



Universidades Lusíada

Baptista, Manuel Alberto de Almeida

A descentralização e governança : o caso português

<http://hdl.handle.net/11067/3415>

<https://doi.org/10.34628/2f3y-ww33>

Metadados

Data de Publicação	2016
Resumo	Com este artigo pretendeu-se analisar, quer a nível teórico, quer com base na realidade Portuguesa, como a descentralização pode ser um processo essencial para o desenvolvimento regional e local e para uma efetiva governança local. A governança apoia-se em processos participativos de decisão, implementação e controlo das intervenções públicas, que envolvem os diversos cidadãos, promovendo a dinâmica das comunidades locais e aumentando a sustentabilidade das políticas públicas. A revisão da liter...
Palavras Chave	Descentralização no governo - Portugal, Planeamento regional - Portugal
Tipo	article
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FCEE] LEE, n. 21 (2016)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-26T04:42:22Z com informação proveniente do Repositório

A DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNANÇA
O CASO PORTUGUÊS

Manuel Alberto de Almeida Baptista
Ministério da Defesa Nacional

Resumo: Com este artigo pretendeu-se analisar, quer a nível teórico, quer com base na realidade Portuguesa, como a descentralização pode ser um processo essencial para o desenvolvimento regional e local e para uma efetiva governança local. A governança apoia-se em processos participativos de decisão, implementação e controlo das intervenções públicas, que envolvem os diversos cidadãos, promovendo a dinâmica das comunidades locais e aumentando a sustentabilidade das políticas públicas. A revisão da literatura incidiu sobre abordagens recentes de desenvolvimento dos territórios e de descentralização que vão para além da descentralização financeira e do aumento de transferências para as autarquias. Acentuam a alteração de paradigmas de desenvolvimento regional/ local e de atuação pública com vista a aumentar a resiliência dos territórios face à crise ou à perda de competitividade das suas economias. A descentralização das políticas públicas deve focar-se mais em desenhos institucionais e em meios que desenvolvam as potencialidades das regiões com vista ao desenvolvimento sustentável, sobretudo ao nível da inovação – a descentralização inteligente assente em sistemas regionais de inovação (RIS), na especialização do tecido produtivo, no empreendedorismo e nas parcerias.

Os concelhos com menor poder de compra e menor autonomia financeira, revelam menores indicadores de Governança, e menores despesas com o ambiente, o que aponta para a inexistência de uma correlação clara entre descentralização e desenvolvimento sustentável. Revela porém, que são os concelhos com maior independência financeira (receitas próprias/receita total), os que melhores indicadores de boa governança e proteção ambiental possuem.

Palavras-Chave: descentralização; Finanças locais; desenvolvimento local; Planeamento participativo; Análise económica.

Abstract: With this article the aim was to analyze whether the theoretical level, whether based on Portuguese reality, such decentralization can be an essential process for regional and local development and effective local governance. Governance relies on participatory decision-making processes, implementation and monitoring of public intervention, involving many citizens, promoting the dynamics of local communities and increasing the sustainability of public policies. The literature review focused on recent approaches to territorial development and decentralization that go beyond the financial decentralization and increased transfers to municipalities. Emphasize the change of regional / local development

paradigms and public action to increase the resilience of territories in the face of crisis or loss of competitiveness of their economies. The decentralization of public policies should focus more on institutional designs and ways to develop the regions' potential for sustainable development, particularly in terms of innovation - the intelligent decentralization based on regional innovation systems (RIS), the expertise of productive fabric, entrepreneurship and partnerships. Municipalities with less purchasing power and lower financial autonomy, reveal smaller Governance indicators, and lower expenses with the environment, which points to the lack of a clear correlation between decentralization and sustainable development. It reveals however, that are the municipalities with greater financial independence (own revenues / total revenues), that the best of good governance and environmental protection indicators have.

Keywords: decentralization; local finance; local development; participatory planning; econometric analysis.

1. Desenvolvimento, governança participativa e descentralização

As políticas para o desenvolvimento, principalmente nos países em desenvolvimento ou nas economias em transição, têm sido tradicionalmente iniciadas a partir do exterior, por técnicos e instituições que se assumem peritos nestas matérias. Esta abordagem mais convencional tem vindo a ser questionada pelos sucessivos insucessos que produz. Nem sempre as populações a quem se destinam os projetos se identificam com as intervenções propostas, que muitas vezes estão desajustadas das realidades locais. Cada vez mais as organizações procuram envolver todos os atores sociais relevantes, incluindo as populações locais, em todas as fases do ciclo dos projetos, por reconhecerem que são as comunidades, não apenas os técnicos, os verdadeiros peritos nesta matéria. As populações locais conhecem a realidade onde vivem, os problemas existentes e, frequentemente, sabem o que deve ser feito para os corrigir.

Por sua vez, dada a crescente concentração de pessoas e recursos nas zonas urbanas e suburbanas, há maior atenção a atenção aos espaços que ultrapassam, mas integram, a realidade local. Por exemplo, Thaís Kornin e Rosa Moura (2004), promoveram um possível modelo de governança metropolitana, salientando questões que colaboram no debate sobre as eventualidades de reais opções de gestão do território, que se centrem na complicação do mundo urbano-metropolitano.

A passagem da lógica quebrada do “território corporativo” para a organização do território baseada na prática da cidadania, exige que se enfrentem os desafios conceptuais, resgatando a conceção sistémica do espaço urbano-regional e, ao nível das políticas, pela execução de pactos sociais (Ribeiro, 2002) para impedir a desagregação e garantir a integração dos vários níveis de decisão e escalas (espaciais, temporais, institucionais). Estes pressupostos estão subjacentes ao modelo de governança.

Esta conceção entra em rutura, quer com o padrão centralista, quer com o padrão localista do desenvolvimento, ou seja, as eventuais aspirações legítimas dos diversos agentes e instituições vão sendo testadas nas esferas públicas e na dinâmica dos movimentos da sociedade civil com vista a modificar o padrão localista das políticas públicas e a tradicional falta de comunicação institucional no que respeita á gestão dos espaços local-regional, originando um entendimento institucional favorável à ação articulada entre níveis de poder e escalas espaciais de administração. A ótica de criar autarquias regionais, segundo muitos, poderá

funcionar como uma vantagem comparativa para a inclusão nos novos contornos da economia mundial. Por outro lado ao definirem limites, poderão estar a formar uma moldura restritiva às possibilidades de articulações que não se encaixem no interior desses limites.

É, também de relevar que uma das razões a favor da descentralização deve ser a democratização política. Segundo Thaís Kornin e Rosa Moura (2004) e Van Sant é necessário acabar com os instrumentos autoritários de decisão pública, sendo este o primordial desafio das sociedades recém democratizadas, situação em que Portugal se encontrava pós 1974. Nesse sentido, é preciso criar esferas públicas de negociações legítimas, que possam reforçar a cidadania e impedir o pensamento único.

Bilhim (2004), afirma que a governação em termos de um Município observa os problemas intrínsecos à inserção de um novo regime de Administração Pública que conduz, em termos institucionais à conceção de uma cultura organizacional adaptada, ao nível organizacional ou de gestão, uma reestruturação para melhor responder à satisfação das necessidades das jurisdições, e a nível operacional com novas técnicas de gestão financeira, de materiais, de recursos humanos, entre outros. Estes regimes de governação mostram-se a três níveis: *institucional, organizacional/gestão e operacional*. *Ao nível institucional, é preciso lidar com os problemas das regras formais e informais, hierarquias, fronteiras, procedimentos, valores e autoridade, numa palavra com os problemas de cultura (normas, valores e crenças). Ao nível organizacional, é preciso tratar da reestruturação departamental e da distinção entre o que deve ser feito no sector e fora dele (criação de empresas de capital público, desconcentração, descentralização, privatização, contratualização e terceirização). Ao nível operacional ou técnico, há que tratar os problemas da gestão de recursos humanos (motivação, avaliação, remuneração, produtividade)* (Bilhim, 2004:22). Assim, identificar o melhor ou melhores regimes de gestão para as autarquias, para que seja dada resposta adaptada às necessidades de bens e serviços públicos da Comunidade Local.

Carvalho (2011), clarifica que atualmente, para governar a qualquer nível da Administração Pública, não chega a legitimidade política e legal; a sociedade contemporânea impõe bastante e a competência técnica, com reflexo nos resultados, tem de salientar cada vez mais nas decisões da governação pública, sob pena de distanciar ainda mais os cidadãos das suas instituições de governo, para além de potenciar maior ineficácia e ineficiência na gestão do bem público.

2. Novas abordagens de descentralização

Segundo Guimón (2013) as novas perspetivas para a descentralização, aplicado às políticas de inovação, designa-se por *Smart decentralization*, porque a questão não está no que se descentraliza, mas como o fazer de modo eficiente e coordenado com a administração central, regional, local e UE, respeitantes a

objetivos concretos da política económica, nomeadamente, as que se centram na inovação.

As vantagens da descentralização das políticas de inovação resultam do potencial da região, dos governos para melhor reconhecer os pontos fortes e as oportunidades tecnológicas locais, ou seja dar resposta aos interesses de seus eleitores, e movimentar redes ao nível intra-empresa e público-privadas. A descentralização pode dirigir a duplicações, falta de massa crítica, e separação de recursos limitados, entre outros problemas tipos de ineficiências e governança. A função crítica dos governos centrais num quadro cada vez mais descentralizado é garantir a coerência das estratégias regionais de inovação, baseada na procura de economias de escala. Assim, diminuir a separação e as tendências regionais para definir metas ambiciosas excessivas está em foco. A ação regional-local também tem que ser coordenada com a dos governos centrais; estes devem operar, não só co-financiando infraestruturas e outra provisão pública mas, corrigindo externalidades e desempenhando funções de “corretores” de informações, auxiliando regiões, compartilhando boas práticas e minorar os custos de transação para as empresas e investigadores. Deste modo, emprega-se no financiamento público em diferentes níveis. O desempenho de financiamento assente “nos governos centrais influenciam a alocação regional do público com fundos para promover a inovação” (Guimón, 2013:11). O estímulo para moderar e equilibrar a tensão entre agentes e instituições é enfrentado, por um lado, entre a promoção da excelência científica, baseada na competição regional e concentração de recursos, por outro contribuir para a convergência e a igualdade entre as regiões. A descentralização inteligente exige a construção de sistemas de governação a diversos níveis flexíveis, que permitam uma descentralização, por vezes, assimétrica entre as regiões e os instrumentos políticos, e os responsáveis políticos. Estes intervenientes pretendem melhorar a coordenação nacional-regional em objeto de inovação política. Os principais instrumentos de coordenação contêm o seguinte:

- A utilização de contratos nacionais-regional que delimitam visivelmente os compromissos mútuos, a atribuição de poderes de decisão, a distribuição das contribuições financeiras, e os mecanismos para monitorar e fazer cumprir os contratos;
- A utilização de sistemas de financiamento assente no desempenho e programas de excelência para se concentrar os recursos nacionais, baseados na excelência científica, e ao mesmo tempo. As regiões projetam as suas próprias estratégias de inovação quando se candidatam ao financiamento nacional;
- A conceção de novas instituições para o diálogo nacional-regional e agenda de ajuste no campo da política de inovação, tais como conselhos de políticas, com representantes de alto nível de governos nacionais e regionais, adequados às especificidades de Portugal e quadros

institucionais;

- A aplicação de sistemas de monitorização e avaliação de inovação, em termos regionais/políticos destinados a estimular a partilha de informação e de aprendizagem mútua. Informa-se as decisões futuras na visão de políticas e alocação de recursos.

Em qualquer caso, a descentralização das políticas de inovação deve ser conduzida de forma sequencial e com o maior cuidado. Deste modo, impedem-se duplicações e planeia-se a inclusão de métodos para assegurar que a devolução de competências é seguida, reforçando as capacidades dos governos regionais.

De acordo com Perry May (2007), a experiência apresenta mostra que os riscos coligados com as tensões políticas entre regiões e o a nível nacional devem ser previstos e enfrentados e a consulta nacional-regional deve ser aberta e transparente.

3. A importância das regiões na implementação dos RIS (Regional Innovation Systems)

O RIS3 consiste nas Estratégias de Pesquisa e Inovação para a especialização Inteligente, e tem como metodologia (Saraiva, 2012):

- Investigação do contexto regional e do potencial de inovação
- Caracterização de um modelo de governação com a liderança e participação,
- Realização de uma ótica global, partilhada, para o futuro da região,
- Reconhecimento das prioridades,
- Caracterização do *polycymix*, ou seja a ligação de instrumentos e políticas, e ainda do plano de ação,
- Inclusão de meios de monitorização e avaliação.

Segundo Pereira e Pinto (2012) a universidade solidificou o estatuto de principal ator na produção de conhecimento científico no panorama nacional, em termos empresariais. A missão ensino representa um conjunto de atividades focalizadas na transferência de conhecimento entre a universidade e atores externos. Neste cenário, as políticas públicas têm reforçado as relações da universidade com as empresas, assentes num conjunto de mecanismos. Entre estes abrangem-se iniciativas no contexto da propriedade industrial, da criação de empresas *spin-off* e patenteamento ou da promoção da contratação de I&D, bastante auxiliada em Portugal por programas como os OTIC, NEOTEC, GAPI, e UTEN, ativando o aparecimento de novos atores de ligação académica. Os resultados salientam o progresso presente no âmbito português, baseado em esforços de standardização de processos de transferência de conhecimento e concretização de atores de fronteira, mas divulga também tensões decorrentes na academia com a modificação institucional constatada.

A transferência de conhecimento é um assunto que tem vindo a obter atenção gradual, na visão dos decisores e políticas públicas (European Commission, 2007) e na visão da investigação sobre este objeto (Bergman, 2010). Associa-se com as funções que a ciência académica deve realizar na sociedade atual onde, para além da conceção de novo conhecimento, se espera que possa ajudar nas respostas a problemas reais, no progresso económico dos territórios e na competência inovadora das empresas (Larsen, 2011).

Segundo Cruz (2008) o Plano Regional do Território contém um espaço motor, que permitiu a concretização do eixo Oeiras-cascais como espaço motor, sendo um espaço inovador para a Área Metropolitana de Lisboa. Assim, poderá vir a ter um maior potencial baseado em indústrias criativas assentes nas novas tecnologias para este eixo. No interior do concelho de Oeiras salienta-se as freguesias de Oeiras e Algés com maior dinamismo, pelo que esta e Carnaxide salientam-se por um grupo alimentar, farmacêutico e saúde, equipamentos, outros comércios e serviços. Assim, Como polo de desenvolvimento destacam-se o Taguspark nas TIC, Quinta da Fonte como um cluster farmacêutico, Lagoas Park na construção e TIC, a Quinta do Marquês na investigação. Deste modo houve um extravasar do desenvolvimento para o concelho de Sintra. O concelho de Oeiras tem um grande peso de exportações a nível nacional.

Após a década de 1980, em termos de Políticas Públicas, com a crise fiscal dos Países Ocidentais oriunda dos anos de investimento do estado do pós-guerra, adicionada à ineficiência das políticas de intervenção nacional no desenvolvimento, ligado com a pressão que os governos locais de forma a procurar as seleções para o desemprego estrutural, procedente do novo modelo tecnológico, fortalecendo o debate sobre o papel do poder local para o desenvolvimento (Costa e Saldanha, 2011).

Nesse cenário estudou-se a execução do município de Oeiras no sentido de destacar a competência do poder local na procura pelo desenvolvimento ajustado na maior pró-atividade na concretização de Políticas Públicas que admitam a atratividade de investimentos em Ciência e Tecnologia e também a conceção das empresas do ramo, colocadas no município, sobre as causas e a pertinência dos mesmos na escolha de localizar-se em Oeiras.

A reformulação da função do Estado, nas últimas décadas, tem como uma das suas qualidades a reestruturação do poder local, por direção de propostas de descentralização que tomaram aspetos reconhecidos em cada um dos países em que foram instituídas (Cassaroto Filho e Pires, 1998). A extensão da globalização alarga o significado da elaboração dos sistemas de inovação local. Nesse âmbito, as autoridades locais praticam um cargo de desenvolvimento local, da sua proximidade à comunidade local, resultante da sua competência de mobilização dos atores locais e da sua legalidade democrática.

As Políticas Públicas procuram o sucesso do emprego. As Políticas Públicas têm ferramentas de promoção do desenvolvimento socioeconómico. O processo de desenvolvimento assenta nas relações com o processo de formação, prática e

avaliação de Políticas Públicas (Heidemann e Salm, 2009).

Bilhim (2008) divulga, que as Políticas Públicas vão além do cariz processual e racional, auxiliando no efeito da interação de desiguais organizações. Nesta definição da vida política e social o governo é um agente relevante, todavia as Políticas Públicas são as resultantes de diversas vantagens permitindo o resultado da cidadania ativa.

As condições decisivas para a competitividade urbana por investimentos assentam nos recursos humanos especializados, o avanço da eletrónica, a variedade económica, a física e a cultura e ainda a aptidão estratégica para efetuar as estratégias de desenvolvimentos, apoiadas no crescimento da inovação das organizações (Costa e Saldanha 2011). Os indicadores de qualidade de vida computam as circunstâncias sociais como a paz ambiental, cívica e cultural.

4. A retoma do debate sobre a regionalização em Portugal

A proposta de Costa (2015) para a regionalização refere que a descentralização está em debate, pelo que se defende que a falta de autarquias regionais no continente é um impedimento de uma efetiva descentralização. A descentralização possibilita maior proximidade, sendo assegurada de transparência e de mais eficiência do consumo público. A regionalização nacional, deve prosseguir para a descentralização (Costa, 2015).

Um grande instrumento do Estado deve ser a política de descentralização, proporcionando melhor proximidade, possibilitando uma segurança de maior eficiência do consumo público e transparência das contas públicas.

A associação entre descentralização e desenvolvimento é impulsionar o desenvolvimento local. Desde finais dos anos 90 a descentralização política é um objetivo inerente ao processo de democratização dos países em desenvolvimento, tal como o foi para Portugal após 1974. A CRP define no artº 6º, 1 e 2, que “O Estado é unitário e respeita os princípios de autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública. Os arquipélagos da Madeira e Açores constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgão de governo próprios.” Todavia, poder local era assegurado essencialmente pela autonomia financeira (concretizada pela 1ª Lei das Finanças Locais em 1979 e seguintes). A transferência de competências a nível da provisão pública e de políticas públicas foi bastante limitada, sendo muitas das funções partilhadas pela administração local e pelo governo central (Ensino secundário, saúde, educação e vias de comunicação). Um alargamento das competências dos municípios é conseguido pela Lei das Finanças Locais de 1998, a sua efetiva implementação sempre foi adiada por via de não ser suficiente o aumento das receitas locais.

Atualmente, é preciso descentralizar não só a nível financeiro e de competências, mas também introduzir as práticas da boa governança a nível

local. A Lei 144 de 2008, em termos de educação pressupõe um subcontrato de modernização administrativo, que só se compromete a transferir recursos se as autarquias cumprirem o plano e apresentarem relatórios. Assim, no uso da autorização legislativa deferida pelas alíneas a) a e) e h) do n.º 1 do artigo 22.º do Orçamento do Estado para 2008, autorizado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, cresce o quadro de transferência de competências para os concelhos em objeto de educação, segundo o artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. Este tipo de contratualização entre entidades públicas baseia-se no modelo da agência, ou do agente e do principal - garante que um agente de tutela (normalmente um departamento da administração central) fiscalize a obtenção de bons resultados ao nível da governança.

O modelo de avaliação de qualidade e modernização da administração pública, também permite controlar a qualidade dos resultados das políticas públicas. O DGEAP serve de apoio aos serviços dos ministérios no caso da aplicação do modelo CAF. Também ao nível da desburocratização existe um modelo simplex da administração local.

Robinson (2007), refere o aprofundamento da descentralização para melhorar a equidade e eficiência. Assim, se não for a aplicação da inovação tecnológica, em conjunto com boa governança não existe desenvolvimento, pelo que a inovação vem da iniciativa privada com a intervenção das empresas. Deste modo, tem-se atribuído mais vantagens à descentralização e aos seus presumíveis efeitos positivos no desenvolvimento, do que as análises empíricas demonstram. As razões a favor da descentralização são várias: assegura a eficiência na afetação de recursos, a democratização das decisões públicas de, já que possibilita a participação de mais agentes e garante que as comunidades possam satisfazer as suas preferências relativas à provisão pública e gerir os seus territórios, suportando o custo respetivo. “A maioria da literatura evidencia o valor intrínseco da descentralização como um objetivo desejável em seu próprio direito” (Robinson,2007:7).

Jumadi et al. (2003), refere um estudo aplicado a Java em que investiga a relação entre a descentralização e o crescimento do produto, ou seja, quanto maior é o grau de autonomia das autarquias maior o seu desenvolvimento.

A descentralização parece um fim em si e não tem sido. Segundo Stockmayer et al (2005) os países que apresentaram vantagens com a descentralização são a Bolívia, Gana, China, Índia, México, Filipinas e Sul de Africa. Os países que têm desvantagens com a descentralização são Brasil, Egipto, Etiópia, Burkina Faso, Malawi, Guiné, Moçambique, Nepal, Paraguai, Sri Lanka, Vietnam e Uganda. Os benefícios da descentralização dependem do processo adotado e do próprio desenho da descentralização e do modo como foi implementada. Logo, a governança é determinante para os seus efeitos no bem-estar das populações. Na realidade, a descentralização é ambígua e não é uma garantia para o desenvolvimento, tendo que ver com a integração da atuação pública aos níveis de governo, com a intervenção da sociedade civil, assim como dos grupos sociais e das empresas.

A descentralização consiste na transferência das funções públicas em coligação com a prática da governança e subdivide-se nas seguintes dimensões, ou níveis: financeiro ou fiscal, Administrativo e Político. A descentralização financeira requer que haja transferência de recursos. O nível administrativo é mais a descentralização dos funcionários e partilhas. A ênfase tem sido dada às autarquias locais, mostrando que não têm capacidade de aplicar os fundos municipais existindo desigualdade do rendimento, contribuindo para um maior desequilíbrio e menor descentralização. Ao nível político verifica-se a devolução das decisões políticas em conjunto com a comunidade local. O segredo está ao nível da coerência da estratégia, dos níveis de governo, políticas racionalizadas e se a descentralização fica bastante partilhada (Stockmayer et al, 2005).

Este tipo de abordagem também é de enfoque para a estratégia europeia, baseando-se na coesão territorial e educação inteligente, o sustentável tem a visão integrada entre os vários sectores. As pessoas têm que participar nas estratégias de desenvolvimento. A descentralização inteligente tem de ser reforçada e integrada na estratégia regional. A resiliência dos territórios residentes em termos económicos, também está ligada ao ambiente. A previsão de desastres ambientais e climáticos é usada. A estratégia da ONU de 2015 a 2020 (estratégia pós 2015), reconhece que os objetivos de milénio não foram cumpridos e apostam nesta resiliência. Segundo Bravo e Manso (2013) a noção de resiliência tem sido entendida como a competência de um sistema neutralizar perturbações e reordenar-se quando está submetido a constranges de mudança, preservando o básico dos seus exercícios, estrutura, mecanismos e identidade. O papel da resiliência das autarquias foi apostado em Cascais, Funchal, Lisboa, e Amadora para darem às populações a informação da resiliência alertando para os riscos no futuro. No caso de um acidente na escola, onde os alunos se devem dirigir entre outros e superar a crise mundial e nacional ligada a resiliência económica para as comunidades locais. Existem dez passos da resiliência económica como o Quadro Institucional e Administrativo, Recursos e financiamento, Avaliações de risco e ameaças múltiplas, Proteção e Resiliência de infraestruturas, Proteção de serviços essenciais como a saúde e educação, Construção de regulamentos e Planos de prática e ocupação, Treino, Educação e Sensibilização Pública, Proteção Ambiental e fortificação dos ecossistemas, Composição, sistemas de alerta e alarme, e Respostas efetivas e recuperação e Reconstrução de comunidades (ONU, 2012).

Salienta-se a ação pública concentrada na previsão e diminuição dos riscos mas, incluída nas respetivas estratégias de desenvolvimento sustentável e ajustada aos sistemas de governança que estimula a conceção de parcerias estratégicas e a ligação dos Stakeholders (Bravo e Manso, 2013).

5. Novos paradigmas de desenvolvimento regional

A teoria do desenvolvimento sofreu uma mutação para melhor se adaptar a outras realidades em que apenas o progresso económico não atenuou as carências e o empobrecimento das populações, o apelo de um novo desenvolvimento aparece numa época em que as estratégias de desenvolvimento da altura não deram o progresso esperado.

Na década de 60, as economias ocidentais reconheceram que não houve de facto desenvolvimento, que o entusiasmo da década de 50 do crescimento económico rápido não ocorreu, o modelo de desenvolvimento da década de 50 e 60 baseava-se no modelo neo-clássico do fomento da industrialização como forma de crescimento económico e acumulação de capital, os esforços do rápido crescimento não aconteceu. A segunda década de desenvolvimento, não potenciou as economias fracas dos PVD, com a crise do petróleo de 1973 houve uma quebra na APD dos países desenvolvidos, levando os países a “caírem na armadilha da dívida externa” e as situações de pobreza a agravarem-se.

Nos anos 80 com as políticas de crescimento económico, impostos pelo Banco Mundial nomeadamente os programas de ajustamento estrutural nos PVD, muitos países viram-se numa situação económica gravosa, o que levou estes países a dependerem ainda mais da ajuda externa. A teoria da dependência proclama que o comércio internacional opera de modo desigual não permitindo os países pobres a sua entrada no mercado mundial, segundo a teoria da dependência a permanência na pobreza destes países advém da evolução histórica de um sistema capitalista altamente desigual nas relações entre países ricos e países pobres, havendo uma perpetuação desta linha das elites africanas nesse processo.

Na década de 90 muitos PVD enfrentaram um declínio nos ganhos com exportações, houve um decréscimo das entradas de capital, uma escalada das taxas de juros e uma ascensão da dívida externa, a corrente dominante na altura sobre o desenvolvimento provém do consenso de Washington, que defendia a liberalização económica, onde o Estado tem um papel reduzido na economia, onde as políticas de ajustamento estrutural tiveram efeitos negativos nas economias frágeis.

Uma contínua procura de bem-estar social, que com as sucessivas crises económicas, sociais e políticas a palavra evolutiva do desenvolvimento tem agora novas ramificações do seu conceito: Desenvolvimento Sustentável; Desenvolvimento Local; Desenvolvimento Participativo; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Humano; Desenvolvimento Integrado. O aparecimento destes novos conceitos passa pela transformação institucional e social vividos na época, pelas reivindicações de grupos que exigiam outro tipo de desenvolvimento destacando-se: a fileira ambiental; a fileira das pessoas e das comunidades; a fileira dos direitos dos humanos e da dignidade humana.

O Desenvolvimento Sustentável advém da fileira ambiental, da conferência de 1972 em Estocolmo acerca das questões ambientais e do desenvolvimento, o conceito apareceu pela primeira vez em 1987 no Relatório Brundtland, comissão designada para caracterizar os problemas ambientais no mundo e propor soluções, por sua definição Desenvolvimento sustentável é um procedimento de satisfação de necessidade atuais que não colocam em causa a satisfação de necessidades das gerações futuras (Amaro, 2003).

A literatura que se centra nas pessoas e nas comunidades, procura colocar as pessoas no centro do desenvolvimento, na qual o paradigma territorialista defende que o desenvolvimento surge a partir do território, privilegia a capacitação das pessoas a partir do seu envolvimento e da tomada de decisão local, utilizando a perspectiva bottom-up do desenvolvimento (Henrique, 1990). Nesta perspectiva, o Desenvolvimento Local, é o processo de satisfação de necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local, a partir principalmente das suas capacidades, adotando aquele o protagonismo fundamental nesse processo baseada na perspectiva incluída dos problemas e das respostas, pelo que o desenvolvimento participativo está ligado à participação, sendo uma ferramenta fundamental no desenvolvimento local (Amaro, 2003).

Desenvolvimento integrado pode-se dizer que é uma associação de todos os conceitos de desenvolvimento é um processo que reúne as diversas dimensões da vida e dos seus percursos de mutação e de melhoria, afetando, por exemplo a articulação entre o social, o económico, o cultural, o ambiental, o político, os vários parceiros, instituições envolvidas, a investigação e a ação (Amaro, 2003).

A perspectiva centrada nos direitos humanos e na dignidade humana, associa o desenvolvimento ao respeito pelos direitos humanos e o compromisso de garantir os direitos básicos do homem: Esta “fileira” veio dar origem a dois conceitos nos anos 90; o desenvolvimento humano e desenvolvimento social.

Na sequência dos novos conceitos para o desenvolvimento os ODM (objetivos do milénio), definidos pelos programas da ONU e outras organizações internacionais, surgem na base de uma nova metodologia para estudar e dinamização o progresso do desenvolvimento que abrange o social, o económico, o político, os direitos humanos.

6. A governança e o planeamento participativo

A governança pública é entendida como um modelo democrático de decisão multi-agentes que é alargada à participação de todos os atores que têm interesse, ou serão envolvidos, na implementação e/ou nos resultados da atuação pública. A atuação exige transparência e organização logo, requer processos de planeamento.

O planeamento participativo pode ser definido como ações conjuntas que envolvem a população local e os técnicos do projeto com o objetivo de formular

planos de desenvolvimento e selecionar as melhores alternativas para a sua implementação (Oltheten, 1995).

Kamera e Mukanda (2001) definem planeamento participativo como o processo de participação integral através do qual os grupos-alvo/stakeholders aprendem de modo colaborativa, influenciam e partilham ideias sobre as suas necessidades e oportunidades e sobre quais as ações necessárias para as abordar. Tendo em conta diferentes definições de autores diversos, entende-se planeamento participativo como um processo em que todos os grupos sociais diretamente ligados ao projeto se envolvem de forma ativa e colaborativa na análise da realidade local e na definição das ações prioritárias para melhorar essa realidade. Durante este processo são tomadas medidas para que as relações de poder sejam equilibradas e para que todas as pessoas tenham igual oportunidade de se exprimir.

Podemos encontrar vários argumentos que defendem a importância da participação para promoção do desenvolvimento, tanto a nível nacional, como regional ou local.

As abordagens participativas aumentam a eficácia e sustentabilidade das intervenções, uma vez que promovem o envolvimento da comunidade diretamente afetada aquando da conceção, elaboração, implementação e avaliação de projetos de desenvolvimento.

Também permitem que as ações públicas sejam mais transparentes já que estimulam a comunidade a tomar parte ativa na vida pública.

Conduzem à acumulação de capital social, o que se constitui como importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento.

Através da sua participação, as comunidades produzem dados e informações que podem influenciar as políticas públicas que, dessa forma, se tornam mais adaptadas aos contextos locais.

A utilização de metodologias participativas contribui para o estabelecimento de relações de confiança e respeito mútuos entre técnicos e comunidades locais.

Finalmente, os processos participativos contribuem para formação e consolidação das identidades locais, e facilitam consensos entre os atores sociais que são essenciais para o processo de desenvolvimento (Bandeira, 1999).

Chambers (2007) agrupa as características das abordagens participativas em 3 componentes: métodos, comportamentos e atitudes e partilha.

Métodos

Os métodos combinam recursos visuais e palpáveis e são normalmente levados a cabo por pequenos grupos de pessoas. Estes métodos são a característica mais visível e mais distintiva das abordagens participativas. São mapas e diagramas feitos por elementos da população local, usando materiais familiares ao contexto onde são utilizados, e recorrendo a símbolos que representam as pessoas e as suas características, os recursos existentes e muitos outros aspetos

das vidas das comunidades. Estes métodos visíveis, palpáveis, alteráveis mas que perduram, contrastam com a natureza invisível, inalterável e transitória da comunicação verbal. Permitem também representar realidades que são difíceis ou impossíveis de exprimir verbalmente. Invertem relações de poder e dão voz às pessoas que habitualmente não a têm, de diferentes maneiras: Todos podem participar, contribuir e aprender, porque estes métodos minimizam as diferenças entre as pessoas (escolarização, género, idade, entre outros). Como todos contribuem, os resultados são credíveis para todos e apropriados por todos. Estes métodos permitem também aqueles que normalmente não têm recursos para o fazer, exprimir, analisar e representar realidades e relações complexas, com respeito a uma enorme variedade de temas, bem como monitorizar e registar acontecimentos que influenciam as suas vidas. Por outro lado, têm permitido levar os números e as estatísticas elaboradas pelas comunidades locais, e que se revelam muito rigorosos e precisos, até aos órgãos de poder e decisores, corrigindo desta forma dados incorretos obtidos numa perspetiva top-down e influenciando políticas e práticas. Destas formas estes métodos fortalecem o poder das populações locais não apenas para compreender as suas realidades, mas para agir para mudar condições indesejáveis.

Comportamentos e atitudes

A verdadeira participação resulta não só da utilização de métodos mas, mais importante do que isso, resulta da adoção de determinados comportamentos e atitudes pelas pessoas e organizações envolvidas em projetos de desenvolvimento participativos, transformando e equilibrando as relações de poder e abdicando do controlo. Chambers refere-se a estes comportamentos e atitudes como preceitos, princípios orientadores. Estes princípios manifestam-se em grande parte na mudança do papel que os técnicos de intervenção assumem no sistema, passando a posicionar-se no seu interior, e adotando a função de facilitador (de comunicação, aprendizagens, mudanças) ou coach por contraste à de professor ou formador. O facilitador é alguém transparente, que se relaciona com os outros enquanto pessoa; que tem confiança nas capacidades dos outros; que analisa de maneira crítica as suas próprias capacidades e perspetivas; que faz perguntas para conhecer as realidades, prioridades dos outros; que é paciente e respeita os tempos dos outros; que passa muito tempo a ouvir e aprender com os outros; que não dá palestras, nem ensina, nem critica; que aprende com aquilo que corre mal ou não funciona; que passa o poder aos outros; que se responsabiliza pelo que faz; que valoriza e tolera os silêncios.

Partilha

Refere-se à partilha de conhecimentos, ideias, métodos, materiais, entre todos os stakeholders. Refere-se também ao princípio da abertura e partilha entre

metodologias. A maioria dos métodos participativos são extremamente abertos e permeáveis, e têm-se diversificado de maneira criativa à medida que se difundem. A chave para a vasta disseminação destas metodologias tem sido o facto de se guiarem por determinados princípios mínimos mas encorajarem a criatividade na identificação de práticas e comportamentos adaptáveis às realidades locais e, desta forma, estimularem a sua apropriação ao nível local. Os métodos que recorrem à utilização de manuais standardizados com instruções detalhadas não têm tido tanto sucesso, porque inibem esta criatividade que permite a adaptação aos contextos onde são utilizados.

Já Angeles (2000) e VanSant identifica as características do Desenvolvimento Participativo, por comparação com o Desenvolvimento Convencional (tabela I).

Quadro1: Comparação do Desenvolvimento Convencional e do Desenvolvimento Participativo

Desenvolvimento Convencional	Desenvolvimento Participativo
Abordagem top-down	Abordagem <i>bottom-up</i> ; popular
O conhecimento dos peritos é privilegiado	É privilegiado o conhecimento local
São usados unicamente métodos quantitativos e científicos	O grosso do conhecimento é gerado a partir de experiências subjetivas e métodos qualitativos
São preferidas a standardização e homogeneidade	A diversidade é valorizada
Planeada e realizada por pessoas de fora, afastadas da realidade local	Planeada e levada a cabo por elementos da comunidade
Altamente burocrático - muitos níveis hierárquicos entre as pessoas que planeiam e os destinatários das intervenções para o desenvolvimento	Facilitadores e membros da comunidade trabalham juntos para criar conhecimento e planos
Ajustado às necessidades dos ricos	Ajustado às necessidades dos pobres
Lucro é o principal motivador	Avanço humano e social como o principal motivador
São priorizadas as forças de mercado - trabalho não pago/ trabalho das mulheres é ignorado	O trabalho não pago/ trabalho das mulheres é visto como crítico para manter a comunidade e a economia
Reforça desigualdades de poder, p.ex., Norte-Sul, Homens-Mulheres, Velhos-Novos, Urbano-Rural, Escolarizados- Não Escolarizados	Desafia desigualdades de poder ao ouvir, encorajar, apoiar, respeitar aqueles com menos poder

Fonte: Angeles (2000) e VanSant.

Outros autores (Angeles 2000; CoadyInternationalInstitute, 2008; Duraiappahet al., 2005; Oltheten1995; Pretty et al. 1995) referem as seguintes características das abordagens participativas:

Inclusão de todos

Cisões que são tomadas e nos resultados. As diferenças de poder são suavizadas e desta forma é promovida a igualdade. Todas as pessoas ou representantes de todos os grupos que serão afetados ou poderão afetar os resultados de uma decisão ou de um processo, como seja um projeto de desenvolvimento, são incluídas em todos as fases desse processo.

Participação de todos em pé de igualdade

Reconhece-se que todas as pessoas têm capacidades e poder de iniciativa e têm o mesmo direito de participar no processo, independentemente do seu estatuto.

Postura de colaboração

Todos os *stakeholders* trabalham em colaboração em todas as fases do processo.

Todos participam nas decisões

As decisões são tomadas de forma coletiva, fundamentadas em consensos, e todos têm igual oportunidade de exprimir as suas necessidades. Naturalmente que isto inclui os elementos da comunidade que irá beneficiar desse projeto

Partilha de poder e de responsabilidades

Os métodos participativos procuram garantir que a autoridade e o poder estejam distribuídos de maneira equilibrada por todos os *stakeholders*, para evitar que uma das partes domine. Por outro lado, todos têm igual responsabilidade.

Os mais pobres têm oportunidade de se fazer ouvir

Desta maneira, as pessoas que têm menos poder, às quais habitualmente não é dada voz, como os pobres, as mulheres, os autóctones, são envolvidas de maneira significativa no processo de desenvolvimento. Assim, é-lhes permitido exercer maior influência e ter mais controlo sobre as decisões e instituições que afetam as suas vidas.

Ação iniciada a partir da comunidade

O processo é impulsionado e conduzido a partir de dentro da comunidade, pelas próprias pessoas, com apoio de um agente facilitador.

O conhecimento local e a diversidade são valorizados

A diversidade e a complexidade de valores dos diferentes indivíduos e grupos são valorizadas. Todas as pessoas são diferentes e importantes. O conhecimento local é privilegiado e incorporado nas tomadas de decisão, no desenvolvimento de políticas e na implementação dos projetos.

Papel dos agentes externos

Portanto, o papel dos agentes externos, dos técnicos, é o de catalisadores e facilitadores que estabelecem pontes entre aquilo que emerge da comunidade para o mundo exterior.

A população é agente de mudança

Isto significa que as pessoas são vistas como agentes de mudança e não são apenas recetores passivos das intervenções. Procura-se promover a capacidade das comunidades para assumir o comando e liderar o seu próprio processo de desenvolvimento, ou seja, *empowerment*. Participação é confiar que as pessoas são capazes de analisar as suas próprias situações e planear soluções apropriadas para os seus problemas, melhor do que uma pessoa vinda do exterior o faria.

Intervenções bottom-up

São então intervenções que acontecem de baixo para cima, bottom-up, projetos construídos localmente e com a participação comunitária.

Comunicação e aprendizagem bi-direcionais

Nos processos com elevado nível de participação a comunicação e a aprendizagem acontecem de maneira interativa em múltiplas direções, constituindo oportunidades para aumentar a consciência e os conhecimentos quer dos participantes quer dos facilitadores.

Transparência

Todos colaboram para criar um clima conducente a uma comunicação aberta e à construção de um diálogo, contribuindo para um processo mais transparente, sem manipulação dos participantes.

Flexibilidade

São metodologias flexíveis, que podem ser adaptadas e aplicadas numa variedade de contextos e sectores, tornando-se específicas para cada contexto.

Utilização de métodos qualitativos

O grosso do conhecimento é gerado a partir de experiências subjetivas e métodos qualitativos. São métodos visuais, palpáveis, métodos que nivelam a capacidade de expressão de todas as pessoas, nivelam o poder. Aumentam a capacidade das comunidades para identificar e analisar necessidades prioritárias, oportunidades e constrangimentos e, conseqüentemente, planear atividades, implementá-las e avaliá-las. Ao mesmo tempo, permitem aos técnicos compreender melhor as realidades locais e aprender com a experiência das populações.

O Banco Mundial (World Bank, 1996) dá algumas orientações práticas para uma implementação mais eficaz do planeamento participativo.

O processo de participação deve iniciar tão cedo quanto possível, de preferência durante a fase de identificação do projeto, de forma a ser possível incorporar desde logo as perspetivas de todos os *stakeholders*.

Stakeholders são todos aqueles que são afetados, de maneira positiva ou negativa, ou que podem afetar o resultado de uma determinada intervenção (governo central, autarquias, grupos da população diretamente afetados, ONG's, empresas, associações, instituições financiadoras). A identificação correta dos *stakeholders* é determinante para produzir bons resultados; no entanto, não existem regras rígidas ou pré-determinadas que nos digam quem envolver e como, já que esta é uma questão específica de cada contexto – aquilo que funciona numa situação pode não ser apropriado noutra. Para ajudar nesta tarefa de identificação dos *stakeholders* são sugeridas algumas questões:

- Quem pode ser afetado (de maneira positiva ou negativa) pela intervenção?
- Quem são as pessoas “que não têm voz” e com as quais devemos ter cuidados especiais para permitir a sua participação?
- Quem representa as pessoas ou grupos que serão mais afetados?
- Quem é responsável por aquilo que se pretende?
- Quem é mais provável que se mobilize a favor ou contra aquilo que é pretendido?
- Quem pode, através da sua participação, aumentar, ou através da sua não participação/ oposição, diminuir a eficácia daquilo que é pretendido?
- Quem pode contribuir com recursos financeiros e técnicos?
- Quem tem que mudar o seu comportamento para que a intervenção tenha sucesso?

Deve começar-se por criar um ambiente de aprendizagem e nivelar relações de poder. Para isto contribuem os métodos participativos que, como já foi referido, procuram colocar em pé de igualdade todos os participantes e minimizar o potencial para conflito, uma vez que facilitam:

- Partilha de informação de maneira livre e aberta;
- Espírito de colaboração entre os *stakeholders*;
- Dar visibilidade aos consensos e criar uma visão comum.

Depois de identificados os *stakeholders* há que promover a sua participação efetiva. Pode ser necessário tomar medidas especiais para assegurar que os grupos que são normalmente excluídos destes processos sintam que têm voz e um papel que é valorizado.

7. Limitações da governança participativa

A estas abordagens estão, no entanto, inerentes alguns riscos, que se revelam como limites. Guerra (2006) chama a atenção para a possibilidade de poderem resultar conflitos do facto de serem envolvidos nos processos participativos uma multiplicidade de atores, cada um com as suas ideias, valores, necessidades, interesses, imagens mútuas pré-concebidas e níveis de envolvimento. Alerta para a complexidade do processo e para a importância de, desde o início, haver uma compreensão alargada de quem são os participantes, quais as suas motivações, até que ponto estão de acordo com o processo/ dinâmica do projeto, etc.

Como já foi referido, a participação pressupõe o envolvimento de populações que estejam inseridas no espaço onde irá ter lugar a ação, principalmente de minorias, grupos sociais que não estejam inseridos dentro do processo de distribuição de poder. Contudo, muitas vezes são deixados de lado esses grupos sociais em favor de elites, que se apoderam destas iniciativas tomando-as como suas por direito.

Os processos participativos mal concebidos ou mal implementados, para além de levarem a resultados inadequados, podem provocar o descrédito em relação à sua viabilidade e conveniência e a desconfiança dos stakeholders em relação ao projeto que vão desenvolver.

A credibilidade das práticas participativas também pode ser afetada pela existência de objetivos não declarados por detrás da atuação de algum (s) ator (es)-chave do processo. As atitudes oportunistas e as tentativas de manipulação, produzem aumento da desconfiança dentro da comunidade, o que leva a que as práticas participativas tenham efeitos opostos ao desejado (Bandeira, 1999).

Outro limite das abordagens participativas é o facto de requererem mais tempo: o tempo necessário para permitir a participação de stakeholders importantes (por exemplo, mulheres, jovens, as minorias étnicas, e outros grupos que tendem a ser ignorados nos processos de planeamento convencional) e para capacitar estes grupos para tirarem o máximo proveito destas abordagens. No entanto, o dispêndio inicial de tempo é largamente recompensado assim que as comunidades começam a assumir o controlo de seu próprio destino (ICMM, 2005).

Um dos principais constrangimentos associados à utilização de instrumento inovadores, como é o caso dos instrumentos participativos, é a necessidade de dar formação aos técnicos no terreno, que têm de se converter de gestores a facilitadores. Isto exige tempo e recursos que muitas vezes não estão disponíveis (Dalal-Clayton e Dent, 2001).

Segundo Dalal-Clayton e Dent (2001), os técnicos podem sentir-se ameaçados a nível profissional já que podem experimentar uma perda de poder por terem de lidar com a população de igual para igual e incluí-la nos processos de tomada de decisão. Isto pode desencorajar o desenvolvimento de relações colaborativas com as comunidades.

8. Desenvolvimento local, participação e empowerment

Roque Amaro (2003) define desenvolvimento local como o processo de satisfação de necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local, a partir essencialmente das suas capacidades, assumindo aquela o protagonismo principal nesse processo e segundo uma perspetiva integrada dos problemas e das respostas. O desenvolvimento local centra-se na cidadania, na participação e na contextualidade territorial. Considera-se que a participação dos agentes na definição das estratégias de desenvolvimento é fundamental para a sustentabilidade do desenvolvimento local.

O desenvolvimento local como conceito começou a ter expressão a partir das décadas de 60 e 70. O paradigma funcionalista interpreta o desenvolvimento de acordo com uma lógica externa, ou seja, o desenvolvimento é induzido a partir de fora. O paradigma territorial vê o desenvolvimento a emergir a partir do território, onde existe a mobilização dos recursos materiais e humanos existentes. Este paradigma privilegia a capacitação das pessoas a partir do seu envolvimento e da tomada de decisão no local. Esta corrente tem como foco central o envolvimento e a participação dos agentes no seu território - *bottom-up* (Henrique, 1990). O desenvolvimento local pretende criar dinâmicas de abertura e de progresso e, por outro lado, de resistir à massificação e afirmar as especificidades, sublinhar as diferenças, inovar, inventar. Consiste em identificar os problemas com a participação das populações, consciencializando-as dos problemas e das suas capacidades.

As perspetivas do Desenvolvimento Local e da Participação centram-se na tomada de consciência e na decisão de envolver não só os grupos mais favorecidos, mas também os grupos minoritários, que não têm uma voz ativa na comunidade ou na sociedade, desta forma constituindo um mecanismo de *Empowerment*.

O desenvolvimento que se pretenda de longo prazo, deve incluir uma perspetiva de planeamento participativo, e incluir toda a população que faça parte do “horizonte” do projeto, independentemente da idade, género, etnia, escolaridade, sem que, no entanto, se sinta forçada a contribuir. O envolvimento direto das comunidades é um processo delicado e moroso, mas sem o qual é difícil realizar projetos com êxito e sustentáveis (Friedmann, 1996).

Segundo Friedmann (1996), um desenvolvimento que visa o *empowerment* das unidades domésticas e dos seus membros individuais [...] é um processo que começa, quer por baixo (*bottom-up*), quer pelo interior dessas mesmas unidades (endógeno).

Quando falamos de *empowerment*, referimo-nos à capacidade de determinados grupos sociais, que por alguma razão não têm acesso ao poder, passarem a poder fazer parte do centro de decisões e passarem a ter uma ação autónoma, permitindo assim uma redistribuição do poder, e influenciar os processos e resultados de desenvolvimento.

Para o *empowerment* coletivo, Friedmann (1996) sublinha a importância do respeito pelas identidades culturais e da participação democrática dos pobres em todas as fases da prática do desenvolvimento. Através do planeamento participativo procura-se incorporar o conhecimento da população no projeto, pelo que se pode dizer que a participação resulta numa aprendizagem social que é partilhada por todos. Desta forma, é fortalecida a capacidade da comunidade de definir objetivos de desenvolvimento, de estabelecer estratégias para os atingir e de ganhar poder sobre os seus próprios destinos.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012) e Vansant sustenta e conduz a um crescimento com capacidade de melhorar o bem-estar social e nível de vida para toda a sociedade de uma forma mais descentralizada. O PNUD oferece uma visão geral associada à visão local do desenvolvimento humano, para colaborar com o empoderamento de vidas e com a formação de países mais potentes promovendo a governança. No ano de 1990, o PNUD inseriu mundialmente a conceção de Desenvolvimento Humano, que parte da condição de que para conferir o progresso na qualidade de vida de uma sociedade, é necessário ir além do caminho económico e incluir três pilares básicos: saúde, rendimento e educação. Segundo Samuelson e Nordaus (2005), a noção de crescimento económico evidencia a subida do PIB potencial. Os estágios de descentralização são a centralização do governo local, descentralização administrativa, descentralização das finanças e promover uma política descentralizada de modo a que os aspetos da descentralização sejam postos em prática, ou seja promovendo uma melhor governança entre o governo local e os negócios e cidadãos.

9. Parcerias e alianças estratégicas

A cooperação inter-empresas pode advir do reconhecimento, que não é provável conter de modo interno todas as competências indispensáveis, inovações, e recursos para competir, pelo que os modos de parcerias são um meio para alcançar os recursos de que não contém (Maia e Ferreira, 2013).

Ranf e Todarita (2009) referem antes que instituem e participem redes entre si para conseguir mercados, dinamizar tecnologias, investigar novas geografias ou ingressar em projetos de investimentos indispensáveis.

A parceria pode ser entendida como um trabalho concretizado em conjunto por empresas com finalidades comuns de obter vantagens de modo mútuo.

Quanto às Alianças Estratégicas o êxito é conseguido assente na capacidade competitiva, com a união dos mercados locais originando um mercado global baseado no avanço tecnológico de forma a aproximar tudo e todos proporcionando uma maior acessibilidade diminuindo o espaço e tempo.

Martins (2011), define as alianças com empresas locais são uma forma eficiente e rápida, formando uma rede global de negócio numa certa área.

Carvalho (2011), salienta que as parcerias são uma cooperação sendo uma troca de “tereres e saberes” num espaço de tempo em que existem disparidades de teor relevante para o negócio entre as partes enroladas. A negociação é um processo de tomada de decisão em conjunto no âmbito de interação estratégica, onde distintos participantes tendem a procurar fortalecer as suas posições, interligando entre si formas de cooperação. Assim, os acordos permitem distribuir de modo vantajoso para obterem os proveitos.

As empresas que têm como desígnio alargar a sua quota de mercado e aumentar os seus negócios podem ser obrigadas a cooperar com outras empresas assinaladas de forma inter-organizacionais.

A aliança estratégica favorece o intercâmbio recíproco e favorável de tecnologias, produtos ou qualificações. É uma parceria comercial que aumenta a eficiência das estratégias competitivas das organizações participantes (Luciano, Greice, e Ronaldo, 2008).

Um país ou uma organização julga-se mais competitivo, equiparado com outros, quando este no progresso dos seus artigos ou serviços utiliza menos recursos e menos tempo, para o seu fabrico em relação aos seus concorrentes.

A noção de eficácia e eficiência são pertinentes para entender este conceito, a eficiência entende-se como o número de recursos mínimos aplicados para obter um custo mínimo e ótimo, isto é tirar o máximo rendimento dos recursos e permitir uma boa gestão e racionalização dos mesmos. A eficácia permite a rapidez que faz ligar a equidade à eficiência, para que os recursos não desatualizem a nível de dotação financeira e o projeto possa estar sempre ajustado às necessidades. É necessário uma maior preocupação na análise da intensidade de tempo entre a equidade e eficiência (eficácia), de modo a afetar os recursos ótimos suficientes sem haver desatualização do benefício gerado com a morosidade do decurso do projeto. Assim, não deverão ser permitidas novas dotações financeiras para o mesmo projeto, ou seja, ser mesmo eficaz.

Por outro lado, a eficácia procura conceber o que é principal para obter certo objetivo, com o intuito de satisfazer uma necessidade, centrando-se na seleção da melhor e mais célere maneira de alcançar o resultado desejado.

A cooperação entre Estado, instituições e as pessoas tem evoluído a sua forma de ser, desde as parcerias público-privado, bilateral e multilateral, tais parcerias têm um intuito de reforçar as ligações já existentes entre Estados e as organizações.

Num contexto internacional cada vez mais global a legitimidade da cooperação é mais uma “veia” política de reforço dos governos e instituições como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio, as Nações Unidas, a União Europeia.

A cooperação internacional para o desenvolvimento abrange múltiplos atores, numa conjuntura cada vez mais complexa e multidimensional.

10. Conclusão

No futuro são imprescindíveis superiores esforços, em termos internacionais para reconhecer e partilhar as boas práticas na organização da descentralização das políticas de inovação, adaptadas às especificidades de Portugal. As características institucionais e seus contextos devem ser conduzidos sempre de forma cuidadosa.

Segundo Bravo e Manso (2013) em Portugal existem quatro concelhos que são identificados como Cidades Resilientes pelo programa da ONU (2010). Estas cidades pertencem a redes internacionais com a finalidade de obter o desenvolvimento sustentável e aplicar as boas práticas de governança de forma gradual. A atuação pública deve ser centrada na previsão e diminuição dos riscos assentes nas respetivas estratégias de desenvolvimento sustentável e baseada em sistemas de governança adaptativa, estimulando a formação de parcerias estratégicas e a implicação dos agentes económicos.

Para que o processo participativo tenha sucesso, é relevante seguir algumas regras básicas aquando da sua utilização.

- Os técnicos de desenvolvimento devem estar cientes dos resultados das suas ações, pois apenas assim poderão identificar de forma crítica as relações de interesse e poder que muitas vezes se beneficiam do processo participativo.
- O processo não deve ser imperioso, pois apenas a iniciativa voluntária torna legal a participação.
- A participação não pode ser forçosa, nem imputada, deve sim resultar de uma conquista progressiva. Quanto mais o cidadão tiver implicado no processo, mais firme será a sua ideia sob a participação.
- Considerar o contributo das comunidades, as suas competências, os seus conhecimentos e potenciais.
- Deve ser assegurado o ingresso à informação, pelo que este acesso possibilita o diálogo, o sentido dos problemas, limitações e discordâncias entre as partes implicadas no processo (Macedo, 2006).

Os processos de mobilização social sempre estiveram presentes nas comunidades locais, uns mais ativos que outros. Esses processos de mobilização têm como finalidade convencer massas, reclamar direitos, criar um rumo de solidariedade que dirige à recriação de vínculos sociais e à conservação da coesão social. A mobilização social necessita de uma estrutura, em que todos os envolventes estejam unidos, para que os seus atos possuam eficácia. O papel dessas mobilizações sociais e o seu contributo numa comunidade passa por numa localidade o poder central não conseguir de fazer chegar o seu poder de impulsionar esse local. A mobilização social é um modo de comunidades locais que se deparam à margem do poder político, permite conseguirem obter os seus objetivos em prol da comunidade onde estão colocados.

Adicionar ao planeamento o fator participativo, possibilita criar uma nova dinâmica comunitária à volta do projeto que se pretende realizar, dando-lhe um estímulo para se manter, através das comunidades locais, quando os peritos de desenvolvimento se forem embora ao fim dos dois ou três anos, quando é presumível findar o projeto.

Esta investigação focalizou-se no desenvolvimento do planeamento participativo, estudando o seu contributo nos projetos e nas comunidades a quem se destinam. A visão da participação como modo de empowerment das comunidades, que adotam o seu lugar no processo de tomada de decisões, que na minha opinião é uma das características-chave deste processo, que começa a ganhar relevo e a ser habitual no desenvolvimento dos projetos. Os municípios mais ricos têm uma administração local menos próxima do cidadão reduzindo a descentralização. Assim, com a nova reorganização da administração local houve municípios que foram aumentados agregando outros. A tendência é a perda da proximidade com as comunidades locais (governança), logo fraca descentralização e democracia, como se provou com a regressão múltipla que serviu de exemplo para este panorama nacional (Baptista, 2013).

Referências bibliográficas

- AMARO, Rogério R. (2003), "Desenvolvimento - Um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria". *Cadernos de Estudos Africanos*, n.º 4, pp. 35 - 70.
- ANGELES, Leonora C. (2000), *Using gender-aware participatory research methods in community poverty profiles, project planning and policy assessment*. Vancouver: UBC Women's Studies.
- BERGMAN, E. (2010), "Knowledge links between European universities and firms": A review, *Papers in Regional Science*, 89(2).
- BILHIM, JOÃO (2004), *A governação nas autarquias locais, colecção, inovação e governação nas autarquias*, SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação: Porto.
- BILHIM, JOÃO (2008), *Políticas Públicas e Agenda Política*. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, v, 2, p. 43-63, primavera: Lisboa.
- BRAVO ANA BELA, MANSO JOSÉ (2013), *Governance and Sustainable Development: Building Capacity for Resilience in the Cities*. 19th Novembro. Workshop, APDR. Faro: Universidade do Algarve.
- CARVALHO, MANUEL FERREIRA (2011), *Gestão pública: um novo paradigma para a governação da administração local em Portugal*, 8o Congresso Nacional de Administração Pública, INA: Lisboa.
- COSTA e SALDANHA (2011), *Políticas Públicas e os fatores de atração de investimentos em ciência e tecnologia no município de Oeiras - Portugal, Estado e Desenvolvimento e a crise do capital*. V Jornada de Políticas Públicas.
- COSTA, António (2015), António Costa defende regionalização do país, *Lusa*,

- Expresso. Acedido a em 17 de Janeiro de 2015, em, <http://expresso.sapo.pt/antonio-costa-defende-regionalizacao-do-pais=f906881>.
- CRUZ, MARCO ANTÓNIO BOTELHO (2008), Oportunidades e Constrangimentos do Espaço Motor Oeiras/Cascais, Dissertação de Mestrado de Engenharia do Território, Lisboa: IST.
- Estratégia Europa (2020), Acedido em 17 de Novembro de 2014, em, <http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/Uni%C3%A3o+Europeia/Estrat%C3%A9gia+Europa+2020/>.
- Friedmann, JOHN (1996), Empowerment - Uma política de desenvolvimento alternativo.s.l.Celta.
- GUIMÓN, JOSÉ (2013), Smart Decentralization of Innovation Policies, Policy Brief, World Bank.The innovation Policy Platform.
- LARSEN, M.T. (2011), "The implications of academic enterprise for public science: An overview of the empirical evidence", *Research Policy*, 40(1).
- LUCIANO, M., GREICE, N., E ROLANDO, E. (2008), Caracterização do Processo de Formação de Alianças Estratégicas. Brasil: São Paulo.
- MACEDO, Júlio C. (2006), "Processo participativo da população na construção da agenda 21 local: O caso de Parnamirim-RN". Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Acedido em 13 de Dezembro de 2013, em, http://btdt.bczm.ufrn.br/tedesimplificado/tde_arquivos/7/TDE-2007-09-03T041633Z-838/Publico/JulioCM.pdf:
- MAIA, T., E FERREIRA, M. (2013), Especificidades de ativos e alianças estratégicas no setor farmacêutico brasileiro.
- MARTINS, J. (2011), internacionalização e Globalização de Empresas. Silabo: Lisboa.
- ONU (2012), Como construir cidades mais resilientes, um guia para Gestores Públicos Locais, Uma contribuição Cidades Resilientes-Minha cidade está se preparando! Genebra: Escritório das Nações Unidas para a Redução de Riscos de Desastres.
- PINTO HUGO E SANTOS TIAGO PEREIRA (2012), "Institucionalização da Transferência de Conhecimento: Políticas Públicas e Formação de Actores-Rede na Universidade Portuguesa". VII Congresso Português de Sociologia, 19 a 22 de Junho. Porto: Universidade do Porto, faculdade de letras, faculdade de psicologia e Ciências de Educação.
- PNUD (2012). Sobre o PNUD. Acedido em 11 de Junho de 2013, em, <http://www.pnud.org.br/SobrePNUD.aspx>.
- ROBINSON, M. (2007), "Introduction: Decentralising Service Delivery? Evidence and Policy Implications", *IDS Bulletin* vol. 38, no. 1, Institute of Development Studies, Sussex: UK.
- SARAIVA, PEDRO MANUEL (2012), A caminho da RIS3 do centro de Portugal, CCDRC.
- STOCKMAYER ET AL (2005), Decentralisation and Poverty Reduction, Policy Insights nº 5, OECD development Centre.
- VANSANT, JERRY, Governance as Stewardship: Decentralization and Sustainable Human Development, Research Triangle Institute, USA.