança ótima, com grandes condições de segurança. Temos meios de socorro que também concorrem para a qualidade de vida das pessoas e podem fazer a diferença na escolha de um cidadão para se fixar com a sua família, que são os Bombeiros Voluntários de Monforte que são extraordinariamente aptos, altamente qualificados e que também são uma referência no nosso país. E temos também, adquirimos, para fazer a sequência destes três chavões, adquirimos um terreno de 7 hectares nas imediações da zona industrial, para ampliação da mesma zona industrial. Portanto, se agora aparecesse uma empresa que precisasse de se instalar, nós já não dizíamos «Não, porque não temos» e comprámos, neste nosso mandato comprámos um terreno de 7 hectares para fazer face e para sermos positivos em relação a essa resposta que poderá a qualquer momento surgir. De 0 a 10 estamos no 6.

Investigadora: Dos objetivos estratégicos que falou, quais têm sido responsáveis por ações de cooperação intermunicipal?

Presidente: [pausa] os equipamentos, a qualidade de vida. A nossa cooperação na qualidade de vida, no arranjo de acessos, também na nossa notoriedade. Penso que estão...os dois primeiros, notoriedade e visibilidade e depois o do meio, a qualidade de vida para as populações... esses dois primeiros eu englobava-os na cooperação. Depois o terceiro, penso que aí somos competitivos. Aí temos alguma competição, aquilo que conseguir trazer para Monforte não vou propor para levar para Fronteira, nem para Alter... aí há concorrência, que é legítima. Os dois primeiros eu englobava-os na cooperação, o terceiro não, de todo. A concorrência é feroz [risos].

Investigadora: A concretização dessa estratégia, destes objetivos, depende de outros atores?

Presidente: Sim. Obviamente que sim.

Investigadora: Quais?

Presidente: Nós para termos uma boa segurança, temos que ter uma boa GNR. Para ter bons meios de socorro temos que ter uma boa corporação de bombeiros. Para termos boas acessibilidades, aquelas que ainda não são estradas municipais, as que são nacionais, temos que ter as Infraestruturas de Portugal a responder aquilo que são as nossas reivindicações. Nas áreas que não são da nossa competência, a educação, igualmente, a educação não sendo da nossa competência, mas também dependemos de uma boa educação, através do ministério da educação. Poderemos estar a fazer um bom trabalho em todas as outras áreas mas se não tivermos bons acesso, estradas, se não tivermos bons serviços de saúde, que também não é nossa competência... claro que sim, estamos dependentes de outros fatores externos.

Investigadora: Que importância é que atribui a esses atores?

Presidente: Eu colocaria metade – metade. 50% da competência do município e 50% da competência de todos os outros atores.

Investigadora: Para além dos municípios, identifique outros parceiros importantes para a cooperação no território?

Presidente: Outros parceiros... existem muitos outros, felizmente existem muitos outros. Existem mesmo entidades que são um constrangimento para o desenvolvimento de cada um dos nossos concelhos. Falo, por exemplo, de entidades que estando no panorama daquilo que é o nosso sistema governativo e legal, com os quais temos de conviver e, muitas vezes, são um constrangimento. Posso contar um caso concreto. Há cerca de 15 anos, estava perspectiva e foi licenciada e legalizada a construção de uma barragem com um plano de água de 17 hectares aqui na Torre das Figueiras, 15 anos a esta parte, e estava completamente legalizada, com todos os pareceres, CCDR, Agência Portuguesa do Ambiente, ICNF (e depois mete o ICNF a parte do instituto da proteção da natureza, mete a parte da proteção do arvoredo, depois vamos para os limites geográficos das águas, passa ali um importante ecossistema de girinos, depois a abetardas e não podemos abater árvores...) há 15 anos estava completamente legalizada, e essa barragem iria promover a instalação de 38 hectares de amendoal, de regadio, com a criação de 10 postos de trabalho, de mais 10 postos de trabalho. Mas por oportunidade do investimento ou por inexistência, na altura, de linhas de financiamento, essa barragem foi protelada e não foi logo concretizada. Agora com o Portugal 2020 houve uma nova oportunidade de investimento, houve uma nova oportunidade de financiamento e retomou-se a mesma barragem. Neste momento, todas as entidades deram parecer negativo porque está ali uma importante colónia de abetardas, que é esse o argumento e perante estudos de impacto ambiental, perante estudos da Universidade de Évora, perante a monotorização de variadíssimas entidades, neste momento, há 15 anos podia ter sido feita e neste momento não pode ser feita. Há 15 anos, não havia uma Zona de Proteção Especial, neste momento, está lá uma Zona de Proteção Especial, que até foram criadas em bocadinho em cima do joelho, perante a ameaça da Comissão Europeia, na altura tínhamos pouca área protegida e tivemos que fazer, um bocadinho em dois anos, um bocadinho à pressa, mais zonas de proteção especial. E neste momento, aquilo que há 15 anos podia ser uma realidade e podia ser uma oportunidade de investimento, este ano e nos últimos dois anos deixou de o ser. E não se pode fazer a barragem. Estas entidades são, de alguma forma, ainda que haja legitimidade, porque estão preocupados com aquilo que deverá ser a biodiversidade, a preservação da natureza; sim, senhor, o que é certo é que os pressupostos não se alteraram em nada, perante a nossa argumentação, quer Câmara, quer proprietário, quer o investidor, etc. A nossa argumentação não vale de nada porque através de um diploma que foi criado na altura, salvo erro em 2007 ou 2008, que criou a Zona de Proteção Especial de Palma, neste momento não se pode fazer lá a barragem, mas há 15 anos era possível fazê-lo. Há entidades, essas externas, ICNF, Agência Portuguesa do

Ambiente, por vezes, a CCDR, há coisas que são irreversíveis e são inflexíveis e que nós não podemos contornar e que são de facto um constrangimento àquilo que são os nossos pressupostos. Portanto, se nos explicassem com argumentos concisos e fortes, com uma boa argumentação que não pode, de facto, ser ali construído por causa disto ou daquilo, por causa do outro, sim senhor nós compreendíamos, e ainda bem que estas entidades existem. Agora, como é que é possível e não se compreende como é que há 15 anos atrás era possível fazer e já lá estavam as abetardas ou não estavam, é discutível, passados 15 anos não é possível fazer. Há ainda um conjunto de legislação pesada que depois temos de andar aqui a esbarrar de entidade em entidade e é difícil desenlear. Para atingir determinado objetivo a nossa legislação, o nosso sistema é altamente burocrático, e altamente constrangedor no que diz respeito ao desenvolvimento socioeconómico.

Investigadora: Este foi um caso, um mau exemplo e ao nível de bons exemplos, parceiros importantes extra municípios.

Presidente: Também há, com as mesmas entidades. Há maus exemplos e há bons exemplos. Por exemplo, constatámos que uma unidade industrial que é a Monforqueijo, construída há cerca de 20 anos e que tem lá 14 postos de trabalho; constatámos há 2 anos atrás que estava em Reserva Ecológica Nacional, metade da fábrica estava em Reserva Ecológica Nacional e ainda para mais, em limite de cheia, que é difícil sacar de lá a Reserva Ecológica Nacional, então tínhamos de tomar uma decisão: ou dizíamos à empresa para fechar portas ou cortávamos a fábrica ao meio e em vez de ficarem lá 14 trabalhadores, ficavam lá 7. E a mesma CCDR disponibilizou-se e fizemos uma alteração simplificada da REN, em dois meses e em dois meses tínhamos publicado a revisão dos limites territoriais da REN e foi possível dar continuidade àquela empresa. Há maus exemplo e há bons exemplos, obviamente. E há situações em que a nossa legislação funciona e tem razão de ser e há outras que são altamente constrangedoras.

Investigadora: Quais são os municípios com quem desenvolve mais relações de cooperação?

Presidente: [risos]. Fronteira, Alter, Estremoz, Borba, Arronches e Portalegre.

Investigadora: Porquê?

Presidente: Porque são os concelhos limítrofes, porque nos damos bastante bem enquanto pessoas, enquanto presidentes de câmara, estamos em permanente contacto. E pronto, estamos disponíveis uns para os outros perante a nossa proximidade geográfica.

Investigadora: Quais os atores que considera mais importantes no processo de cooperação intermunicipal?

Presidente: os atores, os presidentes de câmara, sem dúvida.

Investigadora: Quais são os fatores que são mais influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação? Quer internos, quer externos. Ao nível, por exemplo, de cada câmara em concreto e ao nível externo, a situação do país...

Presidente: São a conjuntura, a lei dos compromissos em atraso. Neste momento a câmara de Monforte não tem uma motoniveladora e cada vez que precisa de uma motoniveladora recorre a uma das câmaras vizinhas. Se tivéssemos mais desafogados em relação à nossa condição financeira talvez comprássemos uma motoniveladora e aquela colaboração que hoje existe deixaria de existir. Em relação ao sistema, se pudéssemos também, com mais facilidade, contratar uma arquiteta se calhar abríamos um procedimento concursal para uma arquiteta e resolvia-se também o problema da arquiteta. Mas há sempre situações específicas que precisamos uns dos outros, isto é incontrolável.

Investigadora: E quais as barreiras à cooperação que identifica?

Presidente: A falta de diplomas legais que legitimem essa mesma cooperação. Deveria haver uma possibilidade de gestão transversal, deveria haver a criação de uma rubrica no orçamento para cooperação intermunicipal. Deveria haver «olha nós temos que ir com o autocarro fazer um serviço de Estremoz para Lisboa lá da câmara de Estremoz, isso vai-nos custar quanto? 400. Olha a cooperação intermunicipal». Deveria haver qualquer coisa identificada, legitimada, perante a legislação.

Investigadora: O que é que considera relevante para minimizar ou eliminar essas barreiras à cooperação?

Presidente: Para minimizar ou eliminar essas barreiras à cooperação, é mesmo isso. Nós neste momento fazemos cooperação um bocadinho pela boa vontade, pela espontaneidade, pelas boas relações pessoais, mas se não houver boas relações pessoais não há cooperação. A cooperação, neste momento, está um bocadinho dependente das boas relações pessoais e que é legítimo um presidente de câmara não se dar bem com o outro, com o vizinho.

Investigadora: Pegando nisso, os municípios também têm tensões, têm conflitos? Existem conflitos entre os municípios?

Presidente: Existem. Porque às vezes há pessoas que ainda não perceberam que as decisões dos presidentes de câmara ou a estratégia de cada um dos presidentes de câmara assenta essencialmente nas pessoas. A minha ação não é para o partido que me elegeu, a minha ação é para as pessoas através do partido que me elegeu. E há pessoas que não conseguem fazer essa distinção. Há pessoas que são presidentes de câmara, eleitos por determinado partido, e se tivermos a cooperar com uma câmara de outro partido estamos a prejudicar aquilo que é o nosso partido ou estamos a prejudicar a oposição dentro de cada um desses municípios que até, a oposição lá são os meus aqui. E há, há casos desses, não vamos escamotear. Há casos desses e

que dizem que não, que não cooperam e que não participam, por causa disso mesmo porque o brilho dos outros ofusca-os a eles. Eu acho isso uma patetice mesmo, pegada.

Investigadora: São questões políticas?

Presidente: Claro que sim. A questão política é uma patetice porque o nosso trabalho assenta essencialmente nas pessoas. E quando não percebemos isso somos pobres de espirito e há casos desses.

Investigadora: Tem tido conflitos com outros municípios?

Presidente: Já os tive, por exemplo, e posso falar disto, porque nunca digo mentiras porque por exemplo: Nisa e com o Crato, que agora são duas câmaras do PS mas que foram duas câmaras da CDU. Nós fizemos aí uma iniciativa extraordinária que foi o “Boa Tarde, Senhor Presidente” que permitiu à Universidade Sénior privar, durante uma hora, com uma palestra dada por todos os presidentes de câmara do distrito e tiveram cá todos, só não estiveram o senhor presidente da câmara do Crato e a senhora presidente da câmara de Nisa. Portanto, estiveram cá todos os presidentes de câmara. Os do PS, os do PSD, os independentes que é a Adelaide, de Portalegre, e só quem não participou no “Boa Tarde, Senhor Presidente” que é uma iniciativa fantástica, que quebra ali um bocadinho aquela atribulação toda da vida de um presidente de câmara, que vai falar para uma plateia, a maior parte idosos, da Universidade Sénior, que lhes dá a oportunidade de contar aqui um bocadinho aquilo que é a minha vida e servir isso como uma introspeção à vida pessoal de cada um, à vida profissional, uma forma completamente descontraída e dar a possibilidade aos velhotes, às pessoas, de privarem com o presidente de câmara que vêem no jornal ou que ouvem nas rádios e que, às vezes, estão metidos em polémicas, em coisas da vida pública. «Olhem, vamos privar com o senhor presidente x ou o senhor presidente y». Foi uma iniciativa extraordinária, que todos participaram menos o senhor presidente da câmara do Crato e a senhora presidente da câmara de Nisa. Se agora entrasse por esta porta o senhor presidente da câmara do Crato ou a senhora presidente da câmara de Nisa até poderíamos ter as melhores das relações, até porque quem não visse de fora... mas não temos não é por mim, se me convidarem para ir para o Crato, eu vou e se me convidarem para ir para Nisa, eu vou. Agora eles pensam que participando numa coisa de uma câmara da CDU ou PSD se estão a prejudicar a eles próprios e eu não entendo as coisas assim. Há alturas próprias para as eleições, para argumentar, para mostrar o que vale, para mostrar o trabalho que fez, para mostrar o trabalho que vai fazer ou que tem perspectiva de fazer, agora temos que ter sempre a noção que a nossa ação são as pessoas, o único e ultimo objetivo são as pessoas. E as pessoas não têm a culpa do feitio de cada um ou da forma como chegamos à política.

Investigadora: Consegue dizer se estes conflitos acontecem apenas por estas razões que enumerou ou houve outras?

(Pausa – Presidente esteve a assinar um documento urgente)

Presidente: Não, foram exclusivamente razões políticas. Tem a ver só com essas razões não houve conflito nenhum. Aliás, até noutras circunstâncias já cooperámos, inclusive. Já cooperámos com esses territórios e cooperamos sempre que se manifestar necessário, agora nota-se que há uma maior frieza nessas câmaras e é consensual, mesmo com os outros colegas. São diferentes, não são tão presentes, tão descontraídos e tão cooperantes como deveriam ser, porque há aquela razão política derivado também de serem câmaras que eram CDU ou que pode ser a oposição. Isto é, não tem só a ver comigo tem a ver com outras áreas políticas também.

Investigadora: E com entidades extra-municipais, para além dos municípios, têm existido conflitos?

Presidente: Não, não sentimos. Até porque o que sinto é precisamente o contrário. Há uma grande deferência por parte dessas entidades externas para com o poder local autárquico, para com os presidentes de câmara e para com os executivos. Estes são aqueles que são eleitos, na primeira linha, e onde há maior proximidade e aqueles que podem resolver um problema, se não o resolver hoje, resolve-o amanhã ou pode ser útil. Noto que há uma deferência pessoal de todas essas entidades, simplesmente, às vezes, não são capazes de resolver determinado problema porque a legislação não lhes permite ou não conseguem ser úteis mas em termos pessoais não há qualquer constrangimento com outras entidades externas.

Investigadora: Em relação aos municípios, foram encontradas formas de resolver esses conflitos?

Presidente: Sim, só não há remédio é para a morte e como lhe disse, ontem conseguimos aquele benefício para a câmara de Monforte e teve que ter o voto consensual e por unanimidade de todos os municípios. Não é por aí, mas que se nota alguma suscetibilidade e alguma diferença no tratamento e na cooperação, nota-se.

Investigadora: Como é que se processa a regulação das relações de cooperação? Como é que é promovido o equilíbrio e como são reguladas?

Presidente: É à medida da necessidade e como os problemas vão surgindo. Não há [regulação].

Investigadora: Não existem normas, regras...

Presidente: Não. Às vezes há a tentativa, já houve tentativas... até para cumprir a Lei de Finanças Locais, de determinadas câmaras, nos imputarem custos a nós, de um serviço que solicitámos, e debitaram-nos, apresentaram-nos a fatura desse serviço que nos prestaram. Aparece aqui a fatura e nós guardamos e esperamos até poder ser úteis [risos] e o que é certo é que têm sempre voltado para trás e as faturas são anuladas [risos]. No caso de Sousel, em Sousel têm o regulamento de transportes e nós também deveríamos ter, estamos a prepará-lo, mas...têm o regulamento de transportes e uma vez precisámos de um autocarro, no dia do idoso ou noutra coisa qualquer, e

foram fazer o transporte para nós e depois apareceu-nos aqui uma fatura de 600 euros. Na semana a seguir precisaram de 6 ou 7 carradas de saibre para pavimentar as imediações da escola, do novo centro escolar e nós... eu não disse nada, sim, senhor venham buscar o saibre e levem o saibre daqui, e na semana a seguir recebemos um ofício a dizer que a fatura estava anulada, sem fazermos nada [risos]. Portanto, não está nada instituído em termos de cooperação, isto regula-se pelo bom senso, pela espontaneidade e pelas relações pessoais que vamos tendo.

Investigadora: Portanto, existem relações que não são formalmente reguladas?

Presidente: Sim, claro que sim.

Investigadora: Considera que existe uma estratégia regional para a cooperação intermunicipal?

Presidente: Estratégia regional, não, de todo. Não, não acho que exista, existe uma tentativa de cooperação obrigatória que é o facto de estarmos agrupados concelhos, comunidades intermunicipais e CCDR's mas não há, não há nada formalizado em termos da cooperação intermunicipal de cada um dos concelhos, de forma independente, isso não há.

Investigadora: E considera que deveria existir?

Presidente: Considero. Era importante, aliás o Presidente da Republica tem uma declaração, o Professor Marcelo tem uma declaração que achei importante, temos que remodelar a Lei das Finanças Locais e outras legislações por forma a serem cabalmente cumpridas, penso que foi algo do género. Portanto, ele está a assumir e a admitir que as leis que estão produzidas não são cumpridas, de maneira que em relação à cooperação é igual. Vamo-nos aqui desenrascando e ajudando, não nos podem prender porque estamos a fazer bem, estamos a ajudar, estamos a ser úteis, estamos a melhorar, estamos a utilizar o que é público para o público, não estamos aqui, por isso fiz a distinção em relação à cooperação de áreas externas e quando há interesses económicos implícitos, e não pode haver porque estamos a alienar coisas do erário público, e aí não posso estar de acordo, além de ser contra os meus princípios e é contra os princípios da legislação, mas deveria existir uma cooperação intermunicipal formal, formalizada, publicada em Diário da República e que serviria de guia de atuação para todos os presidentes de câmara.

Investigadora: Que ideias-chave é que tem para essa cooperação regional?

Presidente: Que ideias-chave tenho para essa cooperação regional. Nós, no Alentejo até somos a região do país onde isso poderia ter mais sucesso, porque somos o maior território, somos o território, talvez, de maiores tradições, somos dos territórios mais ricos em termos de recursos endógenos do país, somos altamente distintos, somos património da humanidade já em 3 ou 4 coisas, chocalhos, cante e agora são os bonecos de Estremoz, temos Évora, temos Elvas, temos uma série de coisas que nos distinguem tanto que há variadíssimos elos de ligação que deveríamos todos respeitar. Por exemplo, o Alentejo deveria ser uma marca. E a cooperação seja com o

concelho limítrofe, seja com o concelho que está lá em baixo, junto ao Algarve, há sempre qualquer coisa que nos liga e onde poderíamos ser úteis uns aos outros, era fazer a recolha e cozinhar todos estes ingredientes e toda esta mais valia, que é grande, em redor disso.

Investigadora: Para si, a cooperação é uma estratégia fundamental para o futuro deste território?

Presidente: Claro que sim, não pode ser de outra forma. Nós sozinhos, lá está, mais uma vez, nós sozinhos somos muito poucos e podemos até chegar mais rápido e acompanhados chegamos, de certeza, mais longe. Olharmos para o território de uma forma cooperante e de uma forma integrada, como um todo e de uma maneira transversal, estamos a enganar-nos a nós próprios porque o Alentejo toda a gente conhece e a região em si toda a gente conhece, agora o concelho de Monforte ou o concelho de Gavião ou o concelho da Vidigueira fazem parte do Alentejo e é esta cooperação, tem que passar por aí.

Investigadora: Quais é que são os fatores estratégicos essenciais para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo?

Presidente: A identidade, a potência, os recursos, o nosso tecido produtivo, aquilo que nos diferencia de todos os outros povos. A gastronomia, o artesanato, as paisagens, a segurança, o clima, os monumentos, a cultura... tudo isso é diferenciador e acrescenta valor a qualquer outra região do mundo.

Investigadora: Para si quais são os desafios que se colocam aos municípios no âmbito da cooperação?

Presidente: Os desafios que se colocam aos municípios no âmbito da cooperação. Temos agora um desafio que nos foi imposto, a cooperação não deveria ser imposta, deveria sim ser formalizada e institucionalizada e não imposta. Mas o desafio penso que não foi da melhor forma, estamos todos a contribuir para uma coisa que se chama Fundo de Apoio Municipal, que o conceito até está bem, mas a forma não é, quanto a mim, a melhor. Todos contribuímos para um Fundo de Apoio Municipal que visa ajudar municípios que estejam em situação financeira mais vulnerável e quanto a mim, o conceito é bom, mas a forma não é a melhor. Estamos todos a contribuir para um bolo mas esse bolo não é reembolsável, cai ali para um vazio. Sim, senhor, este município precisa de ajuda, há outras câmaras que a têm, têm uma situação financeira mais favorável, mas não deixa de ser do país, os cidadãos de Castelo Branco respiram o mesmo ar que nós, têm as mesmas ambições ainda que seja muito discutível a gestão foi melhor ou foi pior noutros casos, etc. Agora, partindo do pressuposto que todos ambicionamos as melhores condições de vida para cada um, emprego, etc, é altamente injusto haver câmaras que estão a nadar em dinheiro e que têm depósitos a prazo e haja outras câmaras que pagar ao funcionários têm que deixar de pôr gasóleo ou para mudar uma fechadura de uma porta de escola tenham que pôr a “cabeça no cepo”, alguns presidentes de câmara porque estão a infringir a Lei dos

compromissos e pagamentos em atraso, a cooperação tinha de ser de forma assumida e partir do zero, limpando o histórico que estava para traz. Sim, senhor aqui houve uma péssima gestão, não foram bem sucedidos, sim senhor, mas aqui houve uma grande gestão, de maneira que, deveríamos auxiliar os outros, obviamente convergindo para o mesmo propósito e nunca lesando essas câmaras que estão bem, as boas gestões, não deveria ser desta forma que estamos a fazer no FAM, estamos a contribuir para um vazio, não estamos a ajudar em nada as câmaras que estão em péssimas condições e quando há outras câmaras completamente desafogadas, não estão a fazer investimentos porque não querem, estão a engordar a conta a prazo e o dinheiro faz falta noutro lado. Aí sim, deveríamos ser mais cooperantes nesta forma.

Investigadora: Considera que a cooperação é um valor a prosseguir enquanto objeto com capacidade para satisfazer necessidades dos municípios?

Presidente: Claro que sim!

Investigadora: Quais são os valores que identifica como fundamentais para o sucesso da cooperação entre municípios no futuro?

Presidente: É olharmos para o território de forma integrada. Se Portalegre estiver a fazer um bom trabalho com a nossa ajuda, nós, mais tarde ou mais cedo, iremos usufruir desse bom trabalho que está a ser feito; se Estremoz tiver um excelente auditório, com uma dinâmica cultural acima da média, tenho a certeza que vai haver cidadãos de Monforte que irão visitar Estremoz e vice-versa. Portanto, se não olharmos para o território de uma forma integrada, ficamos sozinho e nós precisamos de viajar, de conhecer, de interagir, de evoluir, de crescer com as boas práticas, etc. Nós, se nos limitarmos aquilo que é o nosso bocadinho, perdemos todos.

Investigadora: Considera que a cooperação intermunicipal tem implicações diretas na vida dos cidadãos?

Presidente: Claro que sim! A pergunta vai ter praticamente ao mesmo, eu tenho noção da realidade que é o concelho de Monforte, tenho noção do que é uma cidade que está aqui ao lado, seja Portalegre, seja Estremoz, e nós não vivemos sem Estremoz, ao sábado uma grande percentagem da população de Monforte e do concelho de Monforte vai aos mercados a Estremoz, porque os mercados lá estão enraizados, há lá extraordinários produtos hortícolas, aquilo que quer que seja e usufruímos de uma mais valia que é Estremoz. Mas nós também cá temos a Fertiprado, por exemplo, muitos agricultores de Estremoz visitam Vaiamonte, a freguesia de Vaiamonte para virem comprar as sementes e têm relações com as empresas de Monforte. Se vierem comprar a semente, ou vierem em passeio ou vierem num outro contexto qualquer, se nós estivermos a fazer bem o nosso trabalho, com a ajuda ou não de Estremoz, se tivermos bons restaurantes, se tivermos uma boa dinâmica empresarial, as pessoas também se sentem cá bem. Portanto, nós vivemos no aquário todo, nós vivemos, isto é, o mundo, a terra é um aquário, feito por recursos finitos que

todos temos de os saber gerir. Se ao nível local não soubermos viver em cooperação, e essa cooperação é como pão para a boca, é como se Portugal, agora, se desligasse do resto do mundo e saíssemos da Comunidade Europeia, ou... ou deixássemos de ter relações com o resto do mundo, deixássemos de poder exportar produtos para outros sítios do globo, era impensável. Nós, sozinhos não eramos capazes de crescer, não eramos capazes de ter relações económicas nem financeiras, não crescíamos enquanto pessoas. Faz falta viajar, faz falta conhecer novas práticas, faz falta a partilha de experiências. Nós estamos cá todos, se não falarmos uns com os outros e se daqui a bocado começarmos a vir por aí abaixo, falamos com a nossa mulher e com os nossos filhos, ficamos só em nossa casa, isto é, em relação com os vizinhos num bairro. É a mesma coisa que vivermos e precisarmos dos vizinhos, precisamos de um molho de coentros ou precisarmos de um bocadinho de azeite, ou precisarmos de um pão, esta é a comparação que à mais pequena escala fala dos vizinhos, vai para as instituições dentro do concelho e depois vai com as relações interconcelhias e interregionais, inter...

Investigadora: O que é que considera que nunca deveria mudar na cooperação intermunicipal?

Presidente: O que nunca devia mudar...[pausa] o que nunca deveria mudar na cooperação intermunicipal...é a consciência, é o conceito de viver em sociedade, de servirmos as pessoas, o serviço público, prestarmos um serviço que é público e a mesma pessoa...uma pessoa em Monforte tem exatamente o mesmo valor de uma pessoa em Estremoz ou de uma pessoa em Elvas, uma família com as carências, com as oportunidades, com as vivências, com o estrato social, não deixa de ser uma pessoa, são as pessoas.

Investigadora: Quais são as áreas prioritárias de intervenção no processos de cooperação no Alto Alentejo?

Presidente: As principais áreas de intervenção... a económica, vai tudo ter ao desenvolvimento socioeconómico, a cooperação é acima de tudo material e de oportunidade enquanto território. O território, a cooperação tem que assentar aí, neste caso concreto é com a troca de riqueza, de recursos, sejam eles humanos, sejam eles materiais, a cooperação tem que passar por aí.

Investigadora: Como vê o futuro da cooperação entre municípios?

Presidente: Já começou a ser institucionalizada com o facto destes fundos comunitários, já há uma boa fatia dos fundos comunitários que vai para a coesão territorial. A coesão territorial podia ser cooperação territorial, a coesão e cooperação estão muito ligadas, nos Pactos de Coesão, nos Investimentos Territoriais Integrados, tudo quanto falamos com escala, integração, cooperação. A Comunidade Europeia já nos disse: «Olhem que vocês têm que ir juntos, os investimentos que aí fizerem têm de usufruir o concelho A, o concelho B, têm que usufruir o máximo de concelhos». Se formos juntos para candidaturas temos mais hipóteses de serem aprovadas, a Comunidade já nos está a incutir isso. Não pode ser de outra forma e esta cooperação, obviamente, que vai dar

origem e vai dar lugar...se formos ver os países, os nossos parceiros da União Europeia estão todos regionalizados, tudo isto vai dar no futuro à regionalização, não tenho dúvida nenhuma e depois as regiões vai haver maior autonomia, maior independência, as regiões complementam o país e se... Portugal tem vindo a pecar no atraso da regionalização, porque se formos ver outros países estão muito mais desenvolvidos, estão muito mais avançados que nós porque regionalizaram. São muito mais fortes regionalizados do que com esta dependência maçadora da Administração Central e o país não evolui. Eu penso que a cooperação, a integração, a escala, a coesão... todos estes chavões que nos estão a tentar incutir neste Quadro Comunitário, Portugal 2020, penso que o caminho será obrigatoriamente a regionalização.

Investigadora: Então, para que essa visão de futuro seja concretizada, é necessário...

Presidente: Regionalizar.

Investigadora: A entrevista terminou, mas se quiser acrescentar mais alguma coisa ao que anteriormente foi referido, sinta-se à vontade.

É só dizer que não fazia a mínima ideia do que é um doutoramento mas já percebi [risos]

Investigadora: Só uma última nota: nos trabalhos que tenho publicado, não tenho referido o nome de cada um dos municípios e tenho feito através de acrónimos, A1, A2, A3...A15. Considera importante que se mencione o nome dos municípios na tese?

Presidente: Considero e até porque não faço a mínima ideia do que é que os outros presidentes de câmara responderam, mas até porque sinto que, não falei com nenhum, não fazia ideia do que ia ser a entrevista, mas tenho a convicção que todas as outras entrevistas andaram muito à volta daquilo que eu acabei de dizer. Portanto, pôr ou não o nome do município eu até acho que se deveria pôr.

Obrigada.

De nada.

FIM

Observações: Entrevista realizada na sala do Presidente da Câmara Municipal, no dia 18 de janeiro, com uma duração de 01:43:52, gravada em suporte áudio.

Apêndice 13 – Transcrição *verbatim* de entrevista Presidente 3

Investigadora: Muito bom dia. Obrigado por me ter concedido esta entrevista que é feita no âmbito do Programa de Doutoramento em Sociologia, e cuja investigação que está em curso tem como tema as *Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação*.

Este estudo tem como objetivos Gerais:

- Caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, as suas formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores. Mas também identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal, na NUT III, Alto Alentejo.

Esta entrevista é dirigida aos Presidentes de Câmara que integram a NUT, enquanto atores no processo de cooperação, pretendendo-se obter o relato acerca da experiência das relações de cooperação intermunicipais, bem como as perceções e visões para o futuro relativamente a este processo social.

A entrevista tem três grandes blocos: o primeiro, de caracterização do sistema de cooperação entre os municípios; o segundo, visa analisar a estratégia dos atores do sistema de cooperação, através da identificação dos desafios e os objectivos associados, bem como as alianças e também os conflitos existentes entre os diversos atores; e, por último, temos questões orientadas para as possibilidades de futuro.

Pedia-lhe, então, autorização para que pudessemos gravar esta entrevista.

Presidente - Muito bem, pode gravar sem qualquer problema.

Investigadora: Começando, pedia-lhe que dissesse o seu nome, o partido ou coligação pelo qual é eleito e há quantos anos exerce a função de presidente de Câmara.

Presidente – O meu nome é José Fernando da Silva Pio. Fui eleito pelo Partido Socialista e sou Presidente de Câmara há três anos e dois meses, dois meses e meio.

Investigadora: Passamos então à caracterização do sistema de cooperação. Para si, o que é a cooperação intermunicipal?

Presidente – Agregando os municípios, como já estão agregados na CIM do Alto Alentejo já há uma estratégia de cooperação ou seja, de partilha, partilha de saberes, partilha de projetos e, no fundo, partilha de algumas ideias e de algumas actividades que cada um desenvolve. Em termos de cooperação intermunicipal ou de estratégias intermunicipais ainda estamos numa fase muito, muito atrasada.

Investigadora – O município de Gavião tem uma “visão” para a cooperação intermunicipal?

Presidente – O município de Gavião comunga dos mesmos problemas que os outros municípios, ainda estamos numa fase do «Eu» «Eu município» «Eu câmara municipal», em que cada um tenta que a sua “sardinha” (e perdoe-me a expressão) *seja a melhor assada*. No entanto e quero-lhe dizer, tendo uma experiência muito pequena de três anos na Comunidade Intermunicipal, acho que nesse aspetos podemos pedir messas às melhores. Porque sendo eleitos por vários partidos, por vários movimentos de cidadãos, aquilo que eu senti quando lá cheguei foi exatamente que havia uma disponibilidade mental para partilharmos, não falar em partidos mas querer o melhor para aquilo que a nossa região precisa. E é importante estarmos unidos na defesa de todas essas coisas.

Investigadora – Então considera que é possível, é viável ter esta visão a curto prazo?

Presidente – É possível. É possível porque cada vez mais sentimos que se torna indispensável a existência de projetos intermunicipais. Por enquanto, os nossos projetos intermunicipais limitam-se aos Acordos Quadro onde queremos é ganhar escala para as aquisições mas acho que se torna indispensável que percebamos que só numa escala também de território e dos projetos intermunicipais é que podemos ter projetos de grande dimensão.

Investigadora – Para si, qual é o seu papel enquanto presidente de Câmara para concretizar essa visão?

Presidente – Eu ainda há bocado comecei por dizer que «cada um tenta assar melhor a sua sardinha», eu costumo dizer que o sistema democrático é o melhor até encontrarem um melhor. Obviamente que quando dependemos muito dos votos dos eleitores queremos que o nosso território seja o mais bafejado por esses projetos mas acredito que no futuro podemos avançar noutra direção. O meu papel é de abertura total a essa ideia sempre com a ressalva que «quero que a minha sardinha esteja bem assada».

Investigadora – Considera que os trabalhadores dos municípios, nomeadamente do município de Gavião, naquilo que tem de cooperação, estão estimulados para este tipo de trabalho entre municípios?

Presidente – Nós, poder político nos municípios e eu falo mais no meu caso, tentamos que isso seja uma realidade. Não sei se eles desejam, assimilam ou querem muito que essa cooperação seja assim tão efetiva porque eles estão muito feitos à sua região, mesmo no município de Gavião tentamos, quando os temos que pôr a trabalhar em brigadas que fiquem sempre perto da localidade de onde provém porque eles não estão muitos despertos para sair do seu território.

Investigadora: Das ações de cooperação que empreendem, podia dar-me exemplo de algumas normas que estejam aqui envolvidas?

Presidente: Por enquanto ações são muito reduzidas, normas não existem muito. Posso-lhe dizer que nós em termos do município de Gavião temos uma única atividade intermunicipal, uma única em termos de obra que é uma estação elevatória que serve o município de Gavião e o de Ponte de Sôr, no Vale do Arco, que está agora a ser construída. Mas não há uma regra muito específica para que isso seja assim.

Investigadora: E acha que os municípios estão motivados para desenvolver relações de cooperação?

Presidente: Entronca tudo no mesmo sítio: estão, desde que... Acho que não há problema nenhum nisso até porque hoje o quadro comunitário, como sabe, aponta para as estratégias intermunicipais mas ainda estão um bocadinho pouco despertos para isso.

Investigadora: Para si, o que é que está na base de uma decisão de cooperar com outros municípios?

Presidente: Eu pensarei sempre de uma forma muito abrangente de cooperação com outros municípios. Desde que seja bom para o território eu não ponho qualquer obstáculo e estarei sempre aberto a que estejamos em conjunto numa candidatura, num projeto, numa realização qualquer, desde que o território disso recolha benefícios. E quando falo de território, falo das pessoas, falo da região, falo de tudo aquilo que pode beneficiar de um projeto intermunicipal ou de uma cooperação intermunicipal. Temos de fazer uma análise muito cuidada disso e sabendo que as dificuldades que são inerentes. O nosso território é aquilo que é, um território muito disperso, e quando falo do nosso, falo do Gavião mas falo dos outros todos, tirando as três cidades, que têm uma dimensão ligeiramente maior, direi que o nosso território é todo ele, muito território, pouca gente, portanto, uma densidade populacional muito pequenina e precisamos, naturalmente, de estratégias que nos levem a que os habitantes percebam que uma estratégia intermunicipal os pode beneficiar.

Investigadora: Quais são os fatores internos - financeiros, tecnológicos, a estabilidade política local ou outros... lideranças – que influenciam as relações de cooperação intermunicipal por parte do município do Gavião? Os internos, aqueles que dizem especificamente à Câmara, à Câmara Municipal, neste caso.

Presidente: Nunca fomos confrontados com uma necessidade de um projeto intermunicipal de grande dimensão. Obviamente que a nossa dimensão em termos financeiros terá sempre alguma palavra a dizer naquilo que nós podemos participar em termos intermunicipais. A nossa realidade será diferente da de Ponte de Sôr ou da de Portalegre ou de Campo Maior e isso será sempre uma condicionante àquilo que nós poderemos ou não poderemos aderir. Obviamente que tudo aquilo que aderimos neste momento em termos de estratégias intermunicipais foram a agregação, através da CIMAA e aí sujeitamo-nos às regras que nos são, por norma, impostas.

Investigadora: E fatores externos? Consegue-me dizer aqueles que influenciam mais.

Presidente: A decisão política. É sempre a decisão política que tem alguma... se tiver impacto no nosso próprio território. Não havendo impacto territorial, obviamente, que não estamos disponíveis para aderir ou para fazer uma cooperação que não nos traga benefícios e que seja, obviamente, visíveis.

Investigadora: Apoiar os trabalhadores, pessoalmente, no desenvolvimento destas relações de cooperação?

Presidente: Apoio.

Investigadora: Como?

Presidente: Estou sempre disponível para colaborar, incluindo ações de formação em que possam essas matérias ser abordadas. Eu sou o primeiro a acompanhá-los e a ir com eles no sentido de perceber o que é que podemos, todos nós, lucrar com esse desenvolvimento e com essas ações.

Investigadora: E também incentiva a que sejam desenvolvidas relações com outras entidades extra-municípios?

Presidente: Sim. Eu sou dos que defendem que sozinhos não vamos a lado nenhum. Precisamos, obviamente, que essas relações e essa abertura de mentalidades exista, infelizmente ainda com pouco resultado.

Investigadora: A nível local, regional, nacional e internacional?

Presidente: A nível internacional não, a nível regional sim e a nível nacional também com pouca dimensão.

Investigadora: Como é que caracteriza, da sua experiência, como é que caracteriza a cooperação intermunicipal que tem sido desenvolvida nos últimos anos no Alto Alentejo?

Presidente: A minha experiência é de três anos e posso falar desse tempo. Se puder falar do primeiro para o terceiro ano... sim, há avanços nessa estratégia dessa cooperação. Insipientes, como é obvio, não estamos ainda numa fase de grande cooperação mas há disponibilidade do poder político, dos presidentes de câmara, das pessoas que participam nas reuniões para que se incrementem essa cooperação intermunicipal e não só intermunicipal mas também com outras entidades fora da área dos municípios.

Investigadora: Que tipos de acordos é que caracterizam essa cooperação?

Presidente: Nós, neste momento, em termos de CIMAA, baseamo-nos em Acordo Quadro, por exemplo os acordos quadro que nos levam à aquisição desde o gás aos combustíveis, desde a central de compras... é sempre numa tentativa de ganhar escala. Acordos em termos formais, por enquanto... pelo menos em termos de Gavião, não existem.

Investigadora: Portanto, existem modalidades de fins múltiplos, algo mais alargado e de fins específicos, têm sido desenvolvidas ambas [as modalidades] pelo município de Gavião ou mais umas e menos outras?

Presidente: Muito mais as de fins específicos. As multidisciplinares não têm existido, sempre fins específicos.

Investigadora: Os municípios têm desenvolvido medidas que promovam as relações de cooperação?

Presidente: Todos nós nos esforçamos para que as coisas corram muito bem. E desde logo, na nossa relação pessoal as coisas funcionam extremamente bem. Não há divergências quando se trata de defender o Norte Alentejano, o Alentejo, estamos sempre em sintonia. E aqui leva-nos novamente à primeira questão, todos quando somos eleitos por um território procuramos que o nosso território seja o mais beneficiado das estratégias de cooperação que possam existir mas isto é legítimo que assim aconteça.

Investigadora: Como é que se materializam as ações de cooperação? Quais são os recursos, nomeadamente aqui no município, que são alocados a essas relações? São financeiros, são tecnológicos, são humanos?

Presidente: Obviamente que no município do Gavião os meios financeiros são aqueles que conseguimos alocar a essas ações. Nunca descuro a hipótese de alocar um ou outro funcionário, mas são mais financeiros.

Investigadora: Julga que são suficientes?

Presidente: Não.

Investigadora: O que é que falta?

Presidente: Eu disse sempre que eram insipientes aqueles que tínhamos, falta tudo. Não a disponibilidade pessoal porque essa existe mas há necessidade da sensibilização para tudo aquilo que se pode adquirir ou ter em função de uma maior abrangência das nossas ações. E aí falta-nos tudo. Falta-nos até, se calhar, uma estabilidade financeira dos municípios que lhes permita ter uma visão diferente.

Investigadora: E que custos é que acha que tem a cooperação intermunicipal?

Presidente: Eu, por norma, não considero quando nós aderimos a um projeto intermunicipal, sendo ele... são mais os de bens aqueles que nós aderimos, acho que nós não estamos a ter custos, estamos a fazer um investimento que nos pode trazer algo de melhor. E a verdade é que acontece. Quando nós investimos naquele Acordo Quadro, naquela aquisição de combustíveis que é... ou da eletricidade ou de qualquer uma dessas coisas, estamos a conseguir ter uma retroação muito...

de preço muito inferior àquele que se fossemos sozinhos a uma aquisição. Nesse aspeto eu acho que a nossa cooperação pode trazer muitos benefícios aos municípios e logo, às pessoas da nossa região.

Investigadora: No município do Gavião existe um plano para a cooperação intermunicipal?

Presidente: Não.

Investigadora: Quais são os objetivos estratégicos, não tem só a ver com a cooperação, quais são os objetivos estratégicos do município?

Presidente: O município de Gavião há muito tempo que percebeu e não é de agora, há muito tempo que já percebeu que temos muita dificuldade em competir com municípios de grande dimensão naquilo que é o apelo a uma empresa ou a várias empresas de se instalarem na nossa região. E percebemos outra coisa, percebemos que temos um rio, que é o rio Tejo, percebemos que temos paisagens espetaculares, isto para dizer que o turismo é a nossa grande aposta. Não descuramos, obviamente, aquilo que é a captação de investimentos a outros níveis mas será o turismo a nossa grande, grande aposta.

Investigadora: Se pudesse colocar num estádio de evolução a concretização deste objetivo estratégico, como é que o colocaria?

Presidente: Direi que está melhor que ontem mas não está de maneira nenhuma terminado. O nosso investimento vai ser canalizado na melhoria daquilo que é o nosso património edificado, por exemplo, não temos condições de alojamento agradáveis no nosso concelho, tirando os turismos de habitação ou o alojamento local da praia fluvial do Alamal. Sentimos que é muito pouco e queremos beneficiá-lo, sentimos que precisamos com urgência de uma piscina municipal descoberta e vamos concretizá-la, temos neste momento projeto e vamos iniciar a obra. Precisamos, naturalmente, de dinamizar o que já existe, nomeadamente: o nosso museu do sabão, o museu das mantas, o castelo de Belver, os nossos percursos pedonais... e precisamos urgentemente de ter uma ação dinamizadora daquilo que temos. Não temos feito porque sentimos que em termos de alojamento ainda estamos muito mal.

Investigadora: Acha que estes objetivos estratégicos têm sido responsáveis por cooperação intermunicipal?

Presidente: Não.

Investigadora: E a concretização desta estratégia depende de outros atores?

Presidente: Com toda a certeza que depende. Quando falo de alojamento, as câmaras municipais não estão vocacionadas para criar hotéis ou residenciais, nada disso. Estão vocacionadas para tentar que o investimento privado possa desenvolver na área do nosso concelho. Claro que também sentimos outra coisa e já tive oportunidade de ter algumas reuniões com possíveis

empresários mas não há um empresário que venha investir no Gavião pensando que vai ter algum prejuízo. Os empresários existem para ter lucro, e quando fazem o estudo de mercado relativo a possível alojamento não conseguem arranjar maneira de ter um hotel no Gavião para ser rentável e que tenha utilização não sazonal mas sim anual. Portanto, precisamos naturalmente de criar as infraestruturas que depois o empresário sinta que tem capacidade de as rentabilizar durante o ano inteiro.

Investigadora: Que importância é que atribui a esses atores dos quais depende?

Presidente: Uma importância fundamental. É fundamental que o empresário perceba que no interior também existem condições para fazer o seu investimento e ter rentabilidade naquilo que faz. As câmaras municipais não podem fazer tudo, é impossível a uma câmara seja ela... não estamos a falar de uma câmara de dimensão de Lisboa, de Sintra de Oeiras... dessas que podem fazer as coisas e disponibilizar depois à iniciativa privada. Nós precisamos de investimento no concelho e acabou o tempo de o investimento ser só público. O dinheiro público já não chega para tudo.

Investigadora: E outros municípios, acha que a sua estratégia também pode depender de outros municípios?

Presidente: Eu acho que sim e falarei logo daquilo que são os percursos pedonais. Se se conseguir fazer uma estratégia, que está pensada, de ligação dos percursos através dos municípios, as pessoas deixam de ter só o seu *percursozinho* e passam a ter um percurso da comunidade intermunicipal, do Alto Alentejo todo, e as pessoas começam a descobrir outras maneiras de estar. Dizia há dias o Presidente Ceia da Silva, e eu retive como uma verdade absoluta, que turista não é aquele que vem cá fazer o percurso, que chega cá de manhã e abala à tarde, turista é aquele que depois janta cá, dorme cá, pelo menos toma o pequeno almoço no outro dia. Não há turismo se a pessoa vier, olhar e abalar. Isso não é um turista, isso é um passageiro.

Investigadora: Quais são os municípios com quem desenvolve mais relações de cooperação?

Presidente: Como é óbvio, aqueles que têm fronteiras comuns. Desde logo, Ponte de Sôr, Crato, Nisa que são os que são da nossa Comunidade Intermunicipal. Mas não descuramos aquilo que são as nossas relações com o município de Vila Velha [de Ródão], com Mação, com Abrantes até porque o Tejo nos une de uma forma intensa.

Investigadora: Quais são os atores que considera mais importantes no processo de cooperação intermunicipal?

Presidente: Distingo duas espécies de atores: desde logo, a iniciativa privada serão atores de fundamental importância naquilo que é o investimento no território dos municípios, depois um ator que não tem rosto que é os Fundos Comunitários, será um ator que terá um peso... que até

as iniciativas privadas dependem dele. Nós, neste momento, eu não quero crer que a nossa zona está deprimida, eu acredito é que há muita gente que precisa de uma “picadela” para perceber que só com iniciativa privada é que conseguimos avançar e caminhar e que aos municípios lhes compete outra coisa, é apoiar aquilo que aconteça na área do município. Portanto, defino dois atores: um de iniciativa privada e outros de âmbito público e esses existem, precisam é de ser acordados.

Investigadora: Quais é que são os fatores que influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação? Quer internos quer externos.

Presidente: Depende. Há vários fatores que podem influenciar a nossa relação e desde logo, dando como exemplo sempre a Comunidade Intermunicipal, é importante que haja um estudo aprofundado daquilo que se vai fazer em cada momento para que possamos todos estar em sintonia daquilo que podemos fazer e que pode ser benéfico não no curto prazo mas no médio longo prazo, em termos daquilo que pode beneficiar a nossa região. Por exemplo fala-se que a Tesla, que é uma empresa de um grupo alemão, se pode instalar, uma das hipóteses será Portalegre, e eu pergunto: Porque é que o município de Gavião há-de apoiar a Tesla em Portalegre? Se calhar numa primeira fase, a implementação de uma empresa de uma dimensão gigantesca em Portalegre não beneficiará mas a longo prazo pode beneficiar, de Gavião a Portalegre não é assim tão distante para não podermos ter lá alguns postos de trabalho da nossa região, da nossa comunidade aqui, isso não me parece que seja... é preciso explicar, primeiro que tudo, porque é que é assim e porque é que as coisas devem ser feitas deste modo. Agora... não sei se todos estamos preparados para esta realidade, não sei... tenho dúvidas.

Investigadora: E quais os fatores que identifica como barreiras à cooperação?

Presidente: Eu não identifico barreiras à cooperação. O que eu identifico e volto a bater numa coisa que para mim é importante: o poder político vive de votos. Se calhar dizer que eu sou favorável à implementação de uma fábrica em Alter do Chão ou em Avis, se calhar eu nunca o direi publicamente, então mas *este que é presidente de câmara do Gavião apoia que se faça neste sítio?* Portanto, enquanto houver um sistema em que as pessoas precisam dos votos de quem está no seu território, nós teremos sempre que defender, ainda que artificialmente muitas vezes, a nossa região. Não basta dizermos «eu não concordo que seja noutra território» mas eu não terei a certeza que não pode ser no meu?

Investigadora: O que é que considera relevante para eliminar esse tipo de barreira?

Presidente: Nem me arrisco a dizer. Nem me arrisco a dizer porque aí se calhar chamavam-me um bocadinho ditador e eu não sou nada disso, pelo contrário, eu sou aberto à vontade das pessoas, e acho que ainda ninguém inventou um sistema melhor que a democracia, estamos cá o tempo que as pessoas querem que nós estejamos, se não quiserem, cada um vai à sua vida e amigos como

antes, mas volto a dizer, enquanto estivermos dependentes do voto das pessoas muitas vezes as decisões que tomamos... quantas vezes, às vezes nem são as decisões que devíamos tomar, às vezes havia decisão mais precisa, mais concisa e mais objetiva que aquela que «esta coisa» nos faz tomar.

Investigadora: Em todas as relações entre atores existem tensões, existem conflitos entre municípios?

Presidente: Dir-lhe-ei que na realidade que eu conheço, existem conflitos resolvidos na hora. Não existem problemas que eu possa identificar como grandes problemas entre municípios, temos tido ao longo destes três anos a capacidade de, nas reuniões do Conselho Intermunicipal, debater as nossas divergências e não me recordo de uma decisão que não tenha sido tomada, ou pelo menos, uma decisão de fundo que não tenha sido tomada por unanimidade.

Investigadora: O município de Gavião tem tido conflitos com algum município?

Presidente: Não. Tenho-me esforçado, ou por outra, sem grande esforço temos conseguido fazer aquilo que pretendemos no respeito institucional por todos os atores que temos na Comunidade Intermunicipal.

Investigadora: E com entidades extra-municipais?

Presidente: Já temos tido alguns conflitos, mais difíceis de resolver. Isso é inerente também à função a existência de conflitos porque nem sempre as coisas correm como nós queremos, e acreditamos que do outro lado dirão a mesma coisa. Mas temos também sabido dar a volta à questão. Digo-lhe por exemplo que o município de Gavião não tem, neste momento, uma única questão em tribunal, existiram, foram resolvidas a contento de todas as partes. Quanto a particulares, daqueles que temos que resolver...vão existindo mas temos sabido... com diálogo

Investigadora: E com entidades, identifica algumas...

Presidente: Não, não temos, nem sempre as coisas correm como nós queremos mas eu também percebo quando fazem para aqui um pedido, um requerimento ou qualquer coisa se calhar também não damos o despacho sempre como as pessoas querem ou pelo menos com a rapidez que as pessoas pensam que se pode fazer.

Os nossos micro conflitos serão com entidades públicas. A ponte de Belver, eu gostava que a ponte já estivesse pronta, está ultrapassado o prazo da obra, mas também percebo que ninguém mais do que a empresa que lá está a queria ter já pronta, a certa altura começa a perder dinheiro relativamente àquilo que contratualizou mas também é verdade que as coisas não correram como eles tinham definido, apareceram problemas que não pensavam que existiam. Isso é o espelho daquilo que acontece aqui no dia-a-dia com entidades públicas. Eu falo às vezes da Estrada nº 244 que não foram limpas as bermas a tempo. Mas se calhar quando eu mando limpar aqui as que

são da responsabilidade do município, se calhar alguém diz... são conflitos momentâneos que se resolvem na hora.

Investigadora: Têm sido, portanto encontrados os meios para resolver esses conflitos...

Presidente: É verdade, temos conseguido, sempre com diálogo, resolver todos os conflitos que vão parecendo.

Investigadora: Como é que se processa a regulação destas relações?

Presidente: Às vezes nem sempre o presidente da câmara é a pessoa indicada para se apresentar a tentar resolver certos conflitos. Depois, eu sou de Gavião, eu conheço, eu trabalhei muitos anos, mais concretamente, uma vida de 32 anos, no serviço de finanças de Gavião. Posso dizer que se calhar 80% dos habitantes eu trato-os pelo próprio nome. Portanto, muitas vezes exponho-me à resolução dos conflitos com a minha população, pessoalmente. Na relação de conflitos que sejam com entidades, cada departamento da câmara tenta resolver, dando conhecimento ao presidente da câmara só em situações mais extremas. É essa a estratégia que temos.

Investigadora: Como é que se produzem normas que orientam relações entre municípios?

Presidente: Eu não tenho conhecimento que haja normas escritas para o relacionamento entre municípios. Mas tal como na nossa vida privada, a educação e o respeito são coisas que devem pautar essas relações. E aquilo que sinto nas que vou tendo é que isso existe, independentemente da cor partidária que cada um tem. Acho... e não direi isto de uma forma leviana, que hoje os 15 presidentes dos municípios desenvolveram uma relação de amizade que os leva a ter respeito e colaboração em todas as atividades.

Os municípios não são autónomos naquilo que precisam muitas vezes. Olhe, eu às vezes quero fazer um rali e não tenho grades suficientes, tenho a certeza que qualquer município que as tenha, as disponibiliza desde que não precise delas. Como eu disponibilizo o que tenho quando me telefonam “eh pá tens isto assim, assim...olha anda cá, manda cá busca que eu empresto”. É assim, acho que é no respeito e na colaboração. Tem existido muita partilha.

Investigadora: Portanto, existem relações que não são formalmente reguladas.

Presidente: Não estão formalmente reguladas mas, efetivamente, existem e todos participamos nelas.

Investigadora: Passamos agora à última fase da entrevista sobre os cenários e dos futuros possíveis.

Considera que existe uma estratégia regional para a cooperação intermunicipal?

Presidente: Que eu tenha conhecimento, escrita não existe, não há normas. Está definido que isto vai ser assim, não, nada disso. Mas todos temos uma ideia, todos explanamos, quando é

necessário, e tentamos sempre arranjar um consenso que nos leve a que haja uma visão de futuro, isso há. Há uma visão de futuro para a região, escrita, devidamente validada pelos presidentes dos municípios, por algumas entidades regionais que define algumas das prioridades para a região.

Investigadora: Podia indicar algumas, como exemplo?

Presidente: onde estamos todos em sintonia, por exemplo: a Barragem do Pisão, sentimos que é uma necessidade; o Caia, a Plataforma Logística do Caia; a necessidade urgente que o município de Portalegre tem de ter uma autoestrada, uma variante da A23 que ligue à A6. São projetos estruturantes em que todos estamos de comum acordo, o IC 13, a conclusão do IC 13.

Investigadora: Algumas medidas que pudessem estimular o desenvolvimento desta estratégia?

Presidente: O dinheiro é fundamental. Quando nos disserem que há dinheiro para fazer as coisas...é logo uma medida... agora, eu agora vou ser um bocadinho partidário de um partido, e direi assim: eu acho que a região do Alentejo e a CIM do Alto Alentejo tem tudo a beneficiar com o facto do atual governo estar a ser liderado por um partido de esquerda, com o apoio dos outros partidos de esquerda. O distrito de Portalegre regride sempre que o governo é de direita, não há investimento no interior, não há uma estratégia para o interior quando os governos são liderados pelo PSD e pelo CDS e isso afeta-nos muito diretamente. Com a atual liderança aquilo que vamos sentindo é que começam a aparecer projetos que podem ter o seu desenvolvimento com a nova estratégia, dizendo que o interior tem potencialidades. Desde já, até o lançamento da linha férrea do Caia à zona do Porto de Sines.

Investigadora: Quais são os principais obstáculos que existem, na sua opinião, para que esta estratégia seja concretizada?

Presidente: Instabilidade política. Portugal ainda não beneficiou de uma estabilidade política que lhe permita criar uma estratégia, porque as estratégias não se criam a quatro anos. Acho que há uma estratégia que deve ser definida, se calhar, a 30 anos ou 40 anos, ou seja, um pacto de regime em que as mudanças governamentais... não é quando muda um governo mudam as estratégias todas, isso nunca levará a lado nenhum. Falamos, tão depressa falamos no comboio de alta velocidade que é indispensável e vem outro governo e diz que não é indispensável, é uma coisa que não existe. Ou que aeroporto de Lisboa deve ser no Montijo ou que deve ser não sei onde... Não, deve haver um pacto de regime e a mudança de governo deve ser para estratégias políticas de atingir determinados objetivos. Os objetivos em si devem ser comuns, não devem ser só de circunstância.

Investigadora: E de que forma é que o município de Gavião podia ter um papel mais ativo nesta estratégia regional?

Presidente: Como em tudo na vida, o município de Gavião limita-se a ter a sua participação na percentagem daquilo que vale perante os outros municípios. Nós não somos de maneira nenhuma o município mais pequeno que pode implementar esta estratégia regional e agora já alargarei para a CCDRA onde são 50 municípios. Obviamente que tentamos sempre que a nossa voz seja ouvida, na certeza que há municípios com um peso muito superior àquele que o Gavião pode ter. Estamos a falar de Évora, uma cidade Património Mundial, estamos a falar de Elvas outra cidade Património Mundial e aí a nossa voz, em termos de património nem sempre é a mais ouvida. Agora sentimos que temos algumas vertentes em que a nossa voz é importante, é ouvida e terá eco daquilo que são as nossas possibilidades.

Investigadora: Acha que um maior envolvimento dos agentes públicos e privados, através de parcerias ou contratos, poderia beneficiar o desenvolvimento destas estratégias?

Presidente: Eu não só acho que poderia como acho que tem de ser. Sempre defendi que as pessoas não podem continuar a pensar que o público resolve tudo. Portanto, o envolvimento dos privados, mesmo aquele que é público ou semipúblico deve estar envolvido nas estratégias que são definidas para o seu território. Não sou muito adepto daquelas reuniões onde se juntam 100 pessoas e depois cada um dá a sua opinião e quando depois olhamos para aquilo que é a acta dizemos assim: *que grande confusão*. Acho que devem ser definidas parcerias e atividades muito circunscritas a uma determinada... viradas para uma determinada atividade num núcleo tão reduzido quanto possível se possam definir as estratégias. Aquelas reuniões que se fazem com muita, muita gente, por norma, o resultado é zero. Quando temos equipas de trabalho também bastante objetivas, muitas vezes não temos essa capacidade de ter uma equipa de trabalho muito objetiva, e é difícil às vezes consensualizar ideias num grupo muito alargado. Quando o grupo é mais restrito, e eu quando falo de restrito não quero limitar a presença de ninguém, acho que é dispensável é que cada entidade se faça representar, às vezes, por dez pessoas quando duas chegavam.

Investigadora: Para si a cooperação é uma estratégia fundamental para o futuro dos territórios?

Presidente: Eu acho que a cooperação é fundamental, isso sem dúvida nenhuma mas a primeira revolução que tem de ser feita é a das mentalidades.

Investigadora: Quais é que são os desafios que se colocam aos municípios no âmbito da cooperação?

Presidente: É o cumprir das estratégias que se criam, de uma forma objetiva e não num quadro de quatro anos mas num quadro mais alargado como disse há pouco tempo, em que as pessoas quando entram para um lugar não tenham que ser elas a criar uma nova estratégia porque aí os municípios nunca vão entender, a cada quatro anos renovam-se as estratégias e isso não pode ser. Temos de ter uma estratégia para uma região, em que todos conheçamos os objetivos da região e

que a própria estratégia individual do município possa ter... possa entroncar naquilo que existe, não pode ser cada um ter a sua estratégia e depois é tudo tão díspar, não conseguimos num território tão pequeno ter estratégias que sejam comuns, não há hipótese. Temos de ter uma estratégia para a região e depois o município entroncar naquela estratégia mas depois ter os apoios necessários para o desenvolvimento da própria estratégia. Não podemos depois ter uma estratégia muito objetiva e o município fica à margem, sozinho. Acho que deve ser criado, primeiro que tudo, objetivos estratégicos e os municípios adaptarem-se depois a esses objetivos estratégicos.

Investigadora: Considera que a cooperação é um valor a prosseguir enquanto objeto com capacidade para satisfazer necessidades dos municípios?

Presidente: No quadro atual acho que não.

Investigadora? E no futuro?

Presidente: No futuro, penso que é, é para aí que caminhamos, para a cooperação intermunicipal ser fundamental no desenvolvimento das estratégias. Agora no quadro existente eu acho que as coisas não são assim tão lineares apesar de haver disponibilidade mental dos atores, nós somos eleitos por quatro anos, o primeiro ano estamos todos muito disponíveis, o segundo, o terceiro... mas depois há ali um corte, em que cada um começa a puxar para a sua própria estratégia municipal, é legítimo, é perceptível e é assim que acontece.

Investigadora: Quais os valores que identifica como fundamentais para o sucesso da cooperação?

Presidente: O processo de cooperação, isto vai ter sempre à mesma situação, nós não podemos, de forma nenhuma, continuar a trabalhar de uma forma que eu acho que não é a mais correta. Isto, eu estou a falar ainda com pouca experiência de Quadro Comunitário. O Quadro Comunitário, como sabe, só há pouco tempo é que começou a ter alguns frutos. Mas eu acho que não devem ser os municípios a adequar a sua estratégia ao quadro comunitário, isto é, vamos supor que de repente aparece no quadro comunitário dizerem-me assim: «agora podemos candidatar uma igreja» e nós candidatamos porque podemos candidatar uma igreja, quando o fundamental se calhar não seria a igreja, o fundamental era fazer uma queijaria. Isto é tão linear... Portanto, acho que o Quadro Comunitário é que se devia adequar às estratégias regionais e depois municipais e ter uma percepção muito clara. Quando nós fazemos uma candidatura a fundos comunitários, a estratégia ou a cooperação que existe tem tudo a ver com os dinheiros que cada um pode alocar à estratégia. Se não houver dinheiro, não há estratégia que resista. Quando nós temos possibilidades de dizer assim: «na nossa estratégia municipal nós queremos ter uma queijaria, uma salsicharia, esse género de coisas e depois no quadro comunitário não apoiam nada disto, mas apoiam um gás para soldar ferro mas aquilo não interessa para nada, mas o quadro comunitário apoiava... assim, gastámos montes de dinheiro em coisas e eu até podia dar [exemplos]...mas não vou dar, até por respeito, dinheiro que se gastou e que hoje nós olhamos para aquilo e dizemos assim: «isto não

havia estratégia nenhuma para isto, fez-se porque o quadro comunitário apoiava e fez-se, agora não tem utilidade».

Investigadora: Portanto, esse valor da utilidade...identifica-o como necessário...

Presidente: Completamente, ser útil à região onde é implementada.

Investigadora: Considera que a cooperação intermunicipal tem implicações na vida dos cidadãos?

Presidente: Considero, com toda a certeza. Se nós, numa cooperação intermunicipal, não defendermos aquilo que é o interesse dos nossos cidadãos, ela [a cooperação] não existe. Portanto, terá que ter impacto e terá de ter... como hei-de dizer... um retorno para os cidadãos, senão, não existe.

Investigadora: O que considera que nunca devia mudar na cooperação intermunicipal?

Presidente: Havendo tão pouca cooperação intermunicipal, ainda. Eu direi que a coisa que eu acho que é fundamental é o respeito institucional por cada um.

Investigadora: Quais as áreas prioritárias de intervenção no Alto Alentejo? Aquelas que identifica como fundamentais na cooperação entre os municípios?

Presidente: Eu acho que o Alto Alentejo precisa de tudo. Mas há uma em que nós nos devíamos unir de uma forma muito, muito forte, é no estancar a constante perda de população que os nossos municípios estão a ter. Pergunto-me, como? Mas eu não sei. Mas direi que todos juntos podemos arranjar uma estratégia que não nos estivesse a desertificar. Porque dos quinze municípios na CIM do Alto Alentejo apenas Campo Maior não perdeu população. Portanto, era, aquilo que identifico como fundamental era estancar esta hemorragia, sobretudo de jovens. O que eu conheço melhor é Gavião e nós perdemos, anualmente, os idosos que perdemos são os que morrem como é óbvio, mas o que me preocupa... o ciclo da vida é este: nascer, crescer, viver e morrer, a pessoa quando morre não podemos fazer nada mas podemos estancar a saída dos nossos jovens que quando vão estudar para qualquer lado, de 30 que abalam por ano se regressar um, é um milagre.

Investigadora: Como vê o futuro da cooperação entre municípios?

Presidente: Se a revolução das mentalidades funcionar vejo um futuro risonho. Se continuarmos a ser tão defensores do «eu» não evoluiremos nada, vai ser igual, a desertificação vai continuar, a inexistência de oportunidades no interior vai continuar a existir e qualquer dia, eu que até tenho um capote alentejano direi que andamos todos de capote, fazem aqui uma reserva e de outros territórios vêm-nos ver a essa reserva para dizerem «Eh pá, aquilo é um alentejano».

Investigadora: O que é necessário para que essa visão de futuro seja concretizada?

Presidente: Emprego. Qualidade de vida, eu tenho a certeza que os quinze municípios do Norte Alentejano oferecem qualidade de vida. Nós, hoje em dia temos tudo, aquilo que são os

equipamentos de utilização coletiva, mais coisa, menos coisa, todos os municípios têm: uma piscina coberta, um campo com relva, cinema, centro cultural, biblioteca, uma escola com qualidade... temos essas coisas todas, até bons acessos a Lisboa. Agora, se não tivermos emprego ninguém se cá fixa. O fixar-se cá tem a ver com o emprego que se possa criar. Mantendo essa qualidade de vida que temos aqui, tendo empresas e tendo empresários com capacidade para se fixarem. Eu tenho a certeza que os nossos jovens não vão daqui embora porque querem é porque são empurrados.

Investigadora: A entrevista terminou mas se quiser acrescentar algo ao que anteriormente foi referido, sintá-se à vontade.

Presidente: Não, eu acho que até fui demasiado exaustivo para aquilo que era o objetivo. No entanto, eu sou apaixonado por esta questão da desertificação do interior, da qualidade de vida, e quando começo a falar destas coisas... fico... constrange-me muito olhar para a juventude da minha terra e vê-los só ao fim de semana, durante uns tempos, depois só já se veem de quinze em quinze dias, e há uma altura em que nós já nem sabemos o que é que aconteceu. E acredito que o município de Gavião, aliás à semelhança de todos os outros, tem um conjunto de incentivos à fixação de boa dimensão, e à natalidade e ao estudo... e depois é um investimento que nós fazemos e que eu gostava de rentabilizar.

Aproveito para lhe colocar uma outra questão: no âmbito da Tese, sempre que eu escrevi um artigo científico, eu não identifiquei os municípios pelo nome, identifiquei por um acrónimo, apenas eu sei quem são. Pergunto se considera interessante e se o município vê viabilidade em identificar o município.

Presidente: eu deixo ao seu critério. Não me choca que identifique como não me choca que identifique. Faça como entender que é a melhor maneira. Aquilo que eu sinto é que fui tão honesto e tão sincero naquilo que lhe fui dizendo que não me choca que coloque os nomes nas coisas, se assim entender. Esteja à vontade, não me choca nada.

Investigadora: Obrigado.

FIM

Observações:
Entrevista realizada na sala do Presidente da Câmara Municipal, no dia 19 de Janeiro de 2017, com uma duração de 00:51:32.5, gravada em suporte áudio.

Apêndice 14 – Transcrição *verbatim* de entrevista Presidente 4

Investigadora: Bom dia. Antes de mais, muito muito obrigada por me ter concedido esta entrevista que é realizada no âmbito do Programa de Doutoramento em Sociologia, ministrado pela Universidade de Évora, em que está a ser desenvolvida uma investigação que tem como tema as *Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação*.

O estudo visa a concretização de dois objetivos, 1 – a caracterização a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios do Alto Alentejo, as formas de posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias destes atores e o outro identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo.

Esta entrevista é dirigida aos Presidentes de Câmara que integram a NUT III, enquanto atores no processo de cooperação.

Pretende-se ter um relato acerca das experiências das relações intermunicipais bem como as percepções e visões para o futuro no que concerne a este processo.

A entrevista é composta por três grandes blocos de questões: o primeiro visa caracterizar o sistema de cooperação; o segundo analisar a estratégia dos atores dentro deste sistema de cooperação, identificando desafios e objetivos, alianças, conflitos; e, por último, as questões orientadas para as possibilidades futuro relativamente à cooperação intermunicipal.

Pedia-lhe, então, autorização para podermos gravar esta entrevista.

Presidente: Concereteza.

Investigadora: Então, iria começar por lhe perguntar o seu nome, o partido ou coligação pelo qual é eleito e há quantos anos é que exerce as funções de Presidente de Câmara.

Presidente: O meu nome é Rogério David Sadio da Silva, PSD [Partido Social Democrata] e desde Outubro de 2013, na obstante ter sido vereador no mandato 2009/2013.

Investigadora: Pedia-lhe, então, que me dissesse o que é que entende por cooperação intermunicipal?

Presidente: Bom, há duas formas de cooperação ou melhor, há dois modelos de cooperação intermunicipal que estão neste momento no terreno. Há o modelo formal, digamos assim, que é o modelo como se encontra organizado a nível das várias regiões que é o modelo das Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas que está, de facto, regulamentado e tem um regime jurídico próprio e diria que há um modelo informal e que se estabelece, essencialmente, em parcerias com objetivos específicos. Há a possibilidade de constituir associações com objetivos

específicos, no entanto, aquilo que temos feito, pelo menos ao nível do nosso distrito e da nossa NUT tem sido, em determinadas áreas específicas, nomeadamente ao nível do turismo, com planos de turismo integrados mas também a cooperação para a melhoria das acessibilidades, estabelecemos parcerias de natureza informal. O modelo formal, que é o modelo das Comunidades Intermunicipais que constam de um regime jurídico próprio que, inclusivamente, hoje em dia está carregado no próprio regime jurídico das Autarquias Locais e, procura-se com o mesmo, atribuir um conjunto alargado de atribuições às Comunidades Intermunicipais ou às áreas Metropolitanas, no caso de Lisboa ou do Porto, em que essencialmente se procura intensificar este tipo de cooperação entre autarquias que tendencialmente será o futuro, especialmente em territórios de muito baixa densidade como são os nossos. Enfim, as experiências têm demonstrado que em determinadas áreas temos capacidade, de facto, de trabalhar em conjunto e obter melhores resultados, em outras nem tanto, enfim, diria eu muito em virtude daquilo que é o modelo tradicional de municipalismo existente no país onde naturalmente, muitas vezes, ainda vai havendo algum preconceito localista, a que leva a que na realidade cada município pensa um pouco de forma individual e não tanto com vista a estabelecer estas parcerias e a desenvolver as atribuições essenciais. Porém, eu creio que, essencialmente na última década têm-se tomado passos importantes nesse sentido, hoje já há... calculo que seja uma das perguntas que venha a seguir... hoje já há muitas áreas em que funciona outras nem tanto, mas enfim, eu diria que, para concluir que, há o modelo formal, que é o que está estabelecido por lei das Comunidades Intermunicipais, que é caso da nossa Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, e um modelo informal que é bom exemplo o Plano de Turismo Integrado que o Município de Fronteira tem com os municípios de Alter e de Monforte, com vista a desenvolver ou a melhorar aquilo que é a nossa oferta turística. Portanto, essencialmente, estes são os modelos de cooperação que encontro neste momento.

Investigadora: O município de Fronteira, neste caso, na pessoa do senhor presidente, tem uma “visão” para a cooperação intermunicipal?

Presidente: A nossa visão em matéria de cooperação intermunicipal e, aliás, tem sido sempre aquilo que de alguma forma nós nos comprometemos quer a nível regional, é de tentar estreitar, naquilo que for possível, os modelos de cooperação. Porque entendemos que, há de facto, dessa forma atingir melhores resultados para algumas áreas. Porém, sabendo as formas como se encontram estruturados os municípios tenho noção em que há áreas em que isso não é possível, pura e simplesmente, muitas vezes por razões de natureza política, também temos de ter essa noção. Porém, naquilo que é a nossa visão para o desenvolvimento das nossas atribuições, eu julgo que quanto mais caminarmos no sentido da cooperação intermunicipal mais resultados obteremos, especialmente porque não é possível em territórios que estão tão desprovidos de gente conseguir obter os mesmos resultados cada vez com menos meios que provavelmente

conseguiríamos obter em conjunto. Estamos a falar de ação conjunta de infraestruturas com vista à redução de custos mas inclusivamente a melhorar o serviço que é prestado às populações, estamos a falar nos... na administração, ou melhor, no modelo que existe de administração de proximidade, nomeadamente com recurso às novas tecnologias, acho que é possível caminhar ao nível da modernização administrativa para um modelo conjunto e depois, essencialmente, num modelo contratual, de ganhos em função da escala que pode ser conseguida, em contratos que todos temos que levar a cabo, estamos a falar de energia, energia elétrica, contratos de gás, combustíveis, estamos a falar do licenciamento Microsoft ou qualquer outra marca de licenciamento informático. Aí de facto conseguimos obter ganhos em função da escala e portanto é de caminhar nesse sentido, coisa que temos vindo a fazer.

Investigadora: Podia identificar três ou quatro palavras-chave relacionadas com esta visão?

Presidente: Concertação... tem de ser palavras ou pode ser uma expressão?

Investigadora: Pode ser.

Presidente: Concertação, no sentido de muitas vezes termos de prescindir uma ou outra área, uma ou outra matéria, que por vezes nos é muito, muito, muito individual em função daquilo que tem de ser a visão coletiva. Nós temos noção que, por exemplo, um município como o nosso, posso dar-lhe este exemplo que é claríssimo, não preciso do licenciamento Microsoft porque é um município muito pequenino então não precisa de ter todo aquele pacote de serviços que uma câmara grande tem, no entanto, deve contratá-lo porque é a forma como está definido para o Alto Alentejo e sabemos que ficando um município de fora ou dois ou três, os ganhos de escala não são iguais para todos, o mesmo no setor das águas havendo municípios que ficam fora o sistema obviamente não funciona, é um dos motivos a que levem que as coisas não funcionem, digamos assim, podemos ter os nossos critérios e a forma como ponderamos a questão da intermunicipalização da água, foi uma decisão que foi tomada em 2001 e agora não conseguimos inverter o caminho. Eu diria concertação é uma das palavras-chave.

A outra palavra chamar-lhe-ia comunhão de esforços. É mais uma expressão do que propriamente uma palavra. Porque na realidade temos que entender que se não trabalharmos em conjunto não é possível que, em determinadas matérias, em que não temos capacidade de reivindicar porque somos de facto muito pequenos e nós sabemos que a legitimidade democrática é feita muito tendo em conta aquilo que é o peso das nossas regiões na Assembleia da República ou mesmo junto do Governo e portanto, se trabalharmos em conjunto em torno das questões estruturantes para a região conseguimos, certamente, obter melhores resultados.

Eu diria que eficiência, que se traduz, que é outra palavra, claro, e que se traduz na necessidade de prestar um melhor serviço a custos mais reduzidos e isso só se consegue com escala. E a nossa escala a nível de região é, seguramente, mais interessante para os nossos parceiros de negócio,

todos os atores que conosco trabalham do que propriamente uma visão individual da forma de exercer as nossas atribuições.

Investigadora: Pensa que é do conhecimento de todos os membros da organização, neste caso do município, os eleitos, os dirigentes, os trabalhadores, que eles têm conhecimento sobre esta visão?

Presidente: Têm que ter, necessariamente têm que ter. Porque hoje em dia a forma como está estruturada nomeadamente a Comunidade Intermunicipal leva a que haja já um conjunto grande de decisões e de matérias que passem pela própria Comunidade Intermunicipal. O caso mais flagrante é o caso da gestão dos fundos estruturais em que, nomeadamente, as Intervenções Territoriais Integradas há necessidade de conjugar a nível... conjugar os esforços a nível intermunicipal. Depois, a partir daí, todos trabalhamos em conjunto, em que toda a estrutura está envolvida seja em matérias de investimentos imateriais ou seja no que diz respeito a investimentos em infraestruturas. Portanto, eu diria que ainda que não houvesse uma consciência absoluta de que este é o melhor caminho ou de que este é o melhor modelo, este modelo encontra-se de certa forma imposto, portanto, acho que é uma noção perfeita de que o caminho é esse mas também não é recente porque de facto tem vindo a ocorrer já de, diria eu, de há uma década a esta parte. Portanto, eu julgo que trabalhos em consciência de que tem de funcionar assim.

Investigadora: Atendendo a esta visão, qual é o seu papel enquanto presidente de câmara para a concretização da mesma?

Presidente: Eu diria que o meu papel é conseguir ultrapassar, volto a utilizar a expressão, aqueles que são os preconceitos localistas. Porque na realidade nós temos um conjunto de oferta muito semelhante entre todos os nossos concelhos e é importante ter noção que o facto do concelho de Avis ou do concelho de Sousel terem uma infraestrutura maior seja ao nível de uma escola, seja a nível de uma piscina, seja nível de um centro cultural não quer dizer que eu tenha de ter uma coisa semelhante, apesar de sabermos que às vezes as populações gostam de fazer este tipo de comparações mas temos de ter presença de espírito suficiente para perceber que ainda bem que de facto existe, ainda bem que existe suficientemente perto poderemos eventualmente articular e utilizar, não temos de ter igual, temos é que ser diferentes em alguma coisa, para que os outros possam fazer exatamente o mesmo e possam recorrer a nós em outras áreas. E portanto, é ultrapassar esse preconceito localista, muitas vezes não é fácil como é evidente.

Investigadora: Considera que os trabalhadores do município estão estimulados para o trabalho em cooperação?

Presidente: Nós temos bons exemplos em que esse trabalho de cooperação funcionou, especialmente quando a nível dos fundos estruturais no III Quadro Comunitário de Apoio e antes do III Quadro Comunitário de Apoio em que as obras por administração direta eram objeto de financiamento e em que houve muitos casos, nomeadamente na construção de acessibilidades,

vias rurais, em que houve muitos casos em que havia uma cooperação que era estabelecida entre as câmaras municipais e naturalmente os trabalhadores depois, funcionavam em conjunto. Eu julgo que as experiências resultaram nessa altura, neste momento não há muita tradição. Fala-se na possibilidade ao nível do setor das águas e dos resíduos eventualmente isso poder vir a acontecer, não sei. Creio que é uma área que tem de ser desbravada e acho que ainda é prematuro falar de que será um sucesso ou não será, nem sequer fazer balanços porque de facto temos de ter noção que as pessoas levam o seu trabalho diariamente, as suas funções, os seus objetivos mas também, naturalmente...outro exemplo é os Gabinetes Técnicos Florestais, em que há uma partilha de recursos nomeadamente quando é levado a cabo o trabalho ao nível do Estado, chamado serviço público, em que de facto há ali uma concertação por parte dos Sapadores Florestais, resulta, resulta mas são tarefas muito específicas. Não sei se de facto estaremos preparados neste momento para caminhar no sentido de partilharmos recursos humanos em cada câmara municipal em áreas, especialmente, operacionais. Em áreas técnicas já tenho uma opinião diferente. Acho que podia, de facto, haver partilha de recursos na área jurídica, na área informática, nas novas tecnologias em geral, na área da comunicação, acho que aí sim haveria mais facilidades, especialmente porque o trabalho é muito semelhante e os resultados que se pretendem atingir são muito semelhantes em todas as câmaras municipais e portanto nessa medida creio que haverá mais consciência desse assunto até porque estamos a falar, por regra, de recursos humanos que já têm outro nível de formação, normalmente também são um pouco mais jovens, estão há menos tempo nas instituições e terão uma mente mais aberta para este tipo de cooperação.

Investigadora: Podia dar-me exemplo de algumas normas e de valores que normalmente estão subjacentes às ações de cooperação?

Presidente: Tem que haver, naturalmente, alguma solidariedade. Tem de haver algum respeito mútuo, porque senão leva àquilo que é tradicional em todas as organizações, em geral, que trabalham no espírito de cooperar que é haver uma relação de desconfiança que depois naturalmente não resulta e leva-nos a ficar um pouco com um pé atrás. Eu devo dizer que neste momento, nomeadamente os presidentes de câmara têm, independentemente das ligações políticas, têm levado a cabo esse papel, de forma muito digna porque de facto há um respeito mútuo que têm, que se tem implantado e que tem produzido alguns resultados.

Investigadora: Então, podemos dizer que os municípios estão motivados para o trabalho em cooperação?

Presidente: Os municípios estão motivados, têm de estar motivados para o trabalho em cooperação porque todos perceberam, já perceberam que se não for assim seremos ultrapassados e não conseguiremos prestar os serviços convenientemente às nossas populações.

Investigadora: O processo de cooperação exige a tomada de decisão de cooperar. Quais são as bases para que se tome uma decisão de participar neste tipo de processo?

Presidente: As bases são exatamente a necessidade. Vamos ver... nós podemos ter a intenção de querermos estreitar laços e prestar um serviço comum, de forma comum, mas fazemo-lo essencialmente porque percebemos que se não for assim nós não conseguimos prestar o serviço da mesma forma. Ou seja, o que está aqui em causa, muitas vezes, é uma razão de necessidade. Claro que o facto de haver bom relacionamento, confiança mútua facilita, naturalmente, esta cooperação. Mas o que leva a esta tomada de decisão é a necessidade de prestar um melhor serviço.

Investigadora: Na sua opinião, quais é que são os fatores internos – neste caso do município – que influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação?

Presidente: Falta de escala, volto a repetir, no caso do município de Fronteira temos uma população de sensivelmente de 3400 pessoas. Quando falamos, essencialmente, em matéria de contratação pública perante entidades exteriores o facto de fazermos em conjunto com os restantes concelhos do distrito, falamos de 118.000 pessoas, naturalmente existem ganhos exponenciais pelo facto de encetarmos esta cooperação. Do nosso ponto de vista, aquilo que mais nos mobiliza mas também, em simultâneo, mais nos permite, de alguma forma, levar a cabo este trabalho é de facto alguma formação, alguma qualificação dos nossos, da generalidade da estrutura para levar a cabo estas ações e em segundo lugar, acho que também o facto de se vir a falar há muito tempo desta... eternamente desta cooperação intermunicipal, já se começou a implementar nas consciências em geral. Portanto, eu diria que o fator muitas vezes essencial será, eventualmente, qualificar, com o objetivo que todos percebam, tomem real consciência que desenvolvemos melhor trabalho nesse sentido.

Investigadora: E ao nível dos fatores externos. Considera que existem fatores externos que influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação?

Presidente: Existem fatores necessariamente externos. Como lhe disse, o modelo de gestão dos Quadros Comunitários obriga a que haja uma cooperação e uma cooperação no sentido de planear em conjunto como vão ser aplicados estes dinheiros. Portanto, são fatores necessários, existem fatores genericamente relacionados com o período de contenção, de austeridade que temos vindo a viver e que nos obriga a desenvolver novos modelos para que consigamos desenvolver os tais serviços ou melhores serviços com menos custos. Há naturalmente obstáculos decorrentes de fatores necessariamente externos e que se prendem essencialmente com, em cada um dos nossos concelhos como é interpretada pela própria população o facto de levarmos a cabo uma relação com outro município ou com outros municípios e não nos debruçarmos exclusivamente sobre o nosso, é um factor que em determinadas áreas há uma parte da população que não compreende

tão bem. Mas essencialmente, diria que são estes mas eu julgo que são mais fatores que levam, que incentivam à cooperação que serão mais pesados do que aqueles que, de alguma forma, a desincentivam.

Investigadora: Apoia os trabalhadores, pessoalmente, no desenvolvimento e concretização das relações de cooperação com outros municípios?

Presidente: Fazemos, bom... Não com tanta regularidade quanto eu gostaria mas além da partilha necessária de ter que levar a cabo alguns serviços em comum procuramos estreitar os laços, nomeadamente com alguns convívios, muitas vezes são necessários até para que esses laços se estreitem ainda mais. Falamos essencialmente, e julgo que é isso que me está a perguntar, a forma de participarmos em conjunto em algumas atividades desportivas, participarmos em conjunto em algumas atividades de natureza cultural com vista a estreitarmos esses mesmos laços. Para além de termos de participar em conjunto naquilo que são o desenvolvimento das nossas competências.

Investigadora: E com outras entidades extra municipais? Também apoia pessoalmente estas relações?

Presidente: Normalmente, tentamos. Especialmente com os nossos parceiros institucionais, estamos a falar de outras entidades supramunicipais ou até inclusivamente a nível municipal. Nós temos um modelo de cooperação institucional com as nossas entidades locais em que privilegiamos bastante em que ela levem a cabo iniciativas em que nós somos parceiros para apoiar, não para decidir. Estou a falar do Agrupamento de Escolas, das Santas Casas da Misericórdia, estou a falar inclusivamente das Juntas de Freguesia. Estamos a falar dos Bombeiros Voluntários, Associações culturais ou recreativas ou desportivas. Nós temos sempre muito empenho para que de facto todas estas entidades beneficiem da nossa colaboração.

A nível regional mantemos também algumas relações privilegiadas [imperceptível] com a Entidade Regional de Turismo, com a Comunidade Intermunicipal, enfim... nós fazemos por isso.

Investigadora: O município tem relações a nível local, regional, nacional e internacional?

Presidente: Com?

Investigadora: Com outros municípios.

Presidente: A nível local temos uma relação privilegiada com os nossos parceiros da Comunidade Intermunicipal, com os nossos municípios; temos com municípios a nível regional, essencialmente, com Estremoz, temos com Setúbal... são relações de alguma proximidade, com a Golegã em função de algumas atividades que levamos aqui a cabo. Com a Idanha, também em função de uma das atividades, nomeadamente da parte cinegética em que procuramos também desenvolver... pelo facto de termos interesses comuns. A nível internacional também decorre do facto de termos relações em comum com o governo dos Emirados Árabes Unidos, por causa das

nossas provas equestres, com diversas embaixadas que se relacionam, essencialmente, com provas desta natureza. Com alguns parceiros em França por causa da nossa prova do 24 Horas Todo-o-Terreno. Enfim, temos cooperação normal. Eu sei que, durante muitos anos, havia uma tradição de se fazerem geminações com concelhos que tivessem alguma semelhança, hoje em dia não, não constitui uma prioridade

Investigadora: Como é que caracteriza, a cooperação intermunicipal que tem sido desenvolvida no território Alto Alentejo nos últimos anos?

Presidente: Nos últimos anos temos dado passos muito, muito importantes. Devo dizer que esta ultima negociação para efeitos de definição do Pacto de Desenvolvimento e Coesão Territorial levada a cabo a nível da Comunidade Intermunicipal foi uma negociação em que, globalmente, havia interesses divergentes, ou melhor, interesses muitas vezes antagónicos mas que, sempre com elevado respeito e elevada consideração, acabámos por conseguir convergir no sentido de um [imperceptível] comum. Eu diria que, o leque de autarcas que, neste momento, estão a levar a cabo esta solução têm, de facto, essa noção. Não é de agora, não é de agora mas eu passei pela Comunidade Intermunicipal há... conheci o relacionamento que era feito na altura na Associação de Municípios há 20 anos e tenho a noção que as coisas não eram, de facto, assim. Portanto, hoje em dia há um... há uma... há de facto uma convergência com vista a que as coisas de facto funcionem desse modo.

Investigadora: Que tipos de acordos é que caracterizam a cooperação intermunicipal no território?

Presidente: Bom, temos programas integrados de funcionamento, temos protocolos entre municípios, temos delegações de competências nas Juntas de Freguesia, bom mas isto é a nível municipal e não intermunicipal. Ou seja, existe um modelo que, eu diria que é esporádico, para determinado tipo, determinado tipo de atividades que vamos desenvolvendo que é o modelo de protocolo, essencialmente, ou acordo de colaboração, e depois existe um modelo formal, genérico, que tem um conjunto de atribuições que é o modelo legalmente definido como Comunidade Intermunicipal.

Investigadora: O município tem desenvolvido relações que visam atingir fins múltiplos e fins específicos?

Presidente: Muito bem. Eu acabei por referir isso logo na primeira resposta. Fins múltiplos é aquilo que existe a nível da Comunidade Intermunicipal e que, necessariamente, tem que ser desenvolvido via Comunidade Intermunicipal. Por fins específicos há a possibilidade de constituir associações de municípios. Nós, aqui a nível distrital não o fizemos porque, como lhe digo, temos uma perspetiva [imperceptível] para um determinado fim específico reunimos com os nossos colegas, desenvolvemos um protocolo ou um acordo de colaboração e levamos a cabo esses fins, dessa forma, não tanto no modelo formal mas mais no modelo informal.

Investigadora: Os municípios têm desenvolvido medidas para promover o desenvolvimento das relações de cooperação?

Presidente: Imensas. Mas essas medidas, como também já referi, são decorrentes do esforço que é necessário. São decorrentes da necessidade de nos concertarmos em determinadas matérias. E essas medidas são, essencialmente, parcerias. Aqueles que os nossos técnicos municipais nas mais diversas áreas reúnem, com alguma regularidade, com vista a desenvolver atribuições comuns mas também o facto de haver um acompanhamento, diria que modelo de *back office*, em que na realidade há a necessidade de conseguir concertar estes esforços a nível municipal com os colegas das outras câmaras municipais.

Investigadora: Que recursos é que são alocados à cooperação intermunicipal? Financeiros, tecnológicos, humanos... outros

Presidente: Enfim, recursos naturalmente, de natureza financeira, existem as quotizações próprias da Comunidade Intermunicipal, pelo menos na do Alto Alentejo existe. Quando temos projetos comuns, financiados ou não, há sempre uma comparticipação feita pelos municípios à própria Comunidade. Em termos de recursos humanos, pelo menos no que diz respeito ao concelho de Fronteira, temos dois técnicos a trabalhar, um em matérias de planeamento que está ligado aos Fundos Estruturais, para acompanhar mais proximamente tudo o que diz respeito a estas áreas em que é necessário concertarmo-nos porque a lei assim o obriga, o próprio modelo dos Fundos. E depois, em termos de materiais, para além dos financeiros, temos os nossos gabinetes intermunicipais que são, essencialmente, o gabinete florestal. Em termos de informática e modernização administrativa existe já um servidor comum em que todos participam o funcionamento do mesmo. Essencialmente são estes os meios afetos.

Investigadora: São suficientes?

Presidente: Para a realidade existente, são.

Investigadora: E que custos é que, normalmente, associa às relações de cooperação? Porque são relações, normalmente, mais morosas...

Presidente: Pode haver um problema de celeridade que diz respeito ao facto de... a atividade avança relativamente a todos, ou melhor, a uns, implica que todos consigam dar resposta. Às vezes pode ser um custo. Há municípios que estão mais despertos para esta necessidade outros nem tanto, mas isto acontece quer ao nível da cooperação quer, inclusive, a nível interno. Quantas vezes nós não ficamos... temos uma equipa motivada e estruturada para levar a cabo uma tarefa, uma atividade com alguma celeridade e às vezes pelo facto de um elemento não estar tão motivado as coisas param. Mas isso... eu não lhe chamaria custo, diria que é um constrangimento de contexto.

Investigadora: No seu município de Fronteira existe um plano para a cooperação intermunicipal?

Presidente: Não. Plano formal.

Investigadora: um plano já estruturado...

Presidente: Um plano municipal para a cooperação, não.

Investigadora: Agora, sem ser apenas sobre cooperação, quais são os objetivos estratégicos do município de Fronteira?

Presidente: Genericamente. Bom, estrategicamente, nós temos duas áreas que nos pretendemos debruçar e que parece que são comuns a todos os municípios. Em primeiro lugar, para o foro interno a cooperação interinstitucional. Em que todas as instituições locais consigo levar a cabo as suas com maior experiência ou especificidade técnica que muitas vezes lhe está associada. E volto a repetir, estamos a falar de Escola, Santa Casa da Misericórdia, da Associação de Bombeiros Voluntários, do próprio Centro de Saúde, GNR, enfim, que todos trabalhem em conjunto num modelo muito forte de cooperação interinstitucional. Em segundo lugar, administração de proximidade. Também, ainda dentro no âmbito do foro interno, especialmente em territórios de baixa densidade, com populações envelhecidas, é fundamental a administração de proximidade. Nomeadamente, com atendimentos permanentes, acompanhamento de situações, muitas vezes de natureza social, essencialmente, que tenham de alguma forma algum resultado. Ou melhor que, muitas vezes, não se notam e que nós consigamos reagir mais celeremente mas sempre em cooperação. Isto tem a ver essencialmente com a melhoria genérica da qualidade de vida dos nossos cidadãos.

Do ponto de vista externo, são as questões relacionadas com o desenvolvimento económico. Porque, que acabam por ter reflexo direto com a respetiva população. Porque nós conseguimos, de facto, levar a cabo uma administração com proximidade, com a atenção às nossas crianças, aos nossos idosos, seja com medidas sociais, seja com medidas de promoção da cultura ou do desporto, continuamos a deixar sempre de fora uma parcela da população, que é a população ativa que acaba por não ter muitas vezes as respostas necessárias em termos de empregabilidade. E aí sim, é preciso que haja desenvolvimento económico que tem que se fundar, essencialmente, em dois pontos fundamentais: tentarmos de alguma forma cativar algum tecido empresarial para Fronteira. São três pontos não são dois. Tentar levar o empreendedorismo para as escolas para que as pessoas sejam capazes, a nível local, de levar a cabo... de constituir o seu próprio emprego, não é fácil, é remar contra a maré mas é importante nem que seja no exemplo, vale a pena o esforço. Depois o turismo em geral, atualmente é o maior motor económico da nossa região e está em crescendo ou a questão da área da cultura, tradicionalmente existente, mas com a mobilização de meios não tem a grande probabilidade que tinha antes e, portanto, são estes dois vetores. O

vetor interno para cuidar da nossa população e o vetor externo para que sejam dados os passos do desenvolvimento económico.

Investigadora: Estão hierarquizados dessa forma, tal como falou?

Presidente: Estão, sim.

Investigadora: Na sua opinião qual é o estadio de desenvolvimento destes objetivos estratégicos?

Presidente: Do ponto de vista interno, estamos num estadio de desenvolvimento muito, muito avançado. Acho que neste momento, especialmente no final deste mandato, conseguimos aproximar a administração dos cidadãos. Neste momento temos atendimento municipal em todas as Juntas de Freguesia com espaços do cidadão em todas as Juntas de Freguesia. Temos a nível da cooperação com os nossos parceiros institucionais a nível local uma relação de imensa proximidade, isso nota-se especialmente nas atividades desenvolvidas por eles em conjunto connosco, temos medidas muito, muito importantes e têm tido um enorme impacto a nível social nas classes mais desfavorecidas e naquelas que também são mais débeis, estamos a falar dos mais jovens e dos idosos, quer com o cartão do idoso, quer com os transportes de saúde, o transporte urgente de doentes, as situações dos medicamentos, quer para os mais jovens com as componentes de apoio à família, estendemos imenso a forma como promovemos o desporto de forma articulada com o próprio agrupamento de escolas. Eu julgo que estamos num estadio de desenvolvimento elevado.

A nível externo há que reconhecer que não conseguimos caminhar da mesma maneira porque... estamos num contexto geral, a nível nacional, a localização geográfica que é comum a todos nós no distrito de Portalegre em que, de facto, é difícil mas temos de continuar a lutar por isso.

Investigadora: Desses objetivos estratégicos algum deles tem sido responsável por ações de cooperação intermunicipal?

Presidente: O do desenvolvimento económico, sem dúvida nenhuma. Falo como programamos tudo o que é oferta turística com os nossos colegas aqui das autarquias mais próximas. A nível da própria divulgação das nossas zonas industriais também já o vamos fazendo de forma concertada. Infelizmente não tem tido os frutos que nós pretendíamos ter mas eu julgo que se de facto houver uma melhoria substancial a nível do contexto económico do país que nós seremos beneficiados e conseguiremos trilhar este caminho.

Investigadora: A concretização dessa estratégia, como referiu, depende também de outros atores...

Presidente: Sim. E o principal ator, eu diria que é o governo de Portugal. Se bem que sabemos que hoje em dia o governo de Portugal já depende também de outros atores, nomeadamente das

instituições financeiras, de quem está naturalmente dependente, mas isso são contingências do tempo e espaço que vivemos.

Investigadora: Se tivesse que atribuir uma importância a esse ator, neste caso, o governo, que importância lhe atribuía?

Presidente: Vital. Nomeadamente em matérias de emprego, nomeadamente em matérias de saúde, nomeadamente em matérias de educação. Temos que ter noção que se é bem verdade que estamos a caminhar ou pelo menos a mensagem que tem vindo a ser passada que há intenção de descentralizar colocando esse tipo de competências e atribuições nos municípios, isto ouve-se falar há 40 anos, e na realidade têm vindo a dar alguns passos mas não tem sido passos definitivos, são passos dados a medo. São tudo matérias da competência do governo, em que nós vamos tentando substituir naquilo que podemos, ir substituindo à conta dos orçamentos municipais, mas nessas matérias eles têm maior responsabilidade, se bem que sabemos que os maiores prejudicados às vezes com alguma inércia da parte do governo são as populações e nós é que temos que dar a cara porque somos nós que aqui estamos todos os dias. Portanto, tem uma importância vital.

Investigadora: Para além dos municípios, identifica outros parceiros importantes para a cooperação no território?

Presidente: As Juntas de Freguesia têm uma importância fundamental. Outros parceiros... os agentes económicos locais, cuja atividade económica se estende por todo o território. Outros parceiros... parceiros institucionais, as unidades locais de saúde, estamos a falar das entidades regionais sejam elas de que natureza for, seja de turismo, das próprias CCDR's, a Comunidade Intermunicipal, enfim, esse conjunto de parceiros.

Investigadora: Quais são os municípios com quem desenvolve mais relações de cooperação?

Presidente: Os que nos estão mais próximos. Avis, Sousel, Alter do Chão e Monforte.

Investigadora: Relativamente aos atores já referiu os que considera mais importantes. Quais os fatores que mais influenciam o desenvolvimento de relações de cooperação? Há pouco falou na necessidade, ao nível fatores internos e externos, na sua opinião quais são aqueles que mais influenciam.

Presidente: O fator necessidade eu diria que é o fundamental. O fator financeiro, claro, como é evidente. O fator territorial acaba por ser fundamental. O fator das próprias dinâmicas que existem ao nível dos territórios. Eu diria que será por aí

Investigadora: E quais é inibem? Fatores que possam inibir a cooperação?

Presidente: Os fatores localistas. Os preconceitos localistas são os principais.

Investigadora: E o que é que considera relevante para eliminar esses fatores?

Presidente: A consciência de que o caminho é no sentido de cooperar e não no sentido de vivermos isolados.

Investigadora: Agora passamos à parte das tensões e dos conflitos. Existem conflitos entre municípios?

Presidente: Eu estou grato em dizer que o Alto Alentejo não existem conflitos entre municípios.

Investigadora: Portanto não existem conflitos...

Presidente: Não me parece. Pelo menos no que diz respeito a Fronteira, não existem.

Investigadora: E com entidades extra-municipais?

Presidente: À exceção dos conflitos típicos, pelo facto de não ficarmos satisfeitos com uma ou outra decisão, sei lá... decisões do governo, das Águas de Portugal, das Infraestruturas de Portugal, da Refer ou Estradas de Portugal que tomam, por vezes, algumas decisões... a Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano em uma ou outra decisão algumas vezes não... entendemos que não são decisões que sejam benéficas para as nossas populações. Não é porque haja aqui algum tipo de tensão, é uma tensão própria da política, diria eu, não é uma tensão ao nível instituição propriamente dita, é uma tensão ao nível de pontos de vista que muitas vezes leva a extremar alguns tipos de posições mas não ultrapassa isso.

Investigadora: E têm sido encontradas formas de resolver esses conflitos?

Presidente: Entre municípios resolvem-se. Infelizmente com outros parceiros não acontece com tanta regularidade, nomeadamente com entidades da Administração Direta do Estado e Administração Indireta e que, por imposição, nós acabamos por acatar, mas não ficamos contentes como é evidente.

Investigadora: E nos municípios, o que é que, normalmente, influencia essa resolução?

Presidente: O que influencia é a nossa proximidade. É o facto de estarmos em permanência em contacto, o facto de termos reuniões mensais que nos permitem, de facto, trocar pontos de vista e opiniões que leva a que os autarcas tenham entre si uma proximidade elevada e portanto, consegue-se ultrapassar genericamente qualquer tipo de divergência que surja.

Como é que, normalmente, entre municípios são produzidas – pode não ser o formal – as normas e as regras que orientam as relações de cooperação?

Presidente: São produzidas via Comunidade Intermunicipal, via deliberações, essencialmente. Não temos hoje em dia um corpo normativo comum, além de tudo o que é legislação geral... mas não temos regulaemntos de funcionamento genericamente para além dos regulamentos estatutários da própria Comunidade Intermunicipal e funciona em termos de deliberações do

órgão colegial, neste caso é o Conselho Intermunicipal, em que estão reunidos os nossos presidentes de câmara do distrito.

Investigadora: Existem relações de cooperação que não são formalmente reguladas?

Presidente: Existem diversas. Comecei exatamente por falar disso. Diversas relações de cooperação não são formalmente reguladas, por opção, como é evidente, porque reduz naturalmente a carga burocrática e existem diversas.

Investigadora: Considera que existe uma estratégia regional para a cooperação intermunicipal?

Presidente: Não. Regional, não é a nível da Comunidade Intermunicipal, estou a dizer ao nível do Alentejo, digamos assim.

Investigadora: E considera que deveria existir?

Presidente: Deveria existir. Somos ultrapassados pelas Áreas Metropolitanas e pelo litoral do país com a maior facilidade possível, com a maior facilidade do mundo em função de não termos a capacidade de nos concertarmos do território. Eu percebo, o Alentejo é muito diferente entre si mas devia de haver essa capacidade.

Investigadora: E em que é que deveria incidir?

Presidente: A nível económico, essencialmente. A nível do turismo. Deveríamos ter a capacidade de lançar, de uma forma mais abrangente e variada a oferta turística. A nível de educação devíamos ter a capacidade de nos articularmos para não duplicarmos oferta, nem andarmos, basicamente a destruímo-nos uns aos outros, e isso acontece muito, não tanto ao nível da Comunidade Intermunicipal mas a nível regional.

Investigadora: Para si a cooperação é uma estratégia fundamental para o futuro do território?

Presidente: É uma das estratégias fundamentais.

Investigadora: Quais é que são os fatores estratégicos essenciais para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo?

Presidente: Fatores estratégicos... eu não me queria estar a repetir mas... Ambiente como prioridade. Para o desenvolvimento em geral, Turismo. A assunção de uma estratégia com vista a combater aquilo que são os nossos problemas principais, as nossas assimetrias regionais, desemprego, não diria tanto desemprego, emprego, o nosso problema é de empregabilidade e não tanto de desemprego. O fator estratégico essencial, para resumir, é de facto nós conseguirmos criar dinâmicas económicas regionais, se nós conseguirmos criar dinâmicas económicas comuns nós resolvemos o problema da desertificação, resolvemos o problema do combate ao envelhecimento – o combate ao envelhecimento não na perspetiva de que as pessoas têm de envelhecer [risos] não é isso mas a ausência de nascimentos, aí é que está – o envelhecimento

geral da população. Porque isso só se consegue com uma estratégia económica que crie emprego. Esse é o principal problema da nossa região e tem de se conseguir, de alguma forma, combater e tem de ser através deste mecanismo. Longe de mim estar aqui a defender que se deve combater o envelhecimento das pessoas [risos].

Investigadora: E quais são os desafios que se colocam aos municípios no âmbito da cooperação? Para o futuro...

Presidente: Os?

Investigadora: Os desafios.

Presidente: Ao grandes desafios... Bom, eu diria que os desafios para o futuro são: o desafio de natureza financeira, como vai ser a evolução do país em termos financeiros, não tenho noção que de facto consigamos sair ou saltar desta, deste problema em que andamos há alguns anos e naturalmente, se não tivermos capacidade económica a nível municipal teremos alguma dificuldade em conseguirmos levar a cabo as nossas tarefas ainda que em cooperação. Mas também acho que a cooperação é a resposta para estes desafios.

Investigadora: Então, poderemos inferir das suas palavras que a cooperação é um valor a prosseguir enquanto objeto com capacidade?

Presidente: Sim, deve ser intensificada o máximo possível.

Investigadora: Que os valores que identifica como fundamentais para o sucesso da cooperação entre municípios no futuro?

Presidente: Mais uma vez, vou novamente referir esses valores têm de ser necessariamente no sentido do dever de serviço público que, de facto, leva a que tenhamos toda a consciência que é necessário desenvolver-se a cooperação. O respeito mútuo e deixarmo-nos de preconceitos que muitas vezes levam a não dar o passo em frente.

Investigadora: Considera que a cooperação intermunicipal tem implicações na vida dos cidadãos?

Presidente: Implicações diretas? Tem em diversas áreas já. Creio que pode ter muito mais.

Investigadora: O que é que considera que nunca devia mudar na cooperação?

Presidente: O que nunca devia mudar? Ui [pausa] O que não devia mudar na cooperação... bom, questões que já conseguimos fazer em cooperação não devia haver inversão, nem devíamos voltar atrás ao isolamento mas para além disso é um caminho que tem de ser desenvolvido e é progressivo no sentido de crescer e de se aprofundar e não de se fazer uma reversão. Portanto, será um pouco por aí.

Investigadora: Como vê o futuro da cooperação entre municípios?

Presidente: Vejo no sentido positivo.

Investigadora: O que é necessário para que essa visão de futuro seja concretizada?

Presidente: às vezes é necessário impô-lo, já que caminhámos em determinadas áreas para a obrigação de o fazermos talvez se necessariamente noutras áreas também tenham de ser desenvolvidas através da cooperação para que de facto sejam desenvolvidas, às vezes é importante dar-lhe esse carácter de decisão.

Investigadora: A entrevista terminou agradeço-lhe o facto de ter disponibilizado o seu tempo, mas se quiser acrescentar mais alguma coisa, esteja à vontade.

Presidente: Acho que estamos bem.

Investigadora: Obrigada.

Presidente: Obrigado, eu.

FIM

Observações:
Entrevista realizada na sala do Presidente da Câmara Municipal, no dia 20 de Janeiro de 2017, com uma duração de 00:53:22.7, gravada em suporte áudio.

Apêndice 15 – Transcrição *verbatim* de entrevista Presidente 5

Investigadora: Muito bom dia. Obrigada presidente por me conceder esta entrevista que é realizada no âmbito do programa de doutoramento em sociologia, ministrado pela Universidade de Évora, na qual está a ser desenvolvida uma investigação sobre as relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo, diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação. O estudo tem como objetivos gerais caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre estes municípios, as suas formas de posicionamento dos atores façam as variáveis do sistema, as alianças, os conflitos e as estratégias. E também identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal no Alto Alentejo. Esta entrevista é dirigida aos presidentes de Câmara que integram a NUT, enquanto atores do processo de cooperação. Pretendemos obter o relato acerca da experiência das relações intermunicipais bem como as percepções e visões para o futuro no concerne a este processo social.

A entrevista é composta por três grandes blocos de questões. o primeiro relativo à caracterização do sistema de cooperação, o segundo pretende analisar a estratégia dos atores neste sistema e o terceiro implica um conjunto de questões orientadas para as possibilidades de futuro.

Pedia-lhe autorização para gravar a entrevista...

Presidente: Com certeza.

Investigadora: Então, começava por pedir para dizer o seu nome, o partido político pelo qual é eleito e há quantos anos exerce as funções de presidente câmara

Presidente: Chamo-me Vitor Manuel Martins Frutuoso, fui eleito pelo PSD e estou no terceiro mandato, no fim do terceiro mandato, portanto estou no 12º ano que estou à frente dos destinos de Marvão.

Investigadora: Começava por lhe pedir o que entende por cooperação intermunicipal

Presidente: Eu entendo que a cooperação intermunicipal deve ser gerida no sentido de nós encontrarmos os nossos traços comuns, em diversos níveis e de delinear uma estratégia que vá ao encontro da resolução desses problemas e que nos dê uma perspetiva de futuro porque ao fim ao cabo, nesta altura em que nós estamos e na região em que nós estamos também pode estar em causa o futuro. Estamos numa região que cada vez tem menos gente. É certo que nunca houve muita gente no interior, se nós fomos ver as estatísticas... segundo o que eu percebo e aqui de Marvão, houve uma altura, depois do 25 de Abril, que cresceu ligeiramente, mas que depois... entrou outra vez numa tendência para decrescer e essa tendência tem-se instalado nos últimos anos. Portanto, as nossas preocupações irão no sentido de resolver problemas em grupo e de ver se encontramos uma solução para esta situação tão grave que é a desertificação.

Investigadora: Existe uma visão para a cooperação intermunicipal no município de Marvão?

Presidente: Eu acho que até agora, em relação à cooperação intermunicipal... para eu já eu acho que a cooperação é muitíssimo importante. Como é que nós a construímos é que temos que pensar, como é que isso vai acontecer, embora seja um processo em construção e eu acho que já houve alguma evolução, mas ainda não a evolução que supostamente deveria ter acontecido, eu acho que deveríamos ter dado mais alguns passos nesse sentido. Não é por falta, também, de enquadramentos estratégicos que são feitos por técnicos, a quem a Comunidade Intermunicipal propôs a aquisição desses serviços. Isso eu recordo-me, já foram feitos vários estudos estratégicos para ver se encontramos um rumo para esta situação. Sobretudo isto apareceu nos últimos anos por causa da contratualização. E não só, sempre que aparece, julgo eu, eu não estava cá nesses anos... Sempre que aparece os chamados... soluções para o interior, que já houve várias a nível da administração central, há uma tendência para fazer um enquadramento estratégico para se encontrarem algumas soluções. O que é certo é que até agora, essas soluções foram apresentadas no sentido da cooperação mas se nós começarmos a olhar para traz, julgo eu, não houve uma que fosse verdadeiramente eficiente. Estou a lembrar-me daquelas pessoas que estão com uma doença qualquer e tomam comprimidos para passar a dor, na realidade, na sua essência, a doença continua, a dor é aliviada, mas não é resolvida. Aqui ainda temos de encontrar um grande remédio para esta questão que é a região, região que é o Alto Alentejo, que precisa de uma dinâmica diferente da que teve até agora.

Investigadora: Considera que é viável a curto prazo?

Presidente: Não sei se é. Já agora ia fazer alguma reflexão também daquelas tendências que houve no sentido da cooperação e que depois acabaram por ser absorvidas pelo Estado, mas que, efetivamente, houve uma tendência para os municípios se agruparem e adotarem soluções coletivas que eram necessárias. Estou a lembrar-me, por exemplo, da questão da água, do tratamento de águas residuais e do tratamento de resíduos sólidos. Efetivamente, demos um salto qualitativo em relação a essa situação, independentemente de outras questões.

O que é certo é que nestes últimos anos essas questões, para a população, tornaram-se menos... menos visíveis que no passado. Ainda me recordo do tempo em que se cortava a água e ponto final, ainda me recordo do tempo em que se colocava o lixo num sítio qualquer, as designadas lixeiras. Ainda me recordo do tempo em que, muitas vezes as águas residuais eram descarregadas numa linha de água e nós fingíamos que não víamos. Mas entretanto, houve uma tendência para agrupamento, nomeadamente, nestes municípios do Norte Alentejano que... Marvão, por exemplo, fez parte de uma associação de municípios que não era a comunidade intermunicipal, mas era do Norte Alentejano que se ocupava da barragem da Apartadura, do tratamento da água, da distribuição de água, do tratamento de resíduos sólidos e o tratamento de efluentes. Mas, entretanto, o Estado sobrepôs-se. O Estado sobrepôs-se com as suas soluções e estas tentativas dos municípios encontrarem soluções próprias foram absorvidas. No entanto, se calhar, serviram

para alguma coisa. Mas, ainda voltando a esse assunto. No entanto, isso não foi um processo saudável, quer dizer, acabou por resolver alguns problemas mas por criar outros problemas. Ainda hoje nós estamos a pensar como é que nós fazemos desses sistemas, sistemas sustentáveis porque não são sustentáveis. E ainda a população tem tido a almofada dos municípios que estão a pagar parte dessa fatura, um dia quando se pagar a fatura real vamos ver como é que as coisas se vão resolver. Nós estamos “a braços” com uma situação dessas. Nomeadamente, com os resíduos sólidos, de repente a empresa passou para uma situação de privatização, com a qual não concordámos e agora com uma situação de que se fala, de que é preciso um reforço dos pagamentos, neste caso, das câmaras para tornar sustentável essa empresa, da VALNOR e não vamos falar do resto porque já sabemos qual é o problema. Então, já foram dados alguns passos em que estes também se enquadram nesse conjunto de tentativas, mas ainda não alcançámos aquilo que será o ideal de nós começarmos a pensar em grupo, por objetivos muito determinados, para encontrar soluções para o território. A prova de que isso ainda não aconteceu é que ainda não estancámos esta tendência.

Investigadora: Atendendo a esta visão, qual é o seu papel enquanto representante do município para que esta visão se venha a concretizar?

Presidente: Sabe, eu também, se calhar, poderia ter feito mais alguma coisa. Como todos poderemos fazer mais alguma coisa, se calhar, não me esforcei o suficiente; se calhar, acreditei que as lideranças se renovam depois dos períodos eleitorais, irão fazer esse trabalho e com certeza que fizeram um esforço nesse sentido mas o certo é que, na minha visão e em termos práticos, eu continuo a achar que as coisas ainda não estão feitas, devem ser feitas. Como é que, aqui pela minha parte, enquanto participante ou representante do município, temos sempre manifestado a nossa solidariedade com todas as iniciativas. Mas se calhar ainda nunca pensámos em grupo porque há um problema de olharmos muito para nós próprios, para o nosso próprio território. Julgo que também é uma libertação que, eu confesso que também deveria ter considerado, enquanto presidente de câmara. Nós estamos muito agarrados ao nosso próprio município, aos nossos próprios interesses do município e às vezes temos alguma hesitação em avançar para causas comuns. Para isso, é preciso uma liderança muito forte e, às vezes, eu não sei se devo dizer, mas às vezes é preciso desconstruir para tornar a construir, percebe? Dá-me ideia que já tomámos um rumo e esse rumo vai continuar. Sabe, aquela ideia de que os sistemas estão feitos e andam por si. Para se conseguir dar a volta é preciso um esforço muito grande e, às vezes, não sei se no universo democrático e eu sou a favor da democracia se conseguimos que apareça uma liderança...um líder com carisma suficiente para levar isto avante. Depois temos aqui dois níveis, o político e o técnico, não é?

Julgo que o técnico está, com o devido respeito por todas as pessoas que lá estão, também não são elas que tomam essas decisões de fundo, mas acaba por cumprir o seu serviço.

Investigadora: E relativamente aos trabalhadores do município de Marvão, considera que eles estão estimulados para trabalhar em cooperação com outros municípios?

Presidente: Estão, estão, julgo que há uma comunicação informal entre todas as pessoas, pelo menos nas pessoas que têm maior responsabilidade no município. E isso é feito através, talvez...estas redes são montadas informalmente pelos encontros, pelas ações de formação e outras. As pessoas começam a comunicar com os colegas de outras autarquias. Às vezes também é uma questão pessoal porque gosta-se mais de uma pessoa, tem-se mais empatia com outra e acabam por se acompanhar uns aos outros, dão um passo a falam com um colega do lado e, às vezes, até isso sai do âmbito da nossa região. Portanto, essas redes informais estão montadas. Eu julgo que... mas isso é para as respostas do dia-a-dia.

Já agora, deixe-me voltar a outro assunto, que é a questão que eu falei dessa união que teve de ser feita por causa do saneamento básico. Julgo que foi um processo, não sei como é que ele foi feito, noutros países, julgo que aqui em Portugal as coisas... não quero criticar o nosso país, não sei se nos outros também se faz assim, não estive nos outros, sei que aqui acabou por ser mal feito, um pouco de cima para baixo, está a perceber? E foi um processo que contaminou as nossas mentes. Se calhar, se o processo fosse dado de uma forma mais serena, mais segura, mais consciente, sem intervenção vinda de cima para baixo, talvez nós tivéssemos encontrado as soluções de uma forma diferente e estabelecida uma confiança, entre nós, mais saudável. E são estas coisinhas que ajudam a haver uma certa desconfiança. Mas, efetivamente, para haver união tem de haver grandes causas. Não sei se a gente aqui no Alentejo, falamos muito na desertificação, mas já vi que vimos isso como uma grande causa. Mas também vou dizer uma coisa, não somos nós que a vamos conseguir resolver, essa grande causa, temos de ter alavancas para nos ajudar a “desemburrar” coisas, desculpe a expressão. E essas alavancas têm de vir da administração central. A política serve para isso mesmo. Se nós vamos seguir as tendências só porque são tendências, então um dia vamos ter uma coisa toda desequilibrada, porque as tendências levam as coisas todas para o mesmo sítio. Aqui no caso do nosso país, qual é a tendência? Há uma tendência para investir, de todas as formas, junto à costa portuguesa. Porquê? Se calhar por termos a capital do país e as cidades mais importantes junto à costa, porque o mar é uma boa saída e entrada de produtos, de importação, de exportação; talvez porque a primeira zona industrializada fosse essa; talvez por ser a zona onde há mais serviços, é onde estão também os serviços do Estado, aliás, veja o Porto que sente em relação a Lisboa um tratamento desigual, então se vamos pelas tendências então vamos ter Lisboa cada vez maior ou a costa portuguesa maior. A política fez-se para contrariar as tendências e, às vezes, com soluções que podem parecer insustentáveis. Deixe-me dizer uma coisa que me preocupa, eu o que tenho visto nos últimos tempos e falando sempre desta questão da sustentabilidade era que uma rede do Estado que estava montada, no país, quase como para dar ideia que nós somos um país na sua globalidade havia serviços essenciais que estavam

distribuídos de uma forma quase igual em todo o país, independentemente de ter pouca ou muita gente, e agora, a pouco e pouco acabou por haver uma centralização e mais centralização. Os serviços de correios foram desaparecendo, hoje são uma coisa mista, é meia mercearia, meios correios, meio junta de freguesia, meio outra coisa qualquer. O mesmo acaba por acontecer com outras autoridades, as finanças cada vez têm menos gente, as conservatórias cada vez têm menos gente, os tribunais cada vez têm menos gente e depois vamos concentrando, concentrando. Os serviços, por exemplo, havia uma série de serviços naquelas cidades, como Portalegre, que tinha uma série de serviços e entretanto, ah vamos juntar isto tudo numa cidade do grande Alentejo que é aqui em Évora, e concentraram coisas e coisas em Évora e Portalegre cada vez vai ficando mais vazia, mais vazia, mais vazia. Isto não é bom porque o orçamento geral do Estado, na minha ótica (se calhar estou a fugir um bocadinho aqui aos ideais do meu partido, não sei), mas o orçamento geral do Estado devia agarrar-se a isso, devia contribuir para isso, devia contribuir para contrariar tendências e o orçamento geral do Estado acho que está a acompanhar tendências e nós temos muito pouco poder para contrariar isso, o Estado quando decidiu está decidido. As grandes linhas ideológicas quando decidiram, decidiram, está a perceber...e, muitas vezes, andamos aqui às guinadas porque temos uma liderança 10 anos que seguiu uma tendência e depois a nova tendência para retomar o poder vai contrariar essas situações todas que foram feitas e vai apresentar um novo figurino e voltamos à “vaca fria” já com algumas percas e depois voltamos outra vez e andamos neste ziguezague que desorienta tudo e todos. E isto não é bom.

Investigadora: O senhor Presidente há pouco já começou também aqui a falar destas questões dos valores e de normas que estejam subjacentes às ações de cooperação.

Presidente: Normas estamos a referir a que normas, diga-me.

Investigadora: Normas e valores, o que é que orienta estas ações de cooperação?

Presidente: Deixe-me dizer uma coisa, eu sei que estou a fugir um bocadinho ao inquérito, todos nós somos politicamente corretos e todos nós temos uma ideia que a cooperação é para cooperar. Solidariedade, todos nós somos solidários, todos nós somos politicamente corretos, todos nós queremos alcançar esses patamares. Todos nós estamos habituados aos estudos estratégicos, todos nós estamos habituados se calhar a não os desenvolver ou a lidar com estudos estratégicos irrealistas. E estou a falar dos estudos estratégicos porque eles também delineiam, acabam por fazer normas para nós conseguirmos alcançar um determinado patamar. Não é por falat de normas que nós estamos no ponto em que estamos. Continuo a achar que se precisa, aqui, de uma força muito grande, de uma liderança muito grande. Não estou a dizer que as pessoas que estiveram até esta data, lá estou eu a querer ser politicamente correto, não tenham feito um esforço nesse sentido, mas é um esforço muitíssimo grande, é um esforço muitíssimo grande, e eu aqui volto a pensar a mesma coisa, a administração central tem de dar um grande contributo para nós encontrarmos um

rumo. E eu pergunto, qual é o rumo do Alentejo? Qual é rumo do Alentejo? Haverá algum... Mas vamos concentrar tudo em Évora? Por exemplo aqui na questão de Portalegre, nós aqui no distrito de Portalegre perdemos um bocadinho o norte, está a ver? Nós eramos uma cidade industrial que, de repente, começou a cair. Por vários motivos, por causa da globalização, por causa da falta... sobretudo pela globalização, uma concorrência muito grande, as fábricas se calhar estavam antigas, se calhar não houve investidores para estas zonas, também os investidores começam a pensar em termos de dinheiro, *o que me dá vantagem em investir em Portalegre*, não é? Portanto tem de haver uma ação muito forte para nós encontrarmos um novo rumo. As coisas aqui não são muito difíceis porque nós... julgo que os portugueses não são como por exemplo como os americanos, que têm mentes abertas. Repare, os americanos, de um momento para o outro criam uma coisa como é o Silicon Valley ou outras coisas que são novas soluções e nós continuamos ainda muito agarrados à antigas, ou seja, isto também foi muito rápido, no espaço de uma geração mudou tudo, não é verdade? Ainda há pouco tempo, nos anos 60, nós tínhamos uma parte de toda a faixa interior a funcionar minimamente, quando começou a sangria, com a emigração, ainda nos anos 60, mas depois... uma emigração que foi para França, Alemanha e outros países da europa, outra emigração que foi dentro do nosso próprio país, para as tais zonas industriais, junto de Setúbal, Porto, Aveiro, etc. E o que nós não estamos a conseguir é criar formas de termos produtos que se adaptem a esta nova situação. E o que é nós temos? Acho que é uma reflexão que nós temos de fazer. Como é que a máquina do estado nos ajuda a libertar de muita coisa. Por exemplo, Marvão, ainda com uma gravidade maior as zonas mais a norte de Marvão, nós temos o minifúndio que, hoje em dia, a nível rural, quem é que é capaz de ir para a frente sem competir... Por exemplo, aqui em Marvão temos solos de classe A, com o perímetro de rega aqui no vale da Aramenha, como é que nós conseguimos competir com os grandes produtores de batata a nível mundial, se ela vem da Polónia e de outros países, muito mais barata. Como é que nós vamos aproveitar aqui estes solos? Já agora, fazia aqui uma comparação... já agora, outro dia vi aí um programa de televisão em que vi quase uma fábrica ambulante de tomate, ou seja, era tudo feito por uma máquina, com uma tecnologia muito avançada, em terrenos imensamente grandes (isto só pode ser em terrenos imensamente grandes) em que parte [dos trabalhos] até se fazia por via satélite, do arranque e do arranjo do terreno. Como é que nós conseguimos competir com isso? Temos o minifúndio, temos essas barreiras, como é que nós nos libertamos do minifúndio mesmo até em termos mentais? Porque também nos conseguimos agrupar, porque ele podia não existir se as pessoas... está bem, nós estamos aqui e criamos um agrupamento de produtores e vamos encontrar soluções coletivas. Portanto, já estou a ir longe de mais e a fugir aos seus objetivos. O que eu lhe quero dizer é que isto passa por todos nós.

Investigadora: Considera que os municípios estão motivados para a cooperação, para as relações de cooperação?

Presidente: [pausa] Acho que os portugueses, os portugueses na sua generalidade, temos de aprender a cooperar. E eu acho que é um dos grandes problemas que nós temos, é não cooperarmos. Não aprendemos, ainda, a libertarmo-nos do nosso cantinho, em termos individuais e até institucionais. Isto está enraizado na nossa mente, e essa libertação, mais que outra... eu sou daqueles que já penso (não sou como um senhor que disse que a história...um senhor do Japão que fez a publicação do fim da história [Francis Fukuyama], agora não me recordo do nome dele, confesso que já li duas ou três coisas dele e até o admiro) mas... aqui o nosso problema é que nos temos de libertar das ideologias, já chegou a uma altura em que, não o tal fim da história porque não alcançamos uma coisa uniforme, apareceram outras contradições, religiosas, por exemplo, mas nós temos de nos libertar disso. Temos de passar para outro nível, uma ideia quase, um bocadinho, *new age*, temos de ter uma libertação mental que, eu acho que não se faz de um momento para o outro, mas vai ser a grande reversão, poderá acontecer e a bem da humanidade, é precisamente essa libertação que nós temos de sermos muito materialistas, muito individualistas, temos de começar a pensar de uma forma um bocadinho diferente. Sem sermos umas formiguinhas, percebe, acho que o problema reside aí, passando do individual para o coletivo e acho que ainda temos de trabalhar, muito, muito, muito, para atingir esse patamar, que você considera e que todos nós achamos, que é o ideal.

Investigadora: Para que se entre num processo de cooperação é necessária essa decisão. Quais é que, para si, são as bases para que se tome a decisão de participar neste tipo de processo?

Presidente: Volto a dizer, se é que não fui claro, o processo existe e as regras existem, julgo é que temos de alcançar um estadio mais elevado. Não há dúvida nenhuma, estamos agrupados, temos uma organização comum, temos objetivos comuns, conseguimos fazer algumas coisas em conjunto. No entanto, a meu ver, ainda temos de fazer muito mais e também há outra questão que eu considero: não vamos ser capaz de o fazer sozinhos. Eu estou a por isto num plano, se calhar, de muita exigência e no plano dos ideais. Nós deveríamos ser capazes de alcançar o ideal para o território. O ideal para o território era que o território continuasse equilibrado como foi até agora. Mas, apesar de tudo, quero referir que todo esse sistema existe e já demos passos muito importantes, claro que com algumas coisas que não são vistas por nós como aquilo que devia ter sido feito. Mas também julgo que todos nós entendemos que aquilo que foi feito de uma forma errada. Agora também acho que há uma outra coisa que pode ser mau para essa evolução e que é aceitarmos as coisas como estão e a tal máquina que começa a funcionar por si própria.

Investigadora: Para si, quais são os fatores internos, ao nível do município, que influenciam o desenvolvimento das relações de cooperação intermunicipal? Ao nível financeiro, tecnológico, a liderança, as qualificações dos trabalhadores... mas, mais internamente, ao nível da organização, neste caso, município de Marvão. Quando pensa em entrar num processo quais são aqueles ...

Presidente: Quando estamos a falar num processo estamos a falar no seio daquilo que é a nossa cooperação mais importante que é a própria Comunidade Intermunicipal?

Investigadora: ou não, outro processo com outro município ou com outros municípios. O que é que para si mais influencia dentro dos fatores internos?

Presidente: Essa cooperação é sempre levada para a frente pela liderança, pelas pessoas que estão à frente. Esses é que podem fazer com que a decisão seja eficiente ou não seja eficiente. Podemos estar a falar de cooperação que não dá resultado nenhum, nós escrevemos e dizemos e passamos uma imagem lá para fora de uma grande cooperação que, na realidade, é estéril. Depois temos de envolver todas as pessoas, aí já eu vejo que tem de vir de cima para baixo, nós temos de acreditar nela e levá-la por diante. Por exemplo, a modernização administrativa, há uma tendência para resistir. Ou as pessoas que estão à frente da instituição Câmara decidem: vamos mesmo levar para a frente ou não vai acontecer nada. Há uma tendência muito grande para, é a tal tendência, não é só com coisas físicas mas, também é muito mental. Nós gostamos muito do nosso cantinho e de manter as coisas como estão. Portanto, tem de haver a tal liderança. Quando nós decidimos e damos um “murro na mesa” e decidimos «isto é para levar para a frente» e depois falamos com as chefias e as chefias falam com os restantes e conseguimos atingir esse patamar ou não conseguimos.

Investigadora: E ao nível externo, o que é que considera que pode influenciar a cooperação intermunicipal? Há pouco até falou, a administração central e outros fatores externos que identifique como importantes.

Presidente: Olhe, uma coisa que pode influenciar é nós estarmos perante uma situação identificada e que queremos ultrapassá-la, como foi o caso das águas ou como é este caso a desertificação. Eu julgo que esse problema que, a meu ver, é tão preocupante já foi entendido pela maior parte de nós. Todos nós queremos ultrapassar esta situação, há um esforço de quase todos os autarcas. Mas precisamos de algo que seja determinante. Eu julgo que nós não temos a força suficiente porque isto não tem só um enquadramento a um nível, não é uma solução a um nível, as soluções são feitas a vários níveis. Um processo de cima para baixo, criar um caldo de cultura ou condições para nós podermos levar as coisas em frente. Vou-lhe dar aqui um exemplo de uma cooperação com o meu vizinho espanhol. Nós estamos com uma vontade muito grande de cooperar mas temos um grande problema para levarmos a cooperação por diante, ele está sob uma administração regional espanhola e eu estou debaixo da administração portuguesa e isso diz tudo. Não conseguimos fazer coisas em comum porque as administrações são diferentes. Por exemplo, nós temos autonomia para levar por diante projetos, eles não têm, é o governo regional. Isso mostra até que ponto é a administração ventral importante. Se tivermos aqui o mesmo nível com administrações centrais diferentes nós não conseguimos cooperar. A cooperação, por muito que

queiramos levar por diante, é sempre limitada por isso. O que é que eu consigo fazer com o meu vizinho espanhol? Agora demos um passo que eu acho que é importante, vamos fazer uma agenda cultural comum, vamos tentar transmitir uma ideia de que nós os dois somos um e passar essa ideia lá para fora, para atrair gente, para ter curiosidade de saber como é que aqueles dois que estão em países diferentes se conseguem unir. O alcaide anterior tinha uma ideia de trazer para Valencia de Alcântara uma resposta ao nível das urgências médicas e tentou obter a minha cooperação mas isto está fora da minha esfera de decisão e eu não me ia meter nessa esfera de compromisso porque pensava o que é que vai acontecer a um português, a um marvanense que vá às urgências a Espanha, a Valência de Alcântara, se aí estiverem instaladas? Como é o sistema de saúde? Como é que ele depois tem de pagar? Tem de pagar por inteiro, não tem de pagar? O sistema dele está em consonância com o nosso? não está? Primeiro tínhamos de saber isso tudo, e se calhar no meio disto tudo não sabemos.

Outro exemplo, resposta para a terceira idade. Os nossos vizinhos espanhóis que precisassem de uma resposta a esse nível podiam escolher «olha eu em vez de ficar em Valência de Alcântara gosto muito mais do lar de Marvão», ele pode fazer essa opção? Não pode. E porque é que não pode? Porque precisa dos apoios do Estado. E se ele viesse aqui para o lar de Marvão, claro que o recebiam lá mas tinha de pagar por inteiro e até porque os sistemas são diferentes. Enquanto que o governo regional paga ao município para sustentar essa situação, nós aqui acreditámos nas instituições particulares de solidariedade social, ou seja, há um enquadramento diferente. Então como é que nós cooperamos? Não somos capazes porque a administração central não nos permite. E isto mostra que a administração central é muito importante a muitos níveis.

Investigadora: Apoia os trabalhadores, pessoalmente, os trabalhadores da autarquia, no desenvolvimento e concretização de relações de cooperação com outros municípios?

Presidente: Deixe-me dizer-lhe uma coisa, temos os funcionários e julgo que há um nível de funcionários que acredita nisso e há um nível de funcionários que não acredita nisso. É a tal inércia. Há uns funcionários que estão muito agarrados a uma determinada situação. Eu recordo-me quando foi da questão da água uma parte dos nossos funcionários via isso com muito “maus olhos”, não acreditava nisso e resistia porque considerava isso o seu cantinho. Na altura houve quase uma guerra em Marvão, a vários níveis. Por um lado, o presidente da Câmara, na minha pessoa, resistiu porque não entendia muita coisa, mas os funcionários ainda resistiram mais. E tivemos quase uma troca de galhardetes numa estação elevatória. A outro nível que é a cooperação teórica, dos técnicos, aí há uma grande cooperação, acho eu. E noto outra coisa, os funcionários gostam sempre de saber o que é que acontece com os outros e fazem o tratamento das várias instituições que são as câmaras municipais. No entanto, são muito agarrados individualmente como se fosse a sua própria casa. Portanto, é uma coisa que existe e não existe. Se quisermos

trabalhar no sentido da cooperação, temos de fazer uma grande ação de sensibilização quer dentro da própria comunidade, nas próprias organizações e dentro de nós mesmos.

Investigadora: E o senhor presidente envolve-se nessa de nova construção desse modelo?

Presidente: Sim, quando concordo. Se há coisas que não concordo, primeiro tenho de as entender. No caso da modernização administrativa, estamos a lidar com linguagens tecnológicas e nem sempre as entendemos muito bem, lá está, tudo tem de ser muito bem explicado e, muitas vezes, as coisas são feitas de cima para baixo. As coisas precisam ser explicadas de maneira diferente porque é quase uma imposição: «tem de ser isto, tem de ser aquilo, tem de ser o outro» e nós também entendemos o «tem de ser» mas queremos compreender o porquê e, muitas vezes, há uma reação que nós sentimos que estamos a ser mais esvaziados de controle e, como tal, temos a tendência para resistir. Às vezes perguntam-me “o que era um presidente de câmara há 30 anos atrás e o que é um presidente da câmara hoje?” Há 30 anos atrás um presidente de câmara era quase um todo poderoso e hoje não é. Qual é a sua esfera de decisão? Eu continuo a achar que é uma esfera de decisão muito importante, mas também estamos esvaziados de muita coisa. Que não devia ser, repare... temos tanta coisa, que são, as reservas ecológicas nacionais, reservas agrícolas nacionais, direções regionais de cultura, parques naturais, etc, etc, acaba por haver uma decisão que não é nossa. Acaba por haver uma decisão que não é nossa, é deles, acabamos a pouco e pouco por resistir de certa forma porque perante as pessoas somos desacreditados. È a tal questão, as pessoas ainda vêm um presidente de câmara como se fosse... com o poder que tinha há 30 anos atrás. Na realidade não tem. As pessoas ficam muito desanimadas quando querem uma determinada coisa e nós lhe dizemos que não, que não podemos fazer porque não mandamos nisso. Mas isto ao mais alto nível, eu já tive aqui um senhor arquiteto, conhecido, no país inteiro como uma pessoa distinta, que me perguntou porque é que eu não aprovava o projeto. E eu disse: não posso, porque é do Parque Natural da Serra de São Mamede e ele “Ah não, quem manda aqui é você”. Tá a ver, portanto, eu nessa matéria, eu até perante esse arquiteto estava a tuar de uma forma de uma forma severa e na realidade e não era aquilo que eu queria, não quer dizer que aquilo estivesse certo. Mas julgo que é natural que nós, perante um esvaziamento que sentimos que vai existindo que tenhamos uma tendência para resistir. E por outro lado, temos uma tendência para cooperar porque sabemos que não temos outra forma de irmos mais longe se não for assim, através da cooperação.

Investigadora: Até com outras entidades, que não outros, municípios

Presidente: Estamos a falar de que tipo de entidades? Institucionais?

Investigadora: Sim, por exemplo, a nível local ou a nível regional mesmo que não sejam municípios. Por exemplo há pouco falou nas IPSS ou nas freguesias...

Presidente: Sim, sim, repare, depois há muita coisa que se quebra, muito elo que se quebra. Eu dou-lhe um exemplo. Por exemplo a saúde, passa uma ideia dentro da ação da esfera dos municípios, uma delas também passa pela saúde. O que é que nós decidimos a nível da saúde? O que é que nós decidimos? Diga-me. Nada, quase. A única coisa que nós podemos decidir, decidir não, é influenciar. É como se fosse o presidente da república, não podemos fazer nada mas ao menos crítico, ao menos no sentido de contrariar. E o problema maior disto tudo é que não somos respeitados e por isso muitas vezes deixamos de cooperar. A dada altura começou a pensar-se que havia muita extensão de saúde espalhada por aí fora, e o que é que se fez? De um momento para o outro decidiram, vamos fechá-las. Sabe quando é que eu soube que fechavam aqui as do concelho de Marvão? Porque me disseram que tinha saído no correio da manhã. Como é que nós depois temos um esforço de cooperação? Quer que lhe dê outro exemplo? TDT. Sabe desse processo... de repente, nós não percebíamos até muito... o que é isso do TDT? Olha, etem a ver com o sinal, deixa de ser analógico e passa a ser digital. Ok. Não sabíamos é que não chegava a toda a gente. E depois numa primeira fase andamos aqui meio enganados, até a cooperar, a cooperar com os senhores «olhe tem aqui este sítio bom, pode instalar aí». A câmara cooperar e, de repente, sem mais nem menos aparece um senhor com um mapa e diz assim: «o nosso sistema, aqui no concelho de Marvão, perante a situação que nós temos, vai apanhar esta zona» «Então e a outra?», a outra fica de fora. Isto é cooperação? Isto não é cooperação. Por isso é que é a tal desconfiança, queremos cooperar, mas depois pensamos, será que eu devo cooperar? Porque aqui as pessoas em Marvão dizem: «então o senhor andou a arranjar-lhe aquele espaço para eles meterem as coisas e agora nós não temos televisão em casa?» Pensam que é uma coisa pouco importante? Não é assim tão pouco importante. É muito importante.

Educação. Aí os meus adversários criticam-me sempre. Pois é o senhor aqui do seu orçamento... ainda você diz que é uma pessoa amiga do povo, olhe eu não vejo aqui nada na área da saúde e da educação? Você não tem aqui quase nada. A segurança social? Ah tão pouco. Deve estar na esfera de ação dos municípios. O que é que a gente manda na educação? Diga-me lá. O que é que a gente faz? O que fazemos é quando a escola precisa de fazer coisas e aqueles que eram responsáveis não lhes fazem temos de nós fazer. Ah é verdade é a nível de primeiro ciclo. E qual é a nossa esfera de cooperação a nível do 1º ciclo e do pré-escolar? Tivemos de arranjar salas, as instalações são da nossa responsabilidade, com contributos muito magros para sustentar a situação. Temos de pagar também umas funcionárias com contributos [impercetível]. Mas então o principal, os professores, quem é que os paga? Ah nós integramos o conselho geral. Temos lá um papel importante. Pois é, mas quando chegamos ao conselho geral e dizemos «eu tinha aqui uma ideia gira para que a escola levasse por diante» Responde-nos o diretor da escola: «ah, mas isso já está tudo resolvido em conselho pedagógico». Então, qual é o nosso papel? Mais grave ainda, eu lembro-me que aqui no concelho de Marvão, que andamos a ser enganados pela direção

regional de educação, com a história de se criarem melhores condições para as nossas escolas. Primeiro foi um pavilhão, já com o meu antecessor se dizia que está planeado para o próximo ano um pavilhão, eu já fui mais prudente, eu sempre achei que querem fazer mas não querem. Mas depois houve uma coisa que foi assim, tipo uma imposição, agora você tem de fazer um agrupamento escolar, tem de juntar as escolas e eu, aproveitei isso na altura, eu só adiro ao agrupamento escolar quando me derem condições físicas para esse efeito. Como eles vira, lá estão eles, temos aqui uma barreira entre nós, eu deste lado e eles do outro lado. Quando vira que este malandro não vai cooperar. O que fizeram? Criaram o agrupamento escolar. E eu soube porque alguém me disse que estava criado um agrupamento escolar. A lei o que é que diz? Devia ter um parecer positivo do presidente da câmara. Não houve parecer nenhum, meti uma providência cautelar, agora tenho de pagar as custas da providência, perdi o caso. Mas ao menos fiz alguma coisa. Mas o que é que isto gera no presidente da câmara? Uma série de desconfianças, e começa-se a instalar aquela ideia, como dizia o meu avô, há uns anos atrás, o primeiro ministro que vier a seguir vai ser pior que o anterior [risos].

Muitas vezes não há, está tudo dito, não há cooperação. [risos] Não há cooperação, se houvesse cooperação isto não acontecia. Eu se calhar estou errado mas eu acho que não há cooperação. Veja só outra situação, Parque Natural da Serra de São Mamede, o Parque é feito com determinados ideais, para uma determinada forma de desenvolvimento, lá está para contrariar, para isso é que serve o orçamento geral do Estado, para nós mantermos aqui a memória de uma determinada forma de estar na vida. Nessa matéria é como se não existisse. Mas, no entanto, ele existe e existe de que forma? Administrativa e repressora. «Se não te portas bem, levas», ou seja, você quer ter um projeto tem de pedir autorização. As autorizações dependem de muita coisa, se houver uma forma de analisar a pretensão, uma forma positiva, o projeto até pode passar, se houver uma forma negativa de analisar até pode chumbar. Um problema que nós temos a nível dos técnicos da administração portuguesa que estão muitas vezes numa atitude mais: «vamos lá ver o que é que aqui está a jeito para nós chumbarmos e mostrarmos serviço» em vez de ser aquela «vamos lá a ver como é que a gente consegue ultrapassar o problema» e depois criam-se aqui barreiras muito complicadas. Há um divorcio, há um divorcio muito grande entre a administração dos parques e o Instituto de Conservação da Natureza e a população. Há ou não há? Você veja, as pessoas falam do Parque como sendo o diabo. É verdade, e não devia acontecer, o Parque devia estar aqui instalado para se aproximar das pessoas, para as ajudar a resolver problemas, para manter formas de vida. Também era pouco saudável se nós nos mantivéssemos em coisas do passado mas ao menos como é que nós damos o salto de uma situação para outra? E lá está há pouca cooperação, o plano de ordenamento do Parque da Serra de São Mamede foi feito, pura e simplesmente, por um gabinete que fazia planos. Qual foi a interação com as pessoas? Quase nada. As pessoas também estão muito desconfiadas, estão muito desconfiadas porque os planos

são impostos por cima. Eu próprio, agora, geri um plano diretor municipal, a alteração do plano diretor municipal e houve muita coisa em que me disseram isto tem de ser assim, ter de ter paciência ou então não tem plano diretor municipal e se não tem plano diretor municipal não tem direito a fundos comunitários. Portanto, o que é que a gente faz? O que é que a gente faz? Temos de ter plano diretor municipal. O plano de ordenamento do parque, ele teve de evoluir, foi feito. Agora eles fazem referência... para já atropelaram a câmara, criaram uma coisa que ultrapassou o que estava no plano diretor municipal do município de Marvão e depois nunca a admitiram. Levou tempo e tempo e tempo para dizerem «Ah afinal nós devíamos ter admitido isso e levámos 10 anos para pensar e só agora é que admitimos que afinal a pretensão do presidente da câmara era certa». Por exemplo em relação a essa questão, por exemplo você tem terrenos, níveis de proteção, e tem alguns níveis de proteção que são os mais exigentes de todos e o que é que você pode fazer nessas zonas com um nível de proteção máxima? Não pode fazer nada. Então para que quer o terreno? Só para pagar impostos? Mesmo que sejam reduzidos...o que é que diz o plano do parque? Diz que os proprietários deverão ter uma compensação por causa da disponibilidade dos terrenos. Mas não dizem como nem quando. Eu o que sei até agora é que ninguém teve nenhuma compensação. Isto é uma forma desleal de lidar com a situação. Apesar de tudo continuamos com muitos vícios ditatoriais, é assim e ponto final, mesmo que o sistema seja democrático. Também é a ditadura da democracia. [risos].

É isto tudo que nos quebra a vontade de cooperar. Porque há muito mau exemplo. O Parque Natural na sua essência era uma coisa muito interessante. Mas na realidade o que é que temos hoje? O que é que é o Parque da Serra de São Mamede? Para além da administração central, temos lá cinco ou seis técnicos que tomam decisões administrativas, analisam os processos, etc, etc. Respostas para a população da parte do parque, quais são? Qual é o tipo de desenvolvimento que se propõe? Por exemplo têm a preocupação de não cortar árvores mas não têm preocupação de dar conta dos infestantes.

Na realidade isto é uma coisa desleal, não é? E é por isso que ficamos cada vez mais desertificados. E nós vimos perante uma situação, para rematar tudo o que disse, devido à falta de cooperação, devido a estes vícios todos, devido a estas situações todas de não ter gente e de termos muito poucas opções de desenvolvimento sustentável, já estamos a chegar a uma altura municípios como Marvão, como Castelo de Vide e outros... lá iremos... que têm uma única opção, uma grande opção, sabe qual é? Turismo. E o turismo não chega para tudo. E o turismo só é saudável enquanto os territórios tiverem vida se não, vamos ter um turismo um pouco Disneyland. Vamos visitar um sítio em que as coisas se constroem de propósito para o turista e o turista deixa de ver aquilo que é o mundo real.

Investigadora: Como é que o senhor presidente caracteriza a cooperação entre municípios que tem sido desenvolvida nos últimos anos no Alto Alentejo?

Presidente: Volto-lhe a dizer... nós...de certa forma libertamo-nos de muita barreira que podia ser um obstáculo, nomeadamente por termos aqui várias opções ideológicas, já conseguimos, julgo eu, ultrapassar essa situação, já conseguimos ter objetivos comuns, já temos muita coisa feita em comum. Mas continuo a dizer-lhe que ainda temos de dar a volta para ir mais longe do que fomos até agora.

Investigadora: E que...

Presidente: Temos de encontrar uma grande linha de orientação, ou seja, temos de saber qual é a nossa estrela polar. Temos de encontrar uma forma deste território continuar a ter a possibilidade de criar empregos para as pessoas. Porque no fim... o grande problema disto tudo... porque é que temos a desertificação? Qual é o principal problema? Não é pelo facto de não termos teatro ou de não termos cinemas ou de não termos uma grande resposta cultural, é porque não temos emprego. E é isso que nos temos de preocupar. Quando eu falava da máquina do Estado que estava instalada é porque essa máquina do Estado prendia famílias no território. Nós não temos hoje é emprego e é nesse sentido que nós temos de nos unir, saber como, é assim, repare... qual é o grande problema? Imaginemos que há uma resposta estruturante que abrange, por exemplo, Elvas e Campo Maior, que era aí o polo de desenvolvimento irradiava para os outros sítios, está a ver? O problema é que nós ficamos todos sentidos. Quando é que chega a nossa vez? Quando é que o desenvolvimento é tão grande, tão grande nesse polo que nos atinge também? As ondas que nos atingem? Porque é que foi feito naquele sítio e não é feito no nosso? Está a entender? E Aí estala o verniz. Estamos unidos, mas também olhamos muito para... não digo para a nossa exclusividade territorial mas também para nós e para os vizinhos. Por isso é que eu acho que tem de haver aqui uma ação coordenada a outro nível, volto a dizer, da administração central que seja muito equilibrada e que seja muito distribuída e que seja muito bem explicada.

Investigadora: Em que tipos de acordos de cooperação é que o município tem participado? Fins mais específicos, ações mais transversais...

Presidente: Estamos a falar dos agrupamentos...

Investigadora: Da cooperação que o município tem, quer no âmbito da CIMAA quer que extravase o âmbito da CIMAA.

Presidente: Eu julgo que há uma cooperação que vem de cima para baixo, como lhe disse, vocês têm de se juntar, que gerou as associações de municípios e que mais tarde vieram dar as comunidades intermunicipais. Depois há aquelas coisas que nós olhamos de certa forma e temos uma tendência para cooperar. Aqui no caso de Marvão nós pensámos: «Nós de uma forma ou de outra temos que abrir uma porta do outro lado [Espanha] e estamos aqui os dois, precisamos de um tratamento mais, mais... somos carentes ao fim ao cabo e vamo-nos unir para ter mais força. E também pensámos isso e também estamos agora a construir aqui nós, nós que somos Marvão,

Castelo de Vide, Portalegre e Arronches, estamos a tentar reconstruir uma associação que foi a tal que já existiu no passado com os objetivos de saneamento básico. Mas agora estamos a pensar nela, como é que nós... numa situação já tivemos unidos, fomos ultrapassados, fomos... porque apareceu uma coisa em substituição. Na altura não tivemos a agilidade para propor aqui outros objetivos, separamo-nos, mas agora estamos a pensar, vamo-nos unir porque somos mais fortes. Portanto, lá está, nós temos na nossa mente, instalado, e eu sei como presidente de câmara que Marvão, sozinho, não vai a lado nenhum. Podemos ter grandes causas: o Património Mundial, sim senhora é importante. Todos nós, que estamos à frente de uma câmara temos grandes causas, causas importantes, causas individuais. Mas temos de ter a noção, à exceção, talvez, de Lisboa ou do Porto e pouco mais, quem somos nós sozinhos, não somos ninguém.

Investigadora: Os próprios municípios, por si, desenvolvem medidas que levam à cooperação?

Presidente: Entendemos que são necessárias desenvolver medidas que levam à cooperação e nesse sentido juntamo-nos para as implementar.

Investigadora: Como é que se materializam as ações de cooperação? Quais são os recursos que são alocados às mesmas?

Presidente: Eu julgo que as ações de cooperação vêm sempre de procurar uma causa que seja comum a todos nós. Lá está, a tal associação dos municípios, na altura apareceu por causa daquela situação que estávamos a falar do saneamento básico. Agora já aparece... houve algo que nos uniu, se calhar até começámos a pensar numa coisa e depois fomos mais além e pensámos... bom, nós somos um grupo que está num território com determinadas características porque nós não somos aquele Alentejo de que estamos habituados a falar, somos aquele com montanhas, que está no tal espaço correspondente à Serra de São Mamede, e temos uma identificação territorial comum, temos uma forma de pensamento talvez muito parecido e faz sentido a nossa união e também julgo que chegámos à conclusão que unidos somos mais fortes, não é?

E como é...

E aqui estamos com certeza a pensar como é que nós conseguimos criar aqui formas de desenvolver o território, que agora passarão precisamente para realçar os nossos produtos locais, de ter estratégias de cooperação, que levem as nossas pessoas e o nosso território a dar passos em frente, nomeadamente pela causa do turismo, por aquilo que é a nossa história. Estamos a ver que nós como grupo somos uma espécie de unidade, unidade que, sendo diferentes dos outros, então é bom que nós consigamos fazer um trabalho de conjunto.

Investigadora: E cujos municípios já estão sensibilizados para alocar recursos financeiros, recursos humanos... a estas ações.

Presidente: ... vamos ver. Achamos que sim. Mas até a nível da Comunidade Intermunicipal há sempre aquele que não paga as quotas. O dinheiro, quando não é muito, temos sempre essa dificuldade. Porque efetivamente não há excessos temos de lidar com pouco dinheiro, então temos de... mas acho que sempre se arranja. Julgo que não é por aí o problema.

Investigadora: Mas estes processos também têm custos. Custos ao nível de negociação, de coordenação...

Presidente: Acho que o maior custo é a negociação, é a disponibilidade para nos encontrarmos, para trocarmos impressões, para encontrar... e hoje há uma coisa... a primeira coisa é há por aí algum estudo já feito? Então vamos fazer um estudo..., às vezes estamos a ouvir aquilo que já ouvimos muitas vezes, temos de nos libertar também um bocadinho disso.

Já agora, uma coisa que eu lhe queria falar, eu estou a aproveitar para refletir muita coisa que não refleti. Por exemplo, nós tínhamos aqui o turismo do Alto Alentejo...

Investigadora: a Região de Turismo de São Mamede.

Presidente:

Presidente: A Região de Turismo de São Mamede que era muito *cozy*, uma coisa do nosso jeito, e de repente passamos para o Alentejo, uma coisa maior. E de repente, deixámo-nos de nos sentir tão confortáveis, pelo menos aqui a malta do Norte, como estávamos antigamente na Região de São Mamede. Temos aí uma malta a concorrer connosco. O senhor presidente não nos dá atenção! Ó senhor presidente, então quando é que... Eh pá...Olhe agora estive na Chamusca, Olhe agora estive em Sines, agora estive em Beja... O homem não nos dá atenção. Eh pá precisava de uma ajuda sua para fazer umas (...) Eh pá! Já gastei o orçamento. No entanto, quem é que é a Região Turística de São Mamede para se afirmar? tão unida dos dias de hoje? Sabe Deus, o Alentejo. Sabe Deus, Portugal! E julgo que a maior parte de nós está numa fase de transição. Entre o que é lidar com aquilo que é lidar com a Região de Turismo da Serra de São Mamede e aquilo que é lidar com o Alentejo inteiro. E ainda não nos conseguimos entender muito bem! E sempre desconfiados. O presidente até aqui da vossa terra. Muita gente diz assim: valia mais que o Ceia da Silva se recordasse que é de Portalegre. [risos] Está a ver? E às vezes falo com o Ceia da Silva e (...) “farto-me de fazer quilómetros”. No entanto, tem que fazer quilómetros. E agora ao fim de alguns tempos, começamos a perceber que afinal há alguma coisa que está a mexer no Alentejo. Sentimos, está a ver, que a promoção turística está a beneficiar todos nós e se calhar um dia vamos entender isso de uma forma muito melhor. Um processo de entender as coisas que não é à primeira, por isso acreditamos nelas, esperamos que seja feita de boa fé. Temos o problema de todos nós sermos um bocadinho reacionários e estarmos agarrados ao nosso cantinho. No entanto, as coisas acontecem. Ou seja, vou dizer isto para rematar a situação: Apesar de todo o pessimismo que eu possa irradiar, eu acredito que daqui a 20 anos damos um salto tão grande como demos de

há 20 anos a esta parte. O que é que era a Cooperação há 20 anos atrás? Não existia. Hoje já alcançámos muita coisa. Nas reuniões da Associação de Municípios não vejo grandes guerras. Há sempre, mas julgo que se resolvem todas de uma forma pacífica. Mesmo em relação ao tal pagamento das quotas. Às vezes, havia pagamentos de quotas que... porque também há também a Agência de Energia e outras coisas estão associadas à Associação de Municípios e havia coisas que reagia-se: não gosto, não simpatizo, isto não me traz benefícios nenhuns... acho que a pouco e pouco as pessoas começam a entender as coisas e que patamar já foi alcançado. Acho, para terminar, que temos que ainda dar o salto em frente para resolver os nossos próprios problemas e julgo que temos que começar a trabalhar no sentido de fazer o Estado entender que tem que trabalhar connosco. Não é ficarmos contentes, ah o Estado diz assim, nós temos que fazer assim. Viu o grande desastre das águas. Por acaso, nós resistimos muito mal. Agora ultimamente, nós temos resistido muito bem, a dizer que temos que entender as coisas. Não sei se sabe, quando houve aquela privatização da Valnor, independentemente do partido político, todos nós dissemos não concordamos e hoje, ao menos, isso dá-nos a força suficiente para dizermos: vocês é que criaram o problema.

Investigadora: O Município tem uma estratégia para a Cooperação Intermunicipal?

Presidente: Confesso-lhe que não temos.

Investigadora: Então, mesmo sem estratégia, qual são os objetivos estratégicos do Município de Marvão?

Presidente: Objetivos Estratégicos, em relação à cooperação?

Entrevistadora: Não, os seus objetivos estratégicos,

Presidente: do Município?

Investigadora: do Município.

Presidente: Eu vou-lhe dizer aquilo que nós temos que olhar quando olhamos para uma estratégia de desenvolvimento económico deste concelho. Primeiro temos que ver onde é que nós podemos querer fazer coisas e em que locais conseguimos fazer. Por exemplo, eu posso querer aqui ter uma grande zona industrial. É impossível. Eu posso querer ter aqui umas grandes empresas agrícolas. É impossível. Portanto, tenho que me conformar com aquilo que nós temos. E eu, na minha ótica e aquilo que resulta dos vários estudos que estão feitos para Marvão e também num contexto regional, tudo aponta para que há duas grandes coisas para nós pensarmos que é o futuro da nossa terra. É a questão do ambiente, da natureza, o património, a cultura e a história. E é por aí que nós temos, com a devida modéstia, porque às vezes quando se fala em cultura, começamos a conduzir erros muito grandes, mas é por aí o nosso caminho.

Investigadora: Se lhe perguntassem em que estado de desenvolvimento está este objetivo estratégico, o que é que respondia?

Presidente: Diria que está a andar. Ou seja, já alcançamos... é um processo que não está encerrado, mas já interiorizamos que esta é a nossa solução. Ou seja, se você vir aqui em Marvão, havendo mudanças, eu vejo este objetivo de conservação, de respeito pelo património, de ver isto como um fator de trazer gente para o território; talvez como aquilo que pode promover o desenvolvimento possível, já vejo isso há 30 anos. Ou seja, a partir de dada altura, todos os presidentes da câmara tiveram o cuidado de valorizar Marvão. E todos prosseguiram um caminho sem por em causa o presidente anterior e eu estou confiante que quem vier a seguir vai dar continuidade a este trabalho. E já atingimos muita coisa. Aqui em Marvão, quando se fala de investimento, em termos materiais e dinheiro, já precisamos de muito pouco. Agora temos que estar preocupados com outras coisas que nós não conseguimos controlar, podemos motivar, que é a tal regeneração urbana, mas nesse sentido já interiorizamos, já valorizamos e vimos isso como uma forma de desenvolvimento que está aí. Em relação à natureza, era preciso uma cooperação maior, mas também acho que há um bocadinho falta de respeito do Parque Natural, porque parece que só eles é que sabem respeitar a natureza. Nós também entendemos que estes fatores são determinantes para nós, mas temos que o fazer em cooperação. Deixe-me dizer uma coisa, minha senhora, para você ver como a dada altura eu comecei a ver as coisas, um bocadinho por brincadeira, vou dizer, já que vocês nunca quiseram saber de nós, agora nós também não queremos saber de vocês. Isso naquela perspectiva, de já que não temos autoestradas, agora também não as queremos. Portanto, o que é que eu quero dizer com isso. Acho que Marvão deve..., mas precisamos de apoios, nós não conseguimos...

Investigadora: Então, esta estratégia necessita de outros atores...

Presidente: Precisa, precisa da tal cooperação, a outro nível, superior ao nosso, porque você veja um Parque Natural como o nosso, de Marvão é feito pelo ambiente, pela natureza e pelas pessoas. E por aquilo que fizeram as pessoas, por isso acho que seria estratégico para nós, que nós recuperássemos muito daquilo que era a tradição, do saber fazer e criássemos aqui uma marca de uma certa forma de estar na vida. E todos os dias está a perder um bocadinho do saber fazer, todos os dias está a perder qualquer coisa. Por isso, no meu entender, este Parque Natural devia priorizar isso, como é que as pessoas desenvolvem determinadas atividades económicas, nomeadamente na área agropecuária, naquilo que era a tradição. Agarrar nessa situação toda, registá-la e tentar conservá-la na medida do possível e que ela evoluísse um bocadinho, de forma a tornar-se sustentável. Lá está precisamos do bom do Marketing e tudo isso, mas eu acho que isso é uma forma de desenvolvimento muito importante, mas que nós não controlamos. Nós podemos ter isso no nosso ideal, mas nós não controlamos, precisamos de apoios, precisamos de cooperação.

Investigadora: De quem?

Presidente: De quem? De quem? Diga-me lá. Do Estado. Eu não queria que fosse um Estado paternal, mas devia colaborar connosco. Há aqui outra coisa, ainda em relação à cooperação, que eu não podia deixar de colocar. Vou dizer a si, mas eles não podem saber que eu disse isso deles, que é o Ensino Superior. Acho que está um pouco divorciado da Região. Não acha? Como é que o ensino superior aqui aparece. Também é um pouco de cima para baixo. Vamos fazer Politécnicos, Universidades e tal... mas criou-se aqui uma série de cursos a concorrer com cursos já existentes. Estou-me a lembrar de engenharia civil... Fez-se, produziu-se aqui aquilo que já havia noutros sítios e não houve... e aqui os culpados é quem está em cima, mas também quem está cá, porque nós devíamos alertar. Todos nós. Como é que nós fazemos um nível superior que dê uma resposta para a região. Não sei se isso já foi identificado. Que cursos é que nós temos? Adaptados à região? Não sei. Acho que muito poucos. Eu tenho tentado interagir com o Politécnico e a resposta é sempre a melhor. Cada vez que há uma tentativa e já fizemos 4 ou 5: Ah sim, com certeza! Bom, nós temos mesmo de cooperar, então não havíamos de cooperar com Marvão? Mas como é que a gente faz isso? Então, vamos marcar uma reunião. Marcamos a reunião. Depois eu chego lá e debito esta conversa toda e a conversa morre aí, percebe? Depois recebemos aqui meia dúzia de meninos por causa de estágios curriculares e a cooperação depois morre espontaneamente e eu acho que era muito importante para nós, à parte o Estado, era muito importante a questão do ensino superior.

Investigadora: Quais é que são os Municípios com quem desenvolve em operações de cooperação?

Presidente: Deixe-me pensar. Com Castelo de Vide, com Portalegre e com Valência de Alcântara.

Investigadora: Quais é que são os atores que considera mais importantes para este processo de cooperação?

Presidente: Este que falámos agora? Aqui?

Investigadora: Aqui

Presidente: O mais importante julgo que acaba por ser o nível dos executivos camarários. Todos nós aceitamos e todos nós levamos isso por diante, mas acho que a população vê isso com bons olhos. Já agora, em relação à nossa cooperação com Espanha, por estranho que pareça, senti numa fase inicial uma certa crítica de uma parte da população porque achavam que estava a promover os Espanhóis, e que nós perdíamos alguma coisa. Acho que passados que são sete ou oito anos de cooperação, agora as pessoas já..., é um processo que já não volta atrás, nem do lado de Marvão, nem do lado de Valência de Alcântara.

Investigadora: Quais é que são os fatores que influenciam o desenvolvimento destas relações? Especialmente com estes Municípios, mas depois é transversal a outros.

Presidente: O que é que nos leva a cooperar uns com os outros? Eu acho que finalmente nós entendemos que hoje em dia não se faz nada se não estivermos inseridos em redes e em cooperação. Ao fim ao cabo, redes de cooperação aos mais diversos níveis, muitas vezes até com Municípios distantes. Precisamos de estar inseridos em redes para ter acesso a mais informação e para capitalizar poder e influência, que nos dão as redes, porque isoladamente, hoje em dia, não se consegue fazer nada. E essa será a motivação principal. E depois outra motivação que eu acho que é importante é que perante a adversidade, e julgo que aqui no nosso caso há bastantes, é que acabamos por entender que juntos temos mais força. Isso é o principal. Depois também começamos a ver que qualquer rede tem traços comuns de interesses e por isso, os traços comuns de interesse é aquilo que cimenta e que origina o sucesso ou a falta de sucesso de uma organização.

Investigadora: E quais são as barreiras? Quais são as maiores barreiras à cooperação?

Presidente: Uma delas é o individualismo, depois é muito aquela ideia, nós ainda continuamos a olhar para aquela coisa do ser de cá, percebe? Aquela...

Investigadora: Estar virado para o interior.

Presidente: Sim, virados para dentro e pouco abertos para fora. Acho que esses são os principais... Acho que nós não temos educação, falta de educação, aquela ideia de trabalhar em conjunto. Deixe-me só dizer-lhe uma coisa. Quantas associações você conhece que na realidade não existem, quantas associações? Ou que existem mas são só a direção? Quantas associações... por exemplo no caso das Cooperativas houve por esse Portugal fora que acabaram? Quantas cooperativas houve por esse Portugal fora que nem os sócios, apesar de ver as maiores barbaridades, se chegaram à frente para por a questão numa assembleia geral. Quantos vêm isso como uma organização? Você tem essa noção? Eu se calhar tenho porque vivi isso de mais perto, porque muitas vezes, a maior parte das cooperativas que havia por aí instauradas acabaram por deixar de existir, porquê? Porque houve aproveitamento das mesmas por 4 ou 5 pessoas. Mas isso acontece porquê? Porque as outras pessoas deixam que elas façam isso.

Investigadora: Não existe essa cultura.

Presidente: Não há uma cultura. Nós temos que aprender muito a esse nível.

Investigadora: Existem conflitos entre Municípios?

Presidente: Há sempre um conflitozinho, talvez. Acho que isso é uma das coisas em que evoluímos. Isso é uma questão quase ultrapassada. Havia alguns presidentes de Câmara que batiam mais o pé que outros, mas eu julgo que neste momento há uma abertura muito grande para fugirmos ao conflito.

Investigadora: e com entidades extramunicipais?

Presidente: Existem, eu acho que os Municípios muitas vezes estão quase sempre em conflito com alguma instituição pelos mais diversos motivos, seja Direções de Estradas, seja EDPs, seja a nível de Direções Regionais. O conflito às vezes também é saudável.

Investigadora: Porque são encontradas formas para resolver esse conflito?

Presidente: Quando são encontradas formas. O grande problema no meio desta situação toda é que muitas vezes as coisas não são resolvidas por consenso, mas por imposição e eu continuo a achar que é isso que mais travado o processo da evolução da cooperação. Isso acontece muitas vezes, dei-lhe aqui uma série de exemplos e nós temos muita dificuldade em chegar a consensos. Deixe-me também transmitir uma coisa. Ainda se vê muito a administração central aquela coisa que está lá em cima que tem que ter um porteiro para ter acesso às coisas boas da administração central. Às uns que têm mais facilidade que outros e os partidos também têm culpa nisso. E as pessoas ficam assim com uma certa desconfiança em relação a muitas situações. Há problemas, que por vezes demoram muito tempo a ser resolvidos, e muitas vezes há coisas que aparecem porque, lá está, eu quero assim e ponto final. Temos que aprender, temos que aprender a cooperar e cooperar é chegar a consensos e chegar a consensos é encontrar uma linha em que eu cedo um bocadinho, o outro cede um bocadinho, mas neste intervalo nós temos interesses comuns, são positivos para os dois lados e vamos avançar.

Investigadora: Como é que os Municípios regulam estas relações? Como é que regulam essa linha de que o senhor presidente falou?

Presidente: Eu acho que é uma autoregulação e que essa evolução já nos permitiu fugir do conflito e eu julgo que hoje os conceitos estão instalados, se há alguma coisa que não atingimos é ir mais além dos nossos desejos, mas aquilo que nós alcançamos nesta altura, neste momento as coisas já estão relativamente pacíficas.

Investigadora: Então existem situações de cooperação que não necessitam de ser formalmente reguladas? Através do papel, de...?

Presidente: Há muitas vezes uma forma de resolver as coisas que é discutir todos como é que resolvemos as coisas, portanto muitas vezes fazemos um esforço para chegar a acordos, pesando os prós e os contras, mais vale eu seguir por este caminho, do que estar aqui a..., porque lá está, neste momento, as adversidades são sempre bastante isoladas. Como são bastante isoladas, as pessoas começam a pensar eu posso me autoexcluir e isso não é bom para mim ou então eu tenho que pensar duas vezes e tenho que alcançar aquilo que é possível, mas isso são os consensos, não são?

Investigadora: Entramos agora nas possibilidades de futuro. Considera que existe uma estratégia regional para a cooperação intermunicipal?

Presidente: Estratégia no sentido de dizer nós vamos por este caminho?

Investigadora: Sim.

Presidente: Eu pergunto-lhe assim, qual é o tema? Qual o caminho que a gente, a gente sabe que não, que não estamos a ter caminho, mas qual é o nosso caminho. Ouve aí um altura no tempo do Sócrates que tínhamos para aí uma coisa mais ou menos traçada, não sei se se recorda. Era mais uma espécie de estratégia regional que era a plataforma logística aqui mais outra coisa além não é mais o, o designado comboio de alta velocidade etc. Mas penso que essa coisa, essa ideia de um certo desenvolvimento, ah que nós achamos “E pá que fixe”, nós já alcançamos este patamar muito importante e vamos caminhar nesse sentido, pois acabamos por ter uma grande surpresa que afinal estávamos a trabalhar com uma irrealidade. Não é verdade, ou nos enganar, mas eu penso que estávamos a trabalhar com uma irrealidade de, de ver assim como, nos temos aqui o mapa da Europa, isso tem acontecido muitas vezes, nos temos aqui o mapa da europa e aquela estratégia não estava mal vista. Eu continuo a pensar que bem afinada ia ao lugar não é, com uma estratégia coletiva pelo menos aqui por esta região que seria temos a zona de Sines que é uma grande porta de entrada ah, ah através desta porta de entrada nos podemos servir o nosso país e servir a nossa vizinha Espanha, se calhar podemos entrar pela Estremadura adentro e ir aquase até ao pé de Madrid, não é. Ter um, um, um bom veio de comunicações ter espaços intermédios precisamente para acomodação dessas, dessas mercadorias e vemos isso numa perspetiva muito assim de, de, de mobilidade, de mobilidade e acho que a estratégia de desenvolvimento passava muito, por aí. Mas á outra estratégia de desenvolvimento que se começou a falar dela há uns tempos atrás, que era aquela que se calhar o interior gostaria de manter que era a tal industrialização. Porque o que é que você viu, não sei se já reparou, você é mais nova que eu. Tudo aquilo que, que era, que era aquilo que, as atividades que produziam, que, que exportavam parece que desapareceu tudo e passamos a pensar numa ótica de comunicação de prestação de serviços, lá está essa, do, das, das centrais logísticas, do porto de Sines e etc., é vista muito numa perspetiva de serviços, não é? A hotelaria o turismo e etc. Parece que não há uma ótica de agarrar nos nossos... o que é que nós vamos criar aqui. O que é que nós conseguimos fazer para dar no mundo, que crie, ou até produtos para satisfazer a nossa procura dentro do país, parece que não temos isso. Não é? E outros países conseguem fazer isso, portanto, isto para lhe dizer o que, nos estamos sempre muito enfocados nas estratégias, mas o que é certo é que veja que ao longo destes anos, não estou a falar de muitos, a quantidade de estratégias que nós já tivemos desenvolvidos para Portugal. Ainda se lembra do Porter, Porter dos clusters?

Presidente: Era uma estratégia, depois, essa não era má de todo. Não era má de todo, sabe porque é que eu acho que não era má de todo? Porque agarrava muito naquilo que era o nosso saber fazer. Não era uma estratégia muito irreal, era agarrar na questão da cortiça, na questão dos vinhos, na questão, naquilo que nos fazemos bem feito, não é. E, melhorá-la, e criar um músculo suficiente para a gente conseguir resistir à globalização. Veja o caso nos lanifícios lá no Norte. Aparentemente era uma indústria que, morta, é ou não é verdade? Não era? Aparentemente com a concorrência dos chineses, com uma mão-de-obra baratíssima, com a concorrência da Índia, etc., etc. Os lanifícios e tudo o que está associado a essa atividade e no entanto ouve, apesar de se falar muito mal desses empresários, não sei, eles conseguiram criar um músculo suficiente resistente para resistir e dar bastante emprego. Olhe o caso do calçado, ou do caso do vinho, não é? são coisas que a gente conseguiu aguentar-se com elas e até ir mais longe. Agora as outras estratégias, ah, as tais estratégias globais que acabam por se virar muito para a prestação de serviços, eu julgo que isso é uma perspectiva completamente errada do nosso país. E isso arrastou-nos, arrastou-nos a todos, a todos nós e teve um fator de concentração muitíssimo elevado. Olhe eu vou dizer uma coisa, eu duvido de todas as estratégias, porque repare uma coisa. Você já viu, eu ainda hoje estive a ver um programa, hoje ou ontem por causa do ambiente e por causa da, questão das areias, que é muito importante, e que cada vez mais elas serem mais extraídas e etc. Você já viu países como a Índia e como a China e como Portugal e como Espanha a quantidade, por causa dos serviços e desta irrealidade, depois a quantidade de construção que é feita sem necessidade. Não é, e que se mantem esse, esse espírito especulativo, ah, e depois quem é que controla isto? Senhora Doutora, quem é que controla isto? Isto é uma coisa mundial. A gente sabe que tá errado, mas como é que agente consegue, consegue parar isto? Não é verdade? Como é que agente consegue parar, e aquilo se calhar nos acabamos por ir um bocadinho nessa tendência que, que acabou por acontecer. O que é certo é que, que eu acho que o espírito criativo português neste momento tá muito, muito, muito pouco criativo e especialmente aqui nas zonas, porque nós, senhora dra., estamos a atingir um ponto muito complicado em que deixamos de ter massa crítica para criar.

Investigadora: E o que é que nos municípios podem fazer para isso?

Presidente: O que é que nós podemos fazer senhora doutora, diga-me? O que é que nós, nós temos muito pouca influência nos temos de assumir isso senhora doutora. Nós começamos a dada altura a ter a arrogância de pensar que nós dávamos a volta, não damos a volta senhora doutora, nós não conseguimos, como é que nos damos a volta. Eu lamento ser pessimista, mas como é que nós damos a volta.

Investigadora: Era necessário haver outro entrosamento entre as diversas entidades.

Presidente: Para já tinha que haver uma coisa que eu acho que nós já aceitamos de barato o país vai a estar cada vez mais desertificados e se agora temos está população, daqui a 50 anos vamos ter muito menos, acho que já se começou a aceitar isso. Já se dá de barato acho que as pessoas já não se movimentam para contrariar isso, porque não conseguem criar soluções.

Investigadora: E acha que, por exemplo a colaboração intermunicipal seria uma estratégia para contrariar?

Presidente: Há, há algumas coisas positivas que eu vejo, mas será que elas acabam por ser assim, tão fortes, tão fortes, tão fortes que conseguem contrariar. Eu já me apercebi que há algumas comunidades intermunicipais, que, que se mexem, que, que tem alguma dinâmica, mas não sei se essa dinâmica é a dinâmica suficiente para contrariar este, este processo. No entanto digo-lhe uma coisa, também lhe tenho a dizer isto, isto sem os municípios então era um caos. Ai isso tenho que lhe dizer, podemos não fazer nada para inverter a situação, mas que nós fazemos muita coisa para que ela não seja, para que ela se desenvolva muito mais lentamente. Porque repare, você vê por esse país fora alguma iniciativa que existe no interior, parte de quem, senhora dra.? Parte de quem? Você por exemplo, há os cães da serra da Estrela, sempre lá ade aparecer um presidente de câmara qualquer a dizer que estou a fazer isto ou aquilo ou o outro. Há outra coisa qualquer acaba por ser sempre o presidente da câmara que está a desenvolver isso, esforços nesse sentido. Portanto acaba por haver um trabalho que fazem, que fazem as autarquias muito importante, ao fim ao cabo, também muito empenhados em defender o seu cantinho, não é.

Investigadora: Para si no Alto Alentejo quais é que são os fatores estratégicos essenciais para que os municípios possam cooperar?

Presidente: O que é que nós, o que é que nós, bom para ir um bocadinho mais longe, para irmos, podia aparecer aqui situações, nos temos de saber aquilo que sabemos fazer bem feito. E aquilo, agora começa a aparecer o turismo como a grande solução, não sei se já se apercebeu. Não sei se é solução suficiente. Eu tenho visto tanta coisa, você lembra-se quando vimos aqui por exemplo no caso de Alter do Chão, com uma, com uma grande resposta, eu acreditava que era uma grande resposta e como de um dia para o outro, aquilo que era uma grande resposta quase deixou de existir. Agora já se começa a pensar outra vez que poderá ser importante. Eu acho que o mais importante era nós estabilizarmos, nós não, porque eu acho que continuamos a pensar a mesma coisa. Mas que houvesse uma estabilização das orientações para o Alentejo isso se calhar era a coisa mais importante. Agora o que é que nós temos de importante, minha senhora, nós temos muita coisa boa, o que é que nos temos boa, clima, comida, paisagem, tradição, não é, e temos o mundo à nossa volta. Agora eu penso que nós trabalhando a coisa muito bem trabalhada nos conseguíamos cativas uma grande parte de, de pessoas fora daqui, fora daqui já que estamos numa perspectiva de serviços para vir usufruir daquilo que eu acho que é quase um paraíso, só que agente

não liga muito a isto porque estamos cá. Mas agora você veja para pessoas que estão no Norte da Europa, sempre a chover, sempre com frio, não é. Com a instabilidade que existe ah, há países que são mais, mais violentos, outros que são, que, que há uma tendência maior para o confronto ou porque são corredores de passagem. Quais são os conflitos que nós aqui temos senhora doutora? Quase não existem, as pessoas aqui sentem-se seguras. Não é. Então eu achava que aqui se podia fazer uma espécie de Florida da Europa. E olhe que não era assim uma coisa tão parva. Tínhamos, tínhamos que ter um bom, um bom subsistema de saúde, tínhamos, já temos muita coisa instalada, nós damos aqui uma resposta a um nível sénior e da terceira idade que eu desconfio que há poucos sítios com uma resposta igual, nem em Lisboa tem aquilo que nós temos.

Investigadora: Quais são os grandes desafios que se colocam aos Municípios, em termos de cooperação?

Presidente: E nestas coisas, o que nós tínhamos que fazer era, sabe o que é que nós tínhamos de fazer, uma estratégia de alto a baixo, não o fazemos porque nos esquecemos, nós tínhamos, por exemplo numa situação dessas, nos tínhamos de integrar tudo na, há uma estratégia Sénior, há são os lares, não, não são só ao lares é tudo. Nós temos é de escolher uma estratégia, mas aqui eu acho que há um cluster. Qual é a comida aqui do Alentejo que não presta? Não é?

Investigadora: Nenhuma.

Presidente: Eu julgo vou a um restaurante seja em que conselho for, não é, eh pá às vezes à para ali uma casinha quase pequenina e a gente chega ali come maravilhosamente, e coisas diferentes não é. E depois todo, todo o cantinho e depois temos uma diversidade muito grande, tá a ver. Por exemplo, Avis é Avis, não tem nada a ver com Marvão, Marvão é diferente e, no entanto, pertencem á mesma região. Já Alter é diferente, de, de qualquer terra mais a sul, de Sousel cada um tem a sua particularidade, mas todos, todos estamos unidos porque todos somos alentejanos temos uma forma de pensar comum temos aqui todo esse conjunto que eu acho que era mesmo de vender o território senhora doutora. Eu acho que nós o que tínhamos era de saber vender o nosso território, temos pena de não haver as indústrias e etc. que era um contributo ainda importante, que a gente queira quer não. Mas, mas ah, julgo que, que se tivessem uma estratégia integrada, agora não podemos é pensar, porque aqui tínhamos de entrelaçar as coisas, tínhamos. Acho que o que falta aqui é nos conseguirmos integrar as diversas atividades boas que nós temos. Nós estamos a ser bons a nível do turismo, estamos a ser bons a nível da gastronomia, estamos a ser bons a nível dá, dá resposta à terceira idade. Temos aqui uma serie de fatores bons então como é que nós conseguimos que estes fatores bons todos se unam para ter um grande projeto de desenvolvimento para está região.

Investigadora: A integração é o grande desafio que aqui se coloca.

Presidente: É, e aí é que entravam as universidades, aí é que entrava o politécnico, aí é que entrava as novas tecnologias. Percebe?

Investigadora: E assim a cooperação teria implicações...

Presidente: E assim...

Investigadora: ao nível da vida dos cidadãos?

Presidente: nós tínhamos um grande rumo, tá a ver, um grande rumo. Agora não podemos estar a construir isto tudo e ter um hospital de Portalegre que não está a servir bem ou que as pessoas se queixem. É aí que faz falta a administração central, falar connosco. Eu, isto é a minha opinião, isto é a minha opinião.

Investigadora: Sim claro.

Presidente: Pode ser que eu esteja errado, eu digo-lhe já uma coisa, dificilmente estarei errado, e de convencer as pessoas do estado a entendê-lo e a fazer um investimento. Que não será uma fortuna para que as pessoas lá ainda se sintam mais seguras do que está. Já tenho uma segurança eu é, dificilmente serão saltados, dificilmente serão roubados, mas eles ainda querem ter mais uma certeza. Que eu tenha um ataque cardíaco e tenho uma resposta segura. Que eu, tenho uma doença qualquer oncológica e que à resposta de proximidade na região, portanto a partir do momento que nos tenhamos essas garantias e de que... ah mas isso só não chega, não é temos de fazer passar lá para fora a dizer que nós “olha afinal o paraíso existe” onde é que ele está?, em Portugal, no Alentejo. Eles conseguiram lá fazer uma coisa excepcional, eu estou aqui, eu estou aqui na Suécia estou aborrecido isto é tudo muito cinzento e eu tenho um sítio para estar. E é lá, porque há muita gente que vem para cá e acha isto espantoso, mas repare que eles quando atingem os setenta e tal anos e começam a vir a coisa que se pode complicar vão-se daqui embora. Tem de ter uma segurança até para poderem dizer á família “Olha eu afinal estou aqui muito bem instalado não tenho nada que me preocupar, tenho médicos, tenho sistemas de assistência, tenho tudo.” Há uma integração que é preciso fazer eu tentei fazê-la aqui em Marvão não consegui. Porque os estrangeiros também são coisa, mas tentar que eles, misturá-los connosco, tentar que eles nos percebam, tentar que eles entendam os nossos, nossos, pronto isto é um trabalho que tem de ser feito. Agora digo-lhe uma coisa, acredito que em 30 anos, nos conseguimos fazer este trabalho, requer uma direção, requer um rumo em que todos estávamos a pensar na mesma coisa e como é que nós conseguíamos. Aí eu acho que, é ou não é abrangente senhora doutora. É ou não é abrangente porque quando estávamos a falar abocado do, feito pelo governo do então engenheiro Sócrates, o que é que agente, «Eh pá isto vai tudo para Elvas, eh, pá isto vai tudo para Sines» o TGV passa aqui nem se quer para, não é. E agente sentia-se excluídos não é, por exemplo aqui em Marvão eu pensava «Então agora vão fazer uma coisa em Elvas e então aqui a minha fronteira? Deixa de existir?», não é. Há o TGV epá, mas aquilo, o que eles param eles tomam café

aqui, não é. Ou Sines, sim senhora até tenho lá um tio em Sines. Mas é muito longe, não é? Tem de ser uma estratégia coletiva e distribuída e integradora.

Investigadora: O que é que acha que nunca devia mudar na cooperação entre o Municípios?

Presidente: O que é que nunca devia mudar? Eu acho que o que não devia mudar ah, o que é que não devia mudar a coisa dos municípios? [pausa] Olhe o que mais contribui para nós fazermos qualquer coisa é sabermos viver uns com os outros, não é. Eu acho que o que nunca devia mudar é este relacionamento pacífico que conseguimos ter. Apesar de, de nós estramos a falar daquela situação, sentimos que havia diferenças não é. Nenhum presidente de câmara teve coragem de dizer “E pá eu sintoma excluído disso e não pode ser” não é. Sentíamos que também queríamos alguma coisa mas nunca dissemos que, que eu não tenho e não deixo o outro ter. Portanto eu acho que isto é um bom relacionamento. Eu acho que isso é o maior cimento que nos une.

Investigadora: Senhor presidente a entrevista finalizou, mas se quiser acrescentar alguma coisa.

Presidente: Senhora dra. eu peço desculpa de não ter sido objetivo.

Investigadora: Não tem nada que pedir eu agora só tenho de tratar os dados. Queria perguntar-lhe uma outra coisa.

Presidente: Vai ter dificuldade em tratá-los

Investigadora: No primeiro trabalho, no primeiro trabalho que eu propus para publicação eu não identifiquei os municípios, coloquei acrónimos e foi uma crítica muito grande que tive foi o facto de ter acrónimos, vê algum inconveniente em tratar os Municípios pelo nome?

Presidente: Sim não vejo, e eu assumo tudo o que disse.

Investigadora: Isto refere-se também aqueles elementos que foram referidos nos municípios, em que os protocolos existem e que são com os municípios A, B, C.

Presidente: Já agora pergunto-lhe uma coisa só por curiosidade, ah... algum dos meus colegas que já teve viu “eh pá isto temos um caminho e a coisa está”

Investigadora: Toda a gente acha que existe um caminho mas que ninguém o descobriu.

Presente: Mas não sabemos qual?

Investigadora: Mas que ninguém o discute efetivamente.

Presidente: Toda a gente acha que existe.

Investigadora: Que há um caminho.

Presidente: E alguém chegou a traçar algum caminho?

Investigadora: Não.

FIM

Observações:

Entrevista realizada na sala do Presidente da Câmara Municipal, no dia 01 de março de 2017, com uma duração de 01:57:06, gravada em suporte áudio.



UNIVERSIDADE DE ÉVORA
INSTITUTO DE INVESTIGAÇÃO
E FORMAÇÃO AVANÇADA

Contactos:

Universidade de Évora

Instituto de Investigação e Formação Avançada - IIFA

Palácio do Vimioso | Largo Marquês de Marialva, Apart. 94

7002-554 Évora | Portugal

Tel: (+351) 266 740 800