

novembro 2025

# VEZ E VOZ

## O Desenvolvimento Local nas Políticas Públicas



**VEZ E VOZ**  
novembro 2025

**Propriedade e edição**  
Animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local

**Diretora**  
Célia Pereira

**Coordenação e revisão**  
Tânia Gaspar

**Design e imagem**  
Ana Filipa Olimpio

**ISSN**  
1646-852X

**Impressão**  
Gráfica Almondina  
Zona Industrial - Rua da Gráfica Almondina  
2350-483 Torres Novas  
Tiragem: 200 exemplares

Distribuição gratuita

As opiniões expressas nos artigos são da exclusiva responsabilidade dos autores.

A revista Vez e Voz respeita as opções dos/as autores do textos relativamente ao acordo ortográfico da língua portuguesa

Publicação realizada no âmbito do projeto Capacitar para Agir em Rede (Operação PESSOAS-FDS+-00334200) apoiado pelo programa PESSOAS 2030, pelo Portugal 2030 e pela União Europeia. Os Fundos Europeus Mais Próximos de Si.

**p. 09**  
**Editorial**  
Revista Vez e Voz 2025



**p. 18**  
**Quem Fez a História: Órgãos Sociais (1996–2024)**

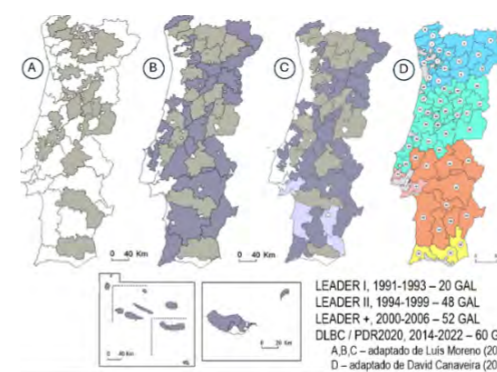


**p. 30**  
**Repensar o Desenvolvimento Local: ousar enfrentar os desafios do futuro**

Raul Lopes, coordenador do Barómetro do Desenvolvimento Local (IPPS-Iscte)

**p. 11**  
**Desenvolvimento Local: uma visão de futuro para comunidades mais fortes**

Célia Pereira, Presidente da Animar



**p. 50**  
**A Geografia do Desenvolvimento Local no território português**

Luís Moreno, Doutor em Geografia Humana e especialista em planeamento regional e local



**p. 35**  
**Coesão Territorial: Sem Desenvolvimento Local?**

José Manuel Henriques, investigador integrado no DINÂMIA'CET-Iscte

**p. 14**  
**30 Anos de Compromisso e Liderança**

Célia Pereira, Presidente da Animar



**p. 54**  
**Um Estatuto para  
Reconhecer e Fortalecer  
o Desenvolvimento Local**

Marco Domingues, investigador integrado na  
Age.Comm (IPCB)



**p. 56**  
**Recomendações para o  
Desenvolvimento Local:  
enquadramento e desafios de  
implementação**

Jorge Claro, Vice-Presidente da Animar



**p. 58**  
**As terras raras da 2ª ruralidade  
Entre o produtivismo, a agroecologia  
e a cultura territorial**

António Covas, Professor catedrático na Universidade do Algarve

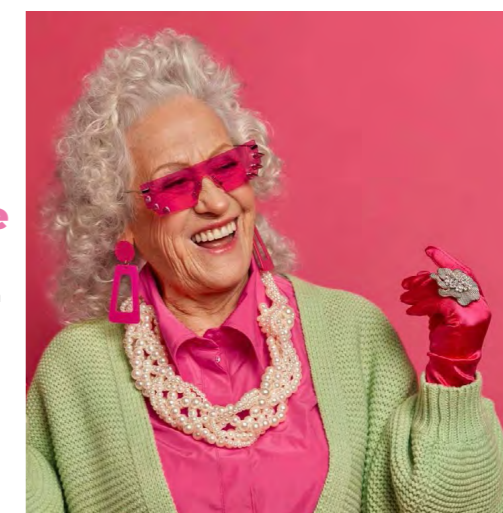


**p. 65**  
**A Importância da Animação do Território,  
a Partir da Comunidade**

Rogério Roque Amaro, professor emérito do ISCTE, docente no IPPS e cofundador da  
Pluriversidade Comunitária

**p. 70**  
**Envelhecimento Ativo e  
Desafios da Demografia:  
Porque a Gerontologia  
Não Cabe numa Pirâmide  
Etária?**

Raul Jorge Marques, mestre em Geografia Humana  
e Desenvolvimento Regional



**p. 74**  
**Boas Práticas e  
Estudos de Caso**

Prémio Distinção Cidadania e Território

**p. 80**  
**Pareceres e contributos  
para as políticas públicas  
produzidos pela Animar**



**Animar uma Rede para  
a Coesão Territorial**



# Editorial

## Revista Vez e Voz 2025

**A**o longo de mais de três décadas, o desenvolvimento local tem afirmado, em Portugal, a sua capacidade de mobilizar comunidades, criar respostas inovadoras e contribuir para territórios mais coesos, inclusivos e sustentáveis. Esta edição da *Revista Vez e Voz* reflete esse percurso coletivo e projeta, com responsabilidade e ambição, os desafios que temos pela frente.

Os contributos aqui reunidos mostram, de forma clara, que o desenvolvimento local não é apenas uma abordagem de intervenção: é uma visão estratégica para o futuro dos territórios. Uma visão que coloca as pessoas no centro, valoriza os recursos endógenos e promove soluções construídas a partir das comunidades.

Num contexto marcado por profundas transformações — sociais, económicas, demográficas e ambientais — torna-se evidente que as respostas aos desafios contemporâneos exigem maior proximidade, mais participação e uma articulação efetiva entre políticas públicas e dinâmicas locais. É neste ponto que o desenvolvimento local se afirma como um pilar essencial da coesão territorial.

Os diferentes artigos desta edição sublinham a importância de reforçar essa articulação, promovendo formas de governança mais colaborativas, multinível e intersectoriais. Mostram-nos também que, apesar dos avanços alcançados, persistem desafios significativos: a

fragmentação das políticas, a insuficiente mobilização das comunidades, as desigualdades territoriais e a necessidade de reforçar a dimensão económica do desenvolvimento.

Responder a estes desafios implica reconhecer e valorizar o papel das organizações de desenvolvimento local. A proposta de criação de um Estatuto para as organizações de intervenção comunitária constitui, nesse sentido, um passo fundamental para garantir maior estabilidade, reconhecimento e capacidade de ação a um setor que tem sido determinante na construção de respostas de proximidade.

Esta edição evidencia igualmente a centralidade de temas que marcarão o futuro dos territórios: o envelhecimento demográfico, o acesso à habitação, a sustentabilidade ambiental, a gestão dos recursos naturais, a inclusão social e a competitividade das economias locais. São desafios complexos, que exigem respostas integradas e ajustadas à realidade de cada território.

**O desenvolvimento local tem demonstrado, ao longo do tempo, uma capacidade única de promover essa integração.**

Através da mobilização de redes, da valorização das boas práticas e da construção de soluções inovadoras, tem contribuído para melhorar

a qualidade de vida das populações e reforçar o tecido social.

Neste processo, a animação territorial assume um papel decisivo. É através dela que se constroem dinâmicas de participação, se reforçam competências e se criam condições para a emergência de iniciativas locais sustentadas. Investir na animação territorial é investir na capacidade das comunidades para responderem, de forma autónoma e resiliente, aos desafios que enfrentam.

Esta revista é, por isso, mais do que um espaço de reflexão. É um contributo para o debate público e para a construção de políticas mais eficazes, mais participadas e mais próximas dos territórios.

**A Animar reafirma, assim, o seu compromisso de continuar a trabalhar em estreita articulação com as autarquias, o Estado, as organizações da sociedade civil e as comunidades.**

Porque acreditamos que é a partir dos territórios que se constroem respostas mais justas, mais inclusivas e mais sustentáveis.

**Valorizar o desenvolvimento local é valorizar as pessoas, as comunidades e o futuro coletivo.**

**Editora  
Célia Pereira**

# Desenvolvimento Local: uma visão de futuro para comunidades mais fortes

Célia Pereira, Presidente da Animar

**A**o longo de mais de três décadas, o movimento de desenvolvimento local tem demonstrado a sua capacidade de mobilizar comunidades, criar oportunidades e promover respostas inovadoras para os desafios dos territórios. Hoje, este movimento está presente em cerca de 170 concelhos do país, com um impacto significativo nas dinâmicas económicas e sociais locais.

Os números ajudam a compreender a dimensão desta realidade: estima-se que cada euro investido no desenvolvimento local gere um impacto de cerca de quatro euros na economia local. No seu conjunto, o setor representa aproximadamente 3,2% do Produto Interno Bruto e emprega mais de 5% da população. Estes dados evidenciam que o desenvolvimento local não é apenas um conceito ou uma metodologia de intervenção. É uma força transformadora que contribui para fortalecer comunidades e territórios.

## Comunidades fortes para enfrentar desafios coletivos

Num tempo marcado por múltiplos desafios — sociais, económicos e ambientais — torna-se cada vez mais evidente a importância de comunidades resilientes e solidárias.



## Desenvolvimento local: proximidade, inovação e participação

O desenvolvimento local tem demonstrado uma enorme capacidade de promover mudança social nos territórios. Através da mobilização de recursos, da dinamização de redes e da construção de soluções inovadoras, tem contribuído para melhorar a qualidade de vida das populações e fortalecer o tecido social.

Uma das suas principais virtudes é partir das necessidades concretas das comunidades. É a partir dessas necessidades que surgem propostas inovadoras, capazes de responder a desafios complexos e de promover a coesão social e territorial.

Neste processo, as organizações de desenvolvimento local desempenham um papel fundamental ao aproximarem o Estado das pessoas. Funcionam como mediadoras entre políticas públicas e comunidades, garantindo que as respostas institucionais estejam mais próximas da realidade vivida nos territórios.

Mas o desenvolvimento local não se limita à implementação de projetos. Tem também uma dimensão política e cívica. É uma voz ativa na construção das políticas públicas e na defesa de soluções que valorizem os territórios e as comunidades.

As vítimas dos incêndios que ciclicamente afetam o nosso país recordam-nos, de forma particularmente dolorosa, como a coesão social e territorial é essencial para enfrentar crises e reconstruir o futuro. Quando as comunidades são fortes, organizadas e solidárias, conseguem responder com maior eficácia às adversidades.

## Investir no desenvolvimento local é, por isso, investir nas pessoas, nas instituições e nos territórios.

É reforçar a proximidade, a capacidade de agir e a antecipação face aos desafios que se colocam. É também reduzir impactos sociais e criar condições para que os territórios possam construir soluções próprias, enraizadas nas suas necessidades e potencialidades.

Nesse sentido, a Animar tem assumido um papel relevante na promoção do debate e na construção de propostas para o futuro. A elaboração de uma Carta de Propostas para as eleições autárquicas 2025 constituiu um exemplo desse compromisso com a construção coletiva de políticas públicas mais eficazes e participadas.

#### **Uma governação colaborativa para o desenvolvimento**

O desenvolvimento local assenta numa lógica de cooperação e articulação entre diferentes atores. Mobilizar a sociedade civil, os agentes de desenvolvimento e as instituições públicas é essencial para construir respostas eficazes e sustentáveis.

Essa articulação deve envolver diferentes níveis de governação — local, regional, nacional e europeu — e promover uma colaboração efetiva entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado.

Ao mesmo tempo, é fundamental que o desenvolvimento local seja reconhecido e valorizado nas agendas políticas, incluindo na agenda pública europeia. O reforço deste reconhecimento permitirá consolidar políticas que apoiem as comunidades e promovam territórios mais equilibrados e inclusivos.

#### **Novos desafios, novas respostas**

Vivemos num contexto marcado por novos riscos ambientais, transformações sociais e desafios económicos que exigem respostas inovadoras.

Fortalecer as comunidades locais é uma condição essencial para enfrentar estes desafios. Isso implica reconhecer o valor do desenvolvimento comunitário no planeamento das políticas públicas e valorizar o papel da economia social e comunitária.

### **Significa também promover mais democracia participativa e cidadania ativa, criando condições para que as pessoas possam participar de forma efetiva nas decisões que afetam os seus territórios.**

Ao mesmo tempo, torna-se urgente combater a precariedade e promover novos modelos de gestão baseados na transparência, na cooperação e na responsabilidade partilhada.

Outro desafio importante passa pelo alinhamento das estratégias locais, regionais e nacionais. Só através dessa articulação será possível construir políticas públicas mais coerentes e eficazes.

#### **Um compromisso com o futuro**

Enquanto estrutura representativa do movimento de desenvolvimento local em Portugal, a Animar reafirma o seu compromisso de continuar a trabalhar em estreita colaboração com o Estado, as autarquias, as organizações da sociedade civil e as comunidades.

O desenvolvimento local não deve ser visto apenas como um conjunto de instrumentos ou metodologias. É, acima de tudo, uma visão de futuro.

Uma visão baseada na inovação social, na participação cidadã e na valorização das boas práticas que emergem dos territórios. Uma visão que reconhece que as soluções mais duradouras nascem muitas vezes das próprias comunidades.

Celebrar o desenvolvimento local é, por isso, celebrar a capacidade coletiva de transformar territórios e construir sociedades mais justas, inclusivas e sustentáveis.





Mas é também afirmar uma responsabilidade acrescida para o futuro. Continuar a fortalecer a rede, aprofundar a sua capacidade de intervenção e reforçar o seu papel na definição de políticas públicas serão dimensões essenciais para responder aos desafios que se colocam aos territórios.

A experiência acumulada demonstra que o desenvolvimento local não acontece por acaso: constrói-se com visão, com trabalho em rede e com o envolvimento ativo das comunidades.

**A Animar tem sido, ao longo destas três décadas, uma expressão concreta dessa construção coletiva.**

Num tempo de incerteza e transformação, importa reafirmar esta convicção: é a partir dos territórios, das suas pessoas e das suas organizações que se constroem respostas mais justas, mais sustentáveis e mais duradouras. A Animar continuará, certamente, a ser parte ativa desse caminho.



# Quem Fez a História: Órgãos Sociais (1996–2024)

## 1992 - O SONHO

### “Grupo dos 10”

Ana Maria Braga da Cruz (Porto)  
Christine Guerreiro (ESDIME - Messejana)  
Fernando Miguel (Guimarães)  
ICA - Instituto dos Assuntos Culturais (Castro Daire)  
João de Figueiredo Rodrigues (S. Pedro do Sul)  
José Albino (ESDIME – Messejana)  
José Brás (SOLIDÁRIOS – Oliveira do Bairro)  
Manuel Taborda (Lisboa/Beira Interior)  
Ulisses Monteiro (CEARTE - Coimbra)  
Vilma Silva (SOLIDÁRIOS - Oliveira do Bairro)  
Vincent Gourdin (Vicentina)

## 1993 - A CONSTITUIÇÃO

### Pessoas Fundadoras

#### Pessoas Coletivas

ADC Moura, Associação para o Desenvolvimento do Concelho de Moura  
ADFAT, Associação de Desenvolvimento e Promoção da Formação da Terra Fria, Bragança  
ADPM, Associação de Defesa do Património Natural e Cultural do Concelho de Mértola  
ADRAT, Associação de Desenvolvimento das Regiões do Alto Tâmega, Chaves,  
Aliança Artesanal, Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada, Vila Verde  
Almargem, Associação de Defesa do Património Cultural e Ambiental de Loulé  
CAR, Círculo de Arte e Recreio de Guimarães  
Cearte, Centro de Formação Profissional de Artesanato  
CLAP, Centro Local de Animação e Promoção Rural de Vila Chã  
Esdime, Empresa de Messejana para o Desenvolvimento Integrado CRL, Messejana  
GAF, Grupo Aprender em Festa  
GRAD, Gabinete Regional de Apoio ao Desenvolvimento, Avelar  
ICA, Instituto de Assuntos Culturais, Lisboa  
In Loco, Intervenção Formação e Estudo para o Desenvolvimento Local de Loulé  
PROBASTO, Associação de Desenvolvimento Rural de Basto, Cabeceiras de Basto  
Rota do Guadiana, Associação de Desenvolvimento Integrado de Serpa  
RUDE, Associação de Desenvolvimento Rural  
Solidários, Fundação para o Desenvolvimento Cooperativo e Comunitário de Oiã – Oliveira do Bairro  
TDA, Técnicos de Desenvolvimento Associados de Amarante  
Terras Dentro, Associação para o Desenvolvimento Integrado de micro Regiões Rurais, Alcáçovas  
Trote Gerês, Cooperativa de Ocupação de Tempos Livres, CRL  
VICENTINA, Associação para a Proteção e Desenvolvimento do Algarve Sudoeste, Lagos

### Pessoas Singulares

João Figueiredo Rodrigues (Candal – São Pedro do Sul)  
Joaquim Nobre (Messejana – Aljustrel)  
José Francisco Gandra Portela (UTAD-DES/Vila Real)  
Manuel António Sampaio Taborda Pereira (Lisboa)  
Maria Conceição Moura (Santa Comba Dão)  
Margarida Cartaxo Vieira (Viana do Alentejo)  
Rogério Roque Amaro (ISCTE/Lisboa)

### A comissão instaladora

ADPM, Associação de Defesa do Património Natural e Cultural do Concelho de Mértola | **Joaquim Carapeto**  
Almargem, Associação de Defesa do Património Cultural e Ambiental de Loulé | **Vincent Gourdin**  
**Ana Maria Braga da Cruz**  
CAR, Círculo de Arte e Recreio de Guimarães | **Fernando Capela Miguel**  
Cearte, Centro de Formação Profissional de Artesanato | **Ulisses Monteiro**  
Esdime, Empresa de Messejana para o Desenvolvimento Integrado CRL, | **Marie Christine Guerreiro Franklin Melo**  
ICA, Instituto de Assuntos Culturais | **John Mac Adam**  
In Loco, Intervenção Formação e Estudo para o Desenvolvimento Local de Loulé | **Alberto Melo**  
**João Figueiredo Rodrigues** (Candal – São Pedro do Sul)  
**Joaquim Nobre** (Messejana – Aljustrel)  
**José Francisco Gandra Portela** (UTAD-DES/Vila Real)  
**Manuel António Sampaio Taborda Pereira** (Lisboa)  
**Margarida Cartaxo Vieira** (Viana do Alentejo)  
**Rogério Roque Amaro**  
Solidários, Fundação para o Desenvolvimento Cooperativo e Comunitário de Oiã – Oliveira do Bairro | **José Cardoso Brás**  
Terras Dentro, Associação para o Desenvolvimento Integrado de micro Regiões Rurais | **Joaquim Amado**  
Trote Gerês, Cooperativa de Ocupação de Tempos Livres, CRL | **José Morgado**



**RENOVAÇÃO DOS ÓRGÃOS SOCIAIS**  
Primeiro Mandato em 1993

Associado/a	Cargo/Mandatos
ADPM - Associação de Defesa do Património de Mértola	Comissão Instaladora representada por <b>Joaquim Carapeto</b> Secretário da Mesa da Assembleia Geral 1993/1996 - <b>Joaquim Carapeto</b> Secretário do Conselho Fiscal 1996/1999 – <b>Jorge Revez</b> Secretário do Conselho Fiscal 2000/2003 – <b>Jorge Revez</b> Vogal da Direção 2007/2009 – <b>Jorge Revez</b>
ALMARGEM – Associação de Defesa do Património Cultural e Ambiental de Loulé	Comissão Instaladora representada por <b>Vincent Gourdin</b> Suplente da Direção 1993/1996 – <b>Vincent Gourdin</b>
CAR – Círculo de Arte e Recreio de Guimarães	Comissão Instaladora representada por <b>Fernando Capela Miguel</b> Vogal da Direção 1993/1996 – <b>Fernando Capela Miguel</b>
CEARTE – Centro de Formação Profissional para o Artesanato e Património	Comissão Instaladora representada por <b>Ulisses Monteiro</b> Secretária da Mesa da Assembleia Geral 1993/1996   1996/1999   2000/2003 – <b>Ana Cristina Mendes</b> Vogal do Conselho Fiscal 2003/2004 e 2003/2007 – <b>Luís Rocha</b> Presidente do Conselho Fiscal 2007/2009 – <b>Luís Rocha</b>
ESDIME – Empresa de Messejana para o Desenvolvimento Integrado CRL	Comissão Instaladora representada por <b>Marie Christyne Guerreiro</b> Vice-Presidente da Direção 1993/1996   2000/2003 – <b>José Carlos Albino</b> Presidente da Direção 1996/1999 – <b>José Carlos Albino</b> Vogal do Conselho Fiscal 2003/2004   2004/2007 – <b>Isabel Benedito</b> Vice-Presidente da Direção 2007/2009 – <b>David Marques</b>
GAF – Grupo Aprender em Festa	Secretário do Conselho Fiscal 1993/1996 – <b>José João Rodrigues</b>
GRAD – Gabinete de Apoio Regional ao Desenvolvimento	Vogal do Conselho Fiscal 1993/1996 – <b>José Medeiros</b>
ICA – Instituto de Assuntos Culturais	Comissão Instaladora representada por <b>John Mac Adam</b> Suplente da Direção 1993/1996 – <b>John Mac Adam</b>

Associado/a	Cargo/Mandatos
In Loco – Intervenção, Formação e Estudo para o Desenvolvimento Local de Loulé	Comissão Instaladora representada por <b>Alberto Melo</b> Secretário da Direção 1993/1996 – <b>Alberto Melo</b> Vogal da Direção 1996/1999 – <b>Alberto Melo</b> Presidente da Direção 2000/2003 – <b>Alberto Melo</b> Vogal da Direção 2003/2004   2004/2007 – <b>Priscila Soares</b> Secretária da Direção 2007/2009 – <b>Priscila Soares</b>
João Figueiredo Rodrigues	<b>Comissão Instaladora</b> Suplente da Direção 1993/1996   2009/2012
José Portela	Presidente da Direção 1993/1996
Rogério Roque Amaro	<b>Comissão Instaladora</b> Presidente da Mesa da Assembleia Geral 1993/1996   1996/1999   2000/2003   2003/2004   2004/2007   2016/2019 <b>Presidente da Direção 2009/2012</b>
Solidários – Fundação para o Desenvolvimento Cooperativo e Comunitário de Oiã	Comissão Instaladora representada por <b>José Cardoso Brás</b> Tesoureiro da Direção 1993/1996 – <b>José Cardoso Brás</b> Vice-Presidente da Direção 1996/1999   2000/2003 – <b>José Cardoso Brás</b> Secretário da Direção 2003/2004   2004/2007 – <b>José Cardoso Brás</b>
TDA – Técnicos de Desenvolvimento Associados de Amarante	Presidente do Conselho Fiscal 1993/1996 – <b>José Basto</b>
Terras Dentro – Associação para o Desenvolvimento Integrado	Comissão Instaladora representada por <b>Joaquim Amado</b> Suplente da Direção 1993/1996 – <b>Joaquim Amado</b> Suplente da Direção 1996/1999 – <b>Joaquim Vilhena</b> Vice-Presidente da Mesa da Assembleia Geral 2000/2003 – <b>Joaquim Amado</b> Secretário da Mesa da Assembleia Geral 2003/2004   2004/2007 – <b>Joaquim Amado</b>
Trote Gerês – Cooperativa de Ocupação de Tempos Livres, Crl	Comissão Instaladora representada por <b>José Morgado</b> Suplente da Direção 1993/1996 – <b>Paulo Pires</b>

## PRIMEIRO MANDATO EM 1996

Associado/a	Cargo/Mandatos
ADIBER – Associação de Desenvolvimento de Góis	Suplente da Direção 1996/1999 – <b>José Cabeças</b> Vogal da Direção 2003/2004   2004/2007 – <b>José Cabeças</b>
ADIRN – Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Norte	Suplente da Direção 1996/1999 – <b>Jorge Rodrigues</b>
Américo Mendes	Vogal da Direção 1996/1999 Suplente da Direção 2000/2003
António Castela	Suplente da Direção 1996/1999   2003/2004 Tesoureiro da Direção 2000/2003
Artur Cristóvão	Suplente da Direção 1996/1999 Vogal da Direção 2000/2003   2007/2009
Augusto Santos Silva	Secretário da Mesa da Assembleia Geral 1996/1999
MSR – Movimento Solidariedade Rural	Presidente do Conselho Fiscal 1996/1999 – <b>Tília Fonseca</b> Presidente do Conselho Fiscal 2000/2003 – <b>Luís Borges</b> Presidente do Conselho Fiscal 2003/2004   2004/2007 <b>Maria Manuela Carvalho</b>
Probarroso – Associação de Promoção e Desenvolvimento do Barroso	Tesoureiro da Direção 1996/1999 – <b>Paulo Pires</b> Secretário do Conselho Fiscal 2000/2003 – <b>Paulo Pires</b>
Vítor Lopes Esteves	Vogal do Conselho Fiscal 1996/1999

## PRIMEIRO MANDATO EM 2000

Associado/a	Cargo/Mandatos/Representantes
ACERT – Associação Cultural e Recreativa de Tondela	Suplente da Direção 2000/2003 – <b>Miguel Torres Bruno</b> Vice-Presidente da Direção 2003/2004   2004/2007 – <b>Miguel Torres Bruno</b> Presidente da Direção 2007/2009 – <b>Miguel Torres Bruno</b>
ADE – Associação para o Desenvolvimento e Emprego de Vila Franca de Xira	Vogal da Direção 2003/2004   2004/2007 – <b>Paulo Costa Santos</b>
ADCL – Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais	Suplente da Direção 2003/2004   2004/2007 – <b>Maria Alice Freitas</b> Suplente da Direção 2007/2009 – <b>Maria Alice Freitas</b> Vice-Presidente da Direção 2009/2012 – <b>Manuel Sarmento</b> Vogal da Direção 2012/2015 – <b>Manuel Sarmento</b> Secretária da Mesa da Assembleia Geral 2015/2016 – <b>Elisabete Ribeiro</b>
ADEPE – Associação para o Desenvolvimento de Peniche	Suplente da Direção 2000/2003 – <b>António José Correia</b> Suplente da Direção 2009/2012 – <b>Rogério Cação</b>
ADER SOUSA	Vogal da Direção 2000/2003 – <b>Pedro Pinto</b> Vice-Presidente da Direção 2003/2004   2004/2007 – <b>Carla Carneiro</b>
Beira Serra – Associação de Desenvolvimento	Vogal da Direção 2000/2003 – <b>Graça Rojão</b>
Luís Moreno	Vogal da Direção 2000/2003 Tesoureiro da Direção 2003/2004   2004/2007 Secretário do Conselho Fiscal 2007/2009 Vice-Presidente da Mesa da Assembleia Geral 2009/2012
Rota Do Guadiana - Associação de Desenvolvimento Integrado	Vogal da Direção 2000/2003 – <b>David Machado</b> Presidente da Direção 2003/2004   2004/2007 – <b>David Machado</b>
Trilho – Associação para o Desenvolvimento Rural	Vogal da Direção 2003/2004   2004/2007 – <b>António Gavela</b> Tesoureira da Direção 2007/2009 – <b>Florence Melen</b>

### PRIMEIRO MANDATO EM 2003

Associado/a	Cargo/Mandatos/Representantes
José João Marques Rodrigues	Suplente da Direção 2003/2004   2004/2007
Terra Mar	Secretária da Mesa da Assembleia Geral 2003/2004   2004/2007 – <b>Maria Gabriela Sales</b>

### PRIMEIRO MANDATO EM 2004

Associado/a	Cargo/Mandatos/Representantes
ADRL – Associação de Desenvolvimento Rural de Lafões	Suplente da Direção 2004/2007 – <b>Maria do Carmo Bica</b> Vice-Presidente da Direção 2007/2009 – <b>Maria do Carmo Bica</b> Tesoureira da Direção 2009/2012 – <b>Maria do Carmo Bica</b>

### PRIMEIRO MANDATO EM 2007

Associado/a	Cargo/Mandatos
Ângela Luzia	Secretária da Mesa da Assembleia Geral 2007/2009
CFTL – Centro de Formação e Tempos Livres	Vice-Presidente da Mesa da Assembleia Geral 2007/2009
Ilídio Mesquita	Suplente da Direção 2007/2009
José Carlos Albino	Vogal do Conselho Fiscal 2007/2009
PROACT - Unidade de Investigação e Apoio Técnico ao Desenvolvimento Local à Valorização do Ambiente e à Luta Contra a Exclusão Social	Vogal da Direção 2007/2009 – <b>Rogério Roque Amaro</b>
Rancho Folclórico de Chãos	Vogal da Direção 2007/2009 – <b>Júlio Ricardo</b>
Raul Marques	Suplente da Direção 2007/2009
Rui D'Espiney	Presidente da Mesa da Assembleia Geral 2007/2009   2009/2012

### PRIMEIRO MANDATO EM 2009

Associado/a	Cargo/Mandatos/Representantes
ADC Moura - Associação para o Desenvolvimento do Concelho de Moura	Vogal da Direção 2009/2012 – <b>Clara Lourenço</b>
ADM Estrela - Associação Social e Desenvolvimento	Vice-Presidente da Direção 2009/2012 – <b>Bernardino Gata Silva</b> Vogal Suplente da Direção 2016/2019 – <b>Bernardino Gata Silva</b> Presidente da Mesa da Assembleia Geral 2019/2023 – <b>Bernardino Gata Silva</b>
ADSCS – Associação para o Desenvolvimento Social e Comunitário de Santarém	Vogal do Conselho Fiscal 2009/2012   2012/2015   2015/2016 – <b>Humberto Nelson Ferrão</b>
Alcides Monteiro	Secretário da Mesa da Assembleia Geral 2009/2012   2012/2015   2015/2016
AJD – Associação Juvenil de Deão	Secretária da Direção 2009/2012 – <b>Ana Paula Dias</b> Vogal da Direção 2012/2015 – <b>Ana Paula Dias</b> Vogal da Direção 2015/2016 – <b>Joaquina Mendes</b> Vogal do Conselho Fiscal 2016/2019 – <b>Joaquina Mendes</b> Presidente do Conselho Fiscal 2019/2023 – <b>Joaquina Mendes</b> Vogal do Conselho Fiscal 2024/2028 – <b>Luis Alves</b>
ANOP – Associação Nacional das Oficinas de Projeto	Vogal da Direção 2009/2012 – <b>Carlos Ribeiro</b>
Cooperativa Terra Chã	Suplente da Direção 2009/2012 – <b>Júlio Ricardo</b>
ETNIA	Vogal do Conselho Fiscal 2009/2012 – <b>Mário Alves</b>
Jorge Wemans	Presidente do Conselho Fiscal 2009/2012
Manuel Canaveira Campos	Vogal da Direção 2009/2012
Monte - Desenvolvimento Alentejo Central, ACE	Vogal da Direção 2009/2012 – <b>Eduardo Figueira</b>

## PRIMEIRO MANDATO EM 2012

Associado/a	Cargo/Mandatos/Representantes
ACI – Centro InterculturaCidade	Vogal da Direção 2012/2015 – <b>Mário Alves</b> Secretário da Direção 2015/2016 – <b>Mário Alves</b>
Aliende – Associação para o Desenvolvimento Local	Presidente da Direção 2012/2015   2015/2016 – <b>Eduardo Figueira</b>
António Pedro Dores	Presidente do Conselho Fiscal 2012/2015   2015/2016
ATLAS – Cooperativa Cultural, Crl	Tesoureiro da Direção 2012/2015 – <b>Manuel Solla</b>
CDBVTCACPVM - Conselho Directivo do Baldio do Vale da Trave, Casal do Além, Covão dos Porcos e Vale de Mar	Vogal do Conselho Fiscal 2012/2015 – <b>Luís Ferreira</b>
CMCD – Centro Municipal Cultura e Desenvolvimento de Idanha-a-Nova	Secretário da Direção 2012/2015 – <b>Frederico Reis</b> Vogal do Conselho Fiscal 2016/2019 – <b>João Carlos Sousa</b>
Cooperativa Três Serras	Secretária da Mesa da Assembleia Geral 2012/2015 – <b>Maria do Carmo Bica</b>
	Tesoureira da Direção 2015/2016 – <b>Maria do Carmo Bica</b>
	Vogal Suplente da Direção 2016/2019 – <b>Rui Machado da Conceição</b>
Cresaçor – Cooperativa Regional de Economia Solidária, Crl	Suplente da Direção 2012/2015 – <b>Suzete Frias</b>
	Vogal da Direção 2015/2016 – <b>Célia Pereira</b>
	Tesoureira da Direção 2016/2019   2019/2023 – <b>Célia Pereira</b> Presidente da Direção 2024/2028 – <b>Célia Pereira</b>
Ecomuseu de Barroso	Vice-Presidente da Direção 2012/2015 – <b>David Teixeira</b>
	Vice-Presidente da Direção 2015/2016   2016/2019 – <b>Fernando Rodrigues</b>
Eduardo Pereira Marques	Suplente da Direção 2012/2015
Vítor Coelho Barros	Presidente da Mesa da Assembleia Geral 2012/2015   2015/2016

## PRIMEIRO MANDATO EM 2015

Associado/a	Cargo/Mandatos/Representantes
ECOS – Cooperativa de Educação, Cooperação e Desenvolvimento, Crl	Vogal da Direção 2015/2016 – <b>Bruno António</b>
EPAR – Escola Profissional Almirante Reis	Vogal da Direção 2015/2016 – <b>Joffre Justino</b>
FAJUDIS – Federação das Associações Juvenis do Distrito de Santarém	Vogal da Direção 2015/2016 – <b>Jorge Rodrigues Claro</b>
ICE - Instituto das Comunidades Educativas	Vogal do Conselho Fiscal 2015/2016 – <b>Horácio Reigado</b>

## PRIMEIRO MANDATO EM 2016

Associado/a	Cargo/Mandatos/Representantes
Abrottea - Associação Dinamizadora Cultural Histórica E Ambiental De Brotas	Secretária da Mesa da Assembleia Geral 2016/2019 - <b>Pedro Mendonça</b>
ADSCCL – Associação de Desenvolvimento Social e Cultural dos Cinco Lugares	Vogal da Direção 2016/2019 – <b>Liliana Simões</b>
Associação de Desenvolvimento Rural Mútua de Basto – Associação Mútua de Seguros e Multi Serviços Mútua de Basto Norte	Vogal da Direção 2016/2019 – <b>Luís Lopes</b>
ECGERMINAR - Associação de Desenvolvimento do Interior de Promoção do Comércio Solidário, do Ecoturismo e Luta à Desertificação Rural	Presidente da Direção 2016/2019   2019/2023 – <b>Marco Domingues</b>
GlocalDecide – Associação para a Democracia, a Cidadania e o Desenvolvimento	Vogal da Direção 2016/2019 – <b>Sílvia Maria Pereira</b>
Grupo de Solidariedade Social, Desportivo, Cultural e Recreativo de Miro	Secretário da Direção 2016/2019   2019/2023 – <b>Vítor Andrade</b>
Regina Pinto Lopes	Secretária da Mesa da Assembleia Geral 2016/2019
SEIES - Sociedade de Estudos e Intervenção em Engenharia Social, Crl	Presidente do Conselho Fiscal 2016/2019 – <b>Isabel Rebelo</b>
	Vice-Presidente da Direção 2019/2023 – <b>Isabel Rebelo</b>
	Vice-Presidente da Mesa de Assembleia Geral 2024/02028 – <b>Isabel Rebelo</b>

## PRIMEIRO MANDATO EM 2019

Associado/a	Cargo/Mandatos/Representantes
ADRIEM – Associação de Desenvolvimento Regional Integrado das Terras de Santa Maria	Vogal Suplente da Direção 2019/2023 – António Luís Grifo Vogal da Direção 2024/2028 – Doroteia Sá e Silva
Associação Autocaravanista de Portugal – CPA	Vogal da Direção 2019/2023 – Paulo Moz Barbosa Vogal da Direção 2024/2028 – Paulo Moz Barbosa
Casa da Esquina – Associação Cultural	Vogal Suplente da Direção 2019/2023 – Sandra Alves
Coolabora – Intervenção Social	Vogal do Conselho Fiscal 2019/2023 – Gracinda Pereira / Graça Rojão Vogal do Conselho Fiscal 2024/2028 – Graça Rojão
João Leitão	Secretário da Mesa da Assembleia Geral 2019/2023 Secretário da Mesa da Assembleia Geral 2024/2028
Jorge Rodrigues Claro	Vogal da Direção 2019/2023 Vice-Presidente da Direção 2024/2028
Oikos – Cooperação e Desenvolvimento	Vogal do Conselho Fiscal 2019/2023 – Rafael Drummond Borges Vogal do Conselho Fiscal 2024/2028 – Rafael Drummond Borges
Sara Trindade	Vogal da Direção da Animar 2019/2023 Vogal Suplente da Direção da Animar 2024/2028
Taipa – Organização Cooperativa para o Desenvolvimento Integrado	Secretária da Mesa da Assembleia Geral 2019/2023 – Dora Guerreiro

## PRIMEIRO MANDATO EM 2024

Associado/a	Cargo/Mandatos/Representantes
Frederico Reis	Tesoureiro da Direção 2024/2028
Activar Lousã	Secretária da Direção 2024/2028 - Fernanda Vaz
VICENTINA - Associação para o Desenvolvimento do Sudoeste	Vogal da Direção 2024/2028 - Aura Fraga
Barafunda – Associação Juvenil de Cultura e Solidariedade Social	Vogal Suplente da Direção 2024/2028 - António Rufino

## Lista de Presidentes

Mandatos	Assembleia Geral	Presidente	Direção Vice-Presidente	Tesoureiro/a	Conselho Fiscal
1993/1996	Rogério Roque Amaro	José Portela	ESDIME – José Carlos Albino	SOLIDÁRIOS – José Brás	TDA – José Basto
1996/1999	Rogério Roque Amaro	ESDIME – José Carlos Albino	SOLIDÁRIOS – José Brás	PROBARROSO – Paulo Pires	MSR – Tília Fonseca
2000/2003	Rogério Roque Amaro	IN LOCO – Alberto Melo	SOLIDÁRIOS – José Brás	António Castela	MSR – Luís Borges
2003/2004	Rogério Roque Amaro	ROTA DO GUADIANA – David Machado	ADER SOUSA – Carla Carneiro ACERT – Miguel Torres Bruno	Luís Moreno	MSR – Maria Manuela Carvalho
2004/2007	Rogério Roque Amaro	ROTA DO GUADIANA – David Machado	ADER SOUSA – Carla Carneiro ACERT – Miguel Torres Bruno	Luís Moreno	MSR – Maria Manuela Carvalho
2007/2009	Rui D’Espiney	ACERT – Miguel Torres Bruno	ADRL – Maria do Carmo Bica ESDIME – David Marques ADCL – Manuel Sarmento	TRILHO – Florence Melen	CEARTE – Luís Rocha
2009/2012	Rui D’Espiney	Rogério Roque Amaro	ADM ESTRELA – Bernardino Gata Silva	ADRL – Maria do Carmo Bica	Jorge Wemans
2012/2015	Vítor Coelho Barros	ALIENDE – Eduardo Figueira	Ecomuseu de Barroso – David Teixeira	ATLAS – Manuel Solla	António Pedro Dores
2015/2016	Vítor Coelho Barros	ALIENDE – Eduardo Figueira	Ecomuseu de Barroso – Fernando Rodrigues	COOPERATIVA TRÊS SERRAS – Maria do Carmo Bica	António Pedro Dores
2016/2019	Rogério Roque Amaro	Associação EcoGerminar – Marco Domingues	Ecomuseu de Barroso – Fernando Rodrigues	CRESAÇOR – Célia Pereira	SEIES - Sociedade De Estudos E Intervenção Em Engenharia Social, Crl - Isabel Rebelo
2019/2023	Bernardino Gata Silva	Associação EcoGerminar – Marco Domingues	SEIES - Sociedade De Estudos E Intervenção Em Engenharia Social, Crl – Isabel Rebelo	CRESAÇOR – Célia Pereira	Associação Juvenil de Deão - Joaquina Mendes
2024/2028	Marco Domingues	Cresaçor – Cooperativa Regional de Economia Solidária, CRL – Célia Pereira	Jorge Claro	Frederico Reis	Oikos – Cooperação e Desenvolvimento - Rafael Borges

# Repensar o Desenvolvimento Local: ousar enfrentar os desafios do futuro

Raul Lopes, Coordenador do Barómetro do Desenvolvimento Local - IPPS-Iscte

O desenvolvimento local (DL) tem sido, nas últimas décadas, uma das abordagens centrais para pensar a coesão territorial, a dinamização económica e a melhoria da qualidade de vida das comunidades. Mais do que um conjunto de políticas isoladas, o DL constitui uma estratégia integrada de transformação social e económica ancorada nos territórios e nas pessoas.



Segundo a definição clássica de Vázquez-Barquero (1998), o desenvolvimento local pode ser entendido como uma estratégia de crescimento e de mudança estrutural que procura criar emprego e melhorar a qualidade de vida da população através da utilização dos recursos endógenos de cada território. Esta definição continua a ser particularmente relevante no contexto atual, pois sublinha a importância de olhar para os territórios não apenas como espaços administrativos, mas também como ecossistemas sociais, económicos e culturais. Antecipação face aos desafios que se colocam. É também reduzir impactos sociais e criar condições para que os territórios possam construir soluções próprias, enraizadas nas suas necessidades e potencialidades.

## Um conceito multidimensional

O desenvolvimento local é, antes de mais, um conceito multidimensional e holístico. Articula dimensões económicas, sociais e ambientais e reconhece que o progresso territorial depende da capacidade de integrar estas várias componentes numa estratégia coerente.

Trata-se igualmente de um processo. Um processo que privilegia a mobilização dos recursos endógenos — naturais, humanos, culturais e institucionais — em articulação com oportunidades externas que possam potenciar o desenvolvimento do território.

Outra característica fundamental é a participação. O DL implica arranjos de governança multinível que envolvem diferentes atores: instituições públicas, empresas, organizações da sociedade civil e comunidades locais.

Estes atores operam em diferentes escalas — local, regional, nacional e internacional — e a sua articulação é essencial para a eficácia das estratégias de desenvolvimento.

O desenvolvimento local é também territorialmente referenciado.

## Os desafios enfrentados por territórios metropolitanos são distintos daqueles que caracterizam os territórios rurais ou de baixa densidade.

Por isso, as políticas devem ser sensíveis ao contexto e responder às necessidades específicas de cada território — numa lógica claramente *place-based*.

## O percurso recente das políticas de desenvolvimento local

Nas últimas décadas, Portugal conheceu um conjunto significativo de políticas e intervenções que contribuíram para melhorar as condições de vida das populações e reforçar a capacidade dos territórios.

Num primeiro momento, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980, a prioridade centrou-se na criação de infraestruturas básicas promovidas pelas



autarquias locais: eletrificação, abastecimento de água, redes de saneamento e sistemas de recolha de resíduos.

Na década de 1990, o foco deslocou-se para a mobilidade e para a acessibilidade.

## O investimento em vias férreas, autoestradas, estradas nacionais e municipais, bem como em sistemas de transporte coletivo, contribuiu para aproximar territórios e reduzir desigualdades de acesso.

Mais recentemente, surgiram também iniciativas relacionadas com a mobilidade suave, ciclovias e reorganização da circulação urbana.

Paralelamente, assistiu-se ao reforço dos equipamentos coletivos e das políticas sociais locais, muitas vezes em parceria entre autarquias

e instituições particulares de solidariedade social (IPSS). Educação, saúde, habitação, combate à pobreza, apoio a crianças e idosos, animação cultural e desportiva tornaram-se áreas fundamentais de intervenção.

Nos anos 2000 ganhou também destaque a requalificação do espaço público, com a valorização de centros urbanos, praças e espaços comunitários, bem como a recuperação de património edificado e rural.

Por fim, um papel importante foi desempenhado pelas iniciativas de animação do desenvolvimento e participação comunitária, muitas vezes promovidas por Grupos de Ação Local (GAL) e outras organizações da sociedade civil. Estas iniciativas contribuíram para dinamizar comunidades rurais, promover o turismo rural e valorizar patrimónios culturais e identitários.

Muito foi feito. Mas isso não significa que possamos resignar-nos.

## Limitações e desafios das políticas atuais

Apesar dos avanços registados, as políticas de desenvolvimento local enfrentam hoje vários desafios que exigem reflexão e mudança.

Em muitos casos persistem intervenções excessivamente sectoriais, que subestimam a dimensão económica do desenvolvimento. Por outro lado, muitas políticas continuam fortemente condicionadas pelas agendas europeias de financiamento, definindo prioridades mais em função do acesso aos fundos do que das necessidades reais das comunidades.

Também se observam situações de perversidade nas lógicas de implementação. Políticas que deveriam responder às necessidades das populações acabam, por vezes, por gerar efeitos contrários — como se observa em certos programas de habitação.

Outro problema recorrente prende-se com o défice de participação cívica.

## O desenvolvimento local deve ser um processo participativo, mas muitas estratégias continuam a ser desenhadas de forma pouco inclusiva, com fraca mobilização das comunidades.

A falta de sinergias entre os diversos atores — Estado, autarquias, GAL, IPSS, empresas e associações — constitui igualmente um obstáculo. Sem articulação entre estes intervenientes, o próprio princípio do desenvolvimento local fica comprometido.

Por fim, muitas políticas revelam uma certa cegueira territorial. Ou são desenhadas sem considerar as especificidades dos territórios, ou concentram-se excessivamente em micro-intervenções pouco articuladas com estratégias mais amplas.

### Domínios que exigem novas prioridades

Repensar o desenvolvimento local implica também reconhecer áreas que continuam insuficientemente trabalhadas.

Entre elas destacam-se o emprego, a habitação, o apoio à população idosa e a sustentabilidade ambiental, incluindo a gestão da floresta. É essencial distinguir entre infraestruturas estratégicas e a mera reprodução de investimentos que acrescentam pouco valor aos territórios.

No plano económico, é necessário ir além da animação territorial ou da construção de infraestruturas clássicas. Promover o desenvolvimento económico local exige apostar na inovação, na produtividade e na especialização produtiva dos territórios.

No plano social, surgem desafios urgentes: o acesso à habitação, a integração de migrantes, o reforço de equipamentos pré-escolares, lares para idosos e unidades de cuidados continuados. A política cultural também precisa de evoluir, passando de uma lógica centrada na fruição para uma estratégia que promova também a produção cultural local.

A gestão da floresta constitui outro tema crítico, particularmente face ao flagelo recorrente dos incêndios. Em muitas regiões, a floresta estrutura o território e a economia local. No entanto, persistem dificuldades na gestão da propriedade e na rentabilização do património florestal. Modelos coletivos de gestão, como as Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), podem constituir parte da solução em territórios onde a dimensão da propriedade o permite. Mas é preciso encontrar soluções mais ousadas para as zonas de micro-propriedade: sem rentabilizar a floresta, não há política de prevenção que resulte.

### Três desafios decisivos para o futuro

Entre os desafios atuais do desenvolvimento local, três assumem particular relevância.

O primeiro é o acesso à habitação. Entre 2016 e 2024, o custo da habitação em Portugal duplicou, tornando-se um problema central para muitas famílias e comunidades.

O segundo é o combate ao populismo. O crescimento eleitoral de forças populistas de extrema-direita em vários países europeus demonstra como o sentimento de abandono e as desigualdades territoriais podem fragilizar a democracia. A resposta passa por políticas de integração social e cultural de migrantes, inclusão educativa de crianças

de minorias étnicas, combate à pobreza e atenção às populações mais envelhecidas. É igualmente fundamental combater a *guetização* do espaço público.

O terceiro desafio é a competitividade da economia local e a criação de emprego. Entre 2000 e 2024, o crescimento médio anual do PIB per capita na União Europeia foi de apenas 1,1%. Em territórios onde a economia estagnou ou regrediu, o populismo encontrou terreno fértil.

Se queremos fortalecer a coesão social e democrática, precisamos de colocar o desenvolvimento económico no centro das estratégias territoriais.

Isso implica reforçar a competitividade das economias locais, promover inovação e especialização produtiva, mobilizar a diáspora, difundir informação estratégica e dinamizar redes de atores económicos.

### Um novo impulso para o desenvolvimento local

O desenvolvimento local continua a ser uma das ferramentas mais importantes para promover territórios mais coesos, inclusivos e resilientes. Mas para cumprir plenamente esse papel é necessário repensar políticas, reforçar a participação cívica e promover uma verdadeira articulação entre os diferentes atores do território.

Mais do que repetir modelos do passado, importa construir novas estratégias capazes de responder aos desafios contemporâneos — económicos, sociais, ambientais e democráticos. Só assim o desenvolvimento local continuará a ser aquilo que sempre pretendeu ser: um projeto coletivo de transformação dos territórios e de melhoria da vida das comunidades.



**O desenvolvimento local continua a ser uma das ferramentas mais importantes para promover territórios mais coesos, inclusivos e resilientes.**



# Coesão Territorial: Sem Desenvolvimento Local?

José Manuel Henriques, Investigador Integrado do DINÂMIA'CET-Iscte

O Tratado de Lisboa (2007) inscreveu a coesão territorial como objetivo da União Europeia a par da coesão económica e da coesão social (Artigos 3º, 174º e 175º). Entretanto, a Comunicação da Comissão Europeia *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength* (Comissão Europeia, 2008) situou o contributo potencial da política de coesão territorial na Europa e o Relatório Barca (Barca, 2009) apresentou uma perspectiva concreta de operacionalização em torno de um 'modelo' *place-based* para o desenvolvimento europeu assente em formas de governança multinível para a mobilização integral de recursos na 'totalidade das localidades'.

Esta perspectiva vem ao encontro de uma mudança de paradigma em desenvolvimento regional que se começou a desenhar em finais dos anos 70 e que aponta no nosso país, por exemplo, para a sinergia potencial entre a acção dos Municípios e das Organizações de Desenvolvimento Local na acção para o desenvolvimento.

Mas, a mudança de paradigma é difícil. Nos discursos contemporâneos não é raro encontrar noções ou expressões supostamente associadas a essa mudança embora reproduzam pressupostos do paradigma que se quer mudar. É o caso



da noção de 'conectividade' no sentido de 'acessibilidade' ou da noção de 'potencial' no sentido de 'recurso'. É também o caso das noções de 'cluster', 'hub' ou 'rede' quando reproduzem o pressuposto de que a proximidade física constitui garantia suficiente de interacção sectorial para a competitividade e inovação que se encontra presente nos pressupostos associados aos 'polos de desenvolvimento' e a economias externas de aglomeração e escala.

**A animação territorial pode contribuir para a concertação da acção de entidades determinadas a interagir para responder ao desafio de mudança paradigmática que está implícito na promoção da coesão territorial.**

O Tratado de Lisboa não define exactamente o sentido em que a noção de "coesão territorial" deverá ser entendida. No entanto, o Tratado propõe uma abordagem territorializada do projecto Europeu e o *Green Paper* explicita que a coesão territorial *não* depende apenas de políticas públicas territoriais. Destaca a relevância da dimensão territorial das políticas sectoriais e macroeconómicas e destaca a importância da *coordenação* entre políticas sectoriais e territoriais. Apesar da indefinição no Tratado, verifica-se um consenso em torno da admissão de que *todas* as políticas públicas poderiam ambicionar assegurar a redução de disparidades territoriais.

No entanto, as políticas públicas territoriais em causa inscrevem-se nos pressupostos da mudança paradigmática em curso desde finais dos anos 70 e encontram no desenvolvimento local uma perspectiva de concretização de estratégias de desenvolvimento regional assentes na realização do potencial endógeno à 'totalidade das localidades' europeias.

## 1. Coesão Territorial como objetivo da União Europeia

O Tratado de Lisboa, o *Green Paper* e o Relatório Barca permitem situar com algum detalhe a perspectiva com que a coesão territorial pode

ser entendida. Segue-se uma síntese de uma abordagem já antes desenvolvida (Henriques, 2009a).

### Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa afirma explicitamente no seu Artigo 3º: “A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros. A União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu.”.

No Artigo 174º associa a ‘coesão territorial’ ao “desenvolvimento harmonioso” e à “redução de disparidades entre os níveis de desenvolvimento entre diferentes regiões”. Pode ler-se: “A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial. Em especial, a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.”

Finalmente, no Artigo 175º afirma implicitamente a necessidade de assegurar a coordenação entre políticas territoriais e políticas macroeconómicas e sectoriais e afirma explicitamente o papel dos fundos estruturais na acção para esse objectivo: “Os Estados-Membros conduzirão e coordenarão as suas políticas económicas tendo igualmente em vista atingir os objectivos enunciados no artigo 174º. A formulação e a concretização das políticas e acções da União, bem como a realização do mercado interno, terão em conta os objectivos enunciados no artigo 174º e contribuirão para a sua realização”.

### Green Paper on Territorial Cohesion

A Comunicação da Comissão Europeia *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength* (Comissão Europeia, 2008) começa por clarificar que ‘coesão territorial’ respeita à criação de condições para o desenvolvimento harmonioso em todos os lugares assegurando a todos os cidadãos a possibilidade de valorizar as características específicas de cada território. Afirma a natureza contextualmente dependente da competitividade e reconhece que ela depende da capacidade das pessoas e das empresas assegurarem o melhor uso possível dos activos dos respectivos territórios e assegurarem ligações com outros territórios num mundo cada vez mais globalizado e interdependente.

### Finalmente, a Comunicação afirma que cabe às políticas públicas ajudar os territórios a proceder ao melhor uso dos seus activos e promover abordagens territorialmente integradas na resolução dos respectivos problemas envolvendo respostas intersectoriais e a cooperação entre diferentes actores.

É importante relembrar que a Comunicação clarifica também que a coesão territorial não depende apenas de políticas públicas territoriais e destaca a importância da coordenação entre políticas sectoriais e territoriais (integração de políticas, multinível e intersectorial).

### Relatório Barca

O Relatório independente elaborado por Fabrizio Barca “*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*” (Barca, 2009) procura contribuir com uma perspectiva concreta para a concretização da acção orientada pelos desafios enunciados.

O Relatório Barca aprofunda a relevância da dimensão territorial do desenvolvimento e da capacidade de iniciativa e de organização de base territorial para a mobilização integral de recursos tanto para o rendimento e o crescimento económico (‘eficiência económica’) como para o combate à pobreza e exclusão social (‘inclusão social’).

Com efeito, o Relatório Barca afirma como concepção política subjacente à sua proposta uma abordagem *place-based* do desenvolvimento na Europa e afirma a sua explícita relação directa com o que OCDE designa por “novo paradigma da política regional” (OCDE, 2009a). O Relatório desenvolve com detalhe as implicações desse tipo de abordagem para as formas de governança e destaca, entre outros aspectos, a inovação em torno de prioridades-chave, um novo quadro estratégico para a política de coesão, a experimentação para a inovação na mobilização de actores locais e a promoção de exercícios de ‘avaliação de impacto’ mais orientados para a organização de processos de aprendizagem.

É relevante assinalar que o Relatório Barca aprofunda o entendimento que é feito de política de coesão distinguindo-a de redistribuição financeira. Está em causa contribuir para a criação de condições institucionais, organizacionais e técnicas favoráveis à ruptura com ineficiências económicas

e com bloqueios à inclusão social.

Neste sentido, trata-se de agir para a mudança institucional na ‘totalidade das localidades’ e não apenas nas unidades territoriais associadas à incidência particular de alguns problemas (‘regiões-problema’). Considera-se que armadilhas conducentes à ineficiência económica e bloqueios à inclusão social podem ocorrer em qualquer localidade e que em todas as localidades as respectivas instituições enfrentam dificuldades na adaptação às mudanças externas nas condições contemporâneas para o que podem ser ajudadas através de intervenções exógenas.

### 2. Coesão territorial na Europa: os desafios

O reconhecimento da relevância da coesão territorial na construção da Europa introduzido pelo Tratado de Lisboa coloca desafios específicos ao aprofundamento da relação entre a coesão territorial e o desenvolvimento local.

#### Em síntese:

- A coesão territorial respeita a um processo de articulação territorial do projecto europeu que não se confina ao domínio das políticas territoriais; pressupõe uma atenção explícita aos efeitos territoriais das políticas macroeconómicas e sectoriais e pressupõe políticas de desenvolvimento regional que não se restringem aos desequilíbrios regionais e aos problemas de regiões específicas mas acolham os desafios de desenvolvimento de qualidade diferente na ‘totalidade das regiões’; por outro lado, isso requer formas de governança que permitam simultaneamente a

articulação multi-nível e a articulação inter-sectorial para a integração territorial da acção na construção de respostas específicas adequadas a cada unidade territorial;

- Está em jogo uma mudança paradigmática na compreensão das relações entre as sociedades e os respectivos territórios e as implicações que daí decorrem na formulação das políticas públicas; tem como implicação directa a compreensão de que os desafios que se colocam à competitividade, ao emprego e à inclusão social têm concretizações que são interdependentes e dependentes dos contextos em que os respectivos desafios se colocam; ou seja, os desafios colocam-se de forma espacialmente diferenciada e localmente específica o que pressupõe respostas únicas em cada unidade territorial; a coesão territorial não respeita apenas a ‘regiões-problema’ mas à ‘totalidade das localidades’;
- O tipo de mudança a ocorrer na ‘totalidade dos contextos locais’ que melhor pode contribuir para a interdependência entre a competitividade, emprego e inclusão social, envolve formas de governança multi-nível, inter-sectorial e colaborativa adequadas à construção de respostas únicas em cada território que, por sua vez, pressupõem uma capacidade local de iniciativa e de organização suficientes para assegurar a coerência dessa especificidade e a sinergia potencial entre os diferentes domínios de política pública (OCDE, 2009b).

Mas, essa capacidade de iniciativa e organização poderá não pré-existir em cada território. Ou existindo, poderá não se orientar para a

facilitação das mudanças que melhor podem concorrer para objectivos de competitividade, emprego e inclusão social (inércias institucionais, inexistência ou desadequação de serviços públicos, deficits de competências técnicas e organizacionais, etc.).

Na acção para a concretização dessa capacidade de iniciativa e organização coloca-se a relevância da proposta da ‘animação territorial’ como possível domínio de política pública orientado para a criação de condições para a realização do potencial endógeno à ‘totalidade das localidades’ conforme explicitado pelo Relatório Barca.

### 3. Coesão territorial e desenvolvimento local: visitar o sentido da mudança de paradigma em desenvolvimento territorial

Como se viu, a coesão territorial pressupõe a concretização de uma mudança de paradigma nas políticas territoriais. Trata-se de uma mudança de paradigma que se começou a esboçar no final da década de 70.

Segue-se uma breve ilustração sintética de domínios de aprofundamento em que desde então o aprofundamento dessa mudança de paradigma se tem vindo a manifestar com base num aprofundamento já realizado (Henriques, 2006).

#### a. Estratégias e de desenvolvimento regional «endógeno» e desenvolvimento local

As contribuições teóricas deste campo vêm a possibilidade de mudança do contexto socioeconómico local como dependente do papel da iniciativa local e da capacidade organizacional (*agency*). Enfatizam o seu papel na realização do ‘potencial endógeno’ para a ‘autodeterminação selectiva’ na concretização de um

desenvolvimento alternativo à focalização exclusiva no crescimento económico (necessidades básicas, pobreza, equilíbrios ambientais, etc.).

### O 'potencial endógeno' a realizar não se restringe à afectação de recursos locais.

A expressão é usada como referência das condições político-institucionais, organizacionais e técnicas subjacentes à mobilização integral de recursos locais, e não locais, em função de prioridades localmente definidas. Este tipo de contributos, tiveram diferentes tipos de aprofundamento. Mas começaram a suscitar atenção mais sistemática na sequência de exercícios de avaliação das políticas regionais tradicionais realizadas em finais da década de 70 ('polos de desenvolvimento', investimentos públicos em infraestruturas, acessibilidade centro-periferia, etc.). Estes exercícios revelaram resultados muito insatisfatórios e, principalmente, uma clara desadequação aos desafios que as transformações a nível mundial começavam a permitir antecipar (Nova Divisão Internacional do Trabalho, 'reestruturação global', etc.). As prioridades passaram a orientar-se para questões de natureza qualitativa (qualificações e competências, iniciativas locais e criação de emprego, inovação em processos e produtos, tecnologias adequadas, etc.) e estrutural (relações organizacionais e institucionais entre empresas e territórios, superação de dependências regionais, etc.).

Entretanto, iniciava-se a reformulação da natureza do sentido das noções de 'região' e de 'problema regional'. De regiões 'tanto maiores quanto melhor' para o máximo aproveitamento de 'economias externas de aglomeração' passou a

discutir-se a necessidade de regiões serem 'tão pequenas quanto possível' para a possibilidade de questões de desenvolvimento poderem ser acauteladas (decisão política, identidade territorial, mobilização colectiva, etc.). A noção de 'problema regional' deixou de estar associada apenas a desequilíbrios regionais e 'regiões-problema' e passou a considerar-se poder ser generalizável a *todas* as regiões tendo em atenção a sua necessidade de capacidade de iniciativa e organização, inovação e flexibilidade ('processos sinérgicos intra-regionais', "complexos de inovação regional", etc.) face a tendências de 'desintegração territorial' e concomitante enfraquecimento das condições endógenas de reacção a 'ameaças externas' suscitadas pelas transformações mundiais.

### Contrariamente à perspectiva defendida pelas políticas regionais tradicionais, os impulsos para o desenvolvimento deixaram de ser expectáveis através de simples maior abertura ao 'exterior' (atração de investimento exógeno às regiões, orientação exportadora, etc.).

Afirma-se a necessidade de 'autodeterminação selectiva'. Não no sentido do 'fecho' ou 'dissociação', mas no sentido do reforço das condições de decisão política de base territorial face a domínios como mobilização de empresários em escolhas tecnológicas, mobilização de recursos, respeito por identidades culturais de base territorial, circuitos económicos intra-regionais, regulação de acesso ao solo, acessibilidade

intra-periférica, etc. Tratava-se também de assegurar condições de 'defesa' através do maior controlo possível de processos de 'drenagem' e de 'polarização' (*backwash effects* e *polarization effects*).

Os resultados da investigação desenvolvida com base em estudos de caso revelaram que em processos de desenvolvimento regional 'endógeno' os impulsos iniciais decorrem de indivíduos ou organizações, que, agindo de formal formal ou informal, desempenham um papel de 'agentes de desenvolvimento' pela consciência de uma ameaça externa e de um 'interesse colectivo' a preservar (Municípios, organizações de desenvolvimento local, 'animadores' ou *change makers* individuais, etc.). No plano económico, por exemplo, as iniciativas consideradas bem-sucedidas foram principalmente desencadeadas a nível local e orientadas para a mobilização de recursos empresariais locais, a diversificação económica, a introdução de novos produtos ou a introdução de novas formas organizacionais.

Este tipo de resultado não é de fácil tradução em termos de política pública convencional. Não é fácil encontrar uma resposta inteiramente satisfatória relativamente ao modo de conceber políticas públicas adequadas à facilitação de iniciativas locais orientadas para a realização do 'potencial endógeno' e à auto-sustentação da acção para o desenvolvimento no conjunto das unidades territoriais.

### Está em causa a especificidade dos contextos e a centralidade de relações de interdependência e sinergia associados à possível emergência de iniciativas.

Com a sua ênfase na *reformulação conceptual* das questões de desenvolvimento e na conseqüente alteração de prioridades, na centralidade de *agency*, e na redução da escala das abordagens, o desenvolvimento regional 'endógeno' representou um grande *impulso* inicial para as bases teóricas do desenvolvimento local.

Mas, de acordo com estes pressupostos, o desenvolvimento local situa-se muito para além da discussão da respectiva escala. Pode ser promovido, ou bloqueado, tanto a nível central como local. Pode ser entendido como um *método* para promover *outro* desenvolvimento regional (abordagem territorial de *outro* desenvolvimento), e tanto pode envolver o reforço da *centralização*, da *descentralização*, ou de ambas.

### A iniciativa local e a disponibilidade local de recursos não são condições suficientes para o desenvolvimento local.

A dependência 'passiva' de 'efeitos de difusão espacial' ou da 'atração' de capital e da iniciativa empresarial exógenos podem não ser uma garantia suficiente do desenvolvimento local. Par além da redução da escala está em causa a concretização de um 'outro' desenvolvimento.

#### b. As origens da riqueza regional e o desenvolvimento local : 'retorno à subsistência'

Os contributos teóricos deste campo consideram que a possibilidade de mudança do contexto socioeconómico local depende da mobilização das comunidades em torno de uma visão integrada da

produção de valor de uso e de valor de troca.

Este tipo de contributos partem do reconhecimento de que garantir a satisfação das necessidades das populações constitui o objectivo central a promover na relação entre o desenvolvimento regional e a acção comunitária local no contexto contemporâneo de 'reestruturação global'. Discutem a natureza da 'riqueza' regional (*regional wealth*) e mostram a relação entre produção de valor de troca e de valor de uso. Revisitam o contributo de percursos inspirados por ideias libertárias e do socialismo utópico e mostram a sua relevância como contributos originais para as origens do desenvolvimento regional 'endógeno' e para o planeamento territorial contemporâneo.

A noção de 'retorno à subsistência' constituía o modo de focalizar a atenção na relevância central da produção de valor de uso, tanto individual como colectivo. Procuram contrariar o 'esquecimento' da relevância da produção de valor de uso na vida humana em sociedade. Constatam que, a nível mundial, as comunidades estão envolvidas de formas diversas na produção de valor de uso tanto em actividades de subsistência (produção agrícola ou pesqueira para autoconsumo, autoconstrução, produção de energia, etc.) como em actividades desenvolvidas no seio de agregados domésticos (*households*) (preparação de alimentos, vestuário, cuidado de dependentes, etc.).

Partem da identificação de necessidades a satisfazer e consideram que o problema de desenvolvimento regional a resolver se exprime na identificação das competências e recursos necessários à sua satisfação prioritariamente através da produção de valor de uso.

Os agregados domésticos constituem o seu ponto de partida. Os humanos vivem em contextos relacionais, em agregados domésticos simultaneamente envolvidos em actividades de consumo e produção (valor de uso, pequena produção mercantil, etc.).

Este tipo de contributos orientaram-se para o aprofundamento das relações possíveis entre a produção colectiva e individual de valor de uso e de valor de troca no desenvolvimento regional e introduzem uma abordagem da 'riqueza regional' no desenvolvimento local que permite uma maior complexidade na relação entre satisfação de necessidades humanas e a superação da sua redução a actividades de consumo.

#### c. Teoria da reestruturação e 'estudos de localidade': mudança global, 'agency' e 'efeitos de localidade'

As contribuições teóricas deste campo consideram a possibilidade de mudança no contexto socioeconómico local como dependente da *agency* local (*agency matters*). Trata-se de um conjunto diferenciado de contributos em que a noção de teoria da reestruturação (*restructuring theory*) é usada para a tentativa de encontrar explicações para as transformações em curso a nível mundial.

### Salientam o potencial de 'estudos de localidade' (locality studies) para identificar estruturas e mecanismos que conduzem a problemas que são o foco da mudança.

Vêm as localidades como 'contextos reais de interacção social' e como tal reconhecem a sua adequação para analisar a dualidade *agency-structure*. Esta perspectiva metodológica permite a análise de factores locais, e não locais, de mudança local subjacentes a problemas vividos localmente, bem como condições locais, e não locais, das quais uma mudança duradoura pode depender.

Exemplificando com o caso da pobreza. Enquanto problema *wicked*, pressupõe o rigor conceptual na sua delimitação, as formas de causalidade podem ser não-lineares e situarem-se a níveis de profundidade diferentes, e a acção contra a pobreza dependerá sempre da interpretação subjectiva sobre o nível relevante de causalidade tendo em atenção a natureza do agente e do contexto de intervenção.

Situações de pobreza concretas manifestam-se de forma única e diferente em cada contexto territorial o que pode contribuir para a ilusão da sua natureza local. Mas, as suas causas estruturais poderão ser locais, e não locais.

### **Problemas nas localidades poderão não ser problemas (só) das localidades.**

Com a 'teoria da reestruturação', os 'estudos de localidade' correspondem a uma preocupação básica com a importância do *espaço* e do *lugar* nos resultados concretos das relações entre a atividade humana e as configurações espaciais. Dada a variabilidade espacial dos fenómenos sociais, nomeadamente, da variabilidade espacial das manifestações concretas da 'reestruturação global', a especificidade local pode estar ligada à possibilidade de ocorrência dos assim designados 'efeitos de localidade'.

Nas condições contemporâneas, esses efeitos podem envolver a alteração da relação entre contiguidade física e proximidade social. As relações económicas e sociais relevantes para a transformação local podem não decorrer da simples 'vizinhança física'. A pertença a uma comunidade pode também situar-se para além da pertença histórica a essa comunidade e decorrer de uma 'determinação de pertença' de quem viveu a sua história em contextos diferentes. Uma localidade pode, assim, ser conceptualizada não só como uma área com fronteiras físicas definidas, mas também como expressão física de relações sociais envolvendo localidades longínquas nas expressões biográficas dos seus membros.

Portanto, as condições contextuais podem oferecer uma possibilidade de análise e ação e os estudos de localidade oferecem uma possível abordagem metodológica para a análise das relações em causa. Vem ao encontro da resolução do problema teórico central que consistia em saber se os fenómenos espacialmente variáveis geram entidades causais localizadas *específicas* com os seus próprios poderes causais distintos e se é possível captar a complexidade das interdependências em causa. Tanto mais que *agency (agency matters)* se revela como decisiva quando combinações de fenómenos espacialmente variáveis interagem na criação de 'efeitos de localidade' em contextos territoriais concretos.

O 'local' do desenvolvimento local corresponde, assim, a 'unidades territoriais de desenvolvimento' onde condições únicas se constituem (*locality effects*) tanto na génese dos problemas, como nas possibilidades de acção (relações de força, interesses de entidades, etc.), ou como na

própria emergência de *agency* ('apesar de' ou como 'reação' à desintegração local, etc.).

### **A base material das localidades é constituída por pessoas (relações sociais, etc.), não por espaço físico.**

#### **d. 'Regiões vencedoras' e desenvolvimento local: 'distritos industriais', 'competitividade territorial' e 'espessura institucional'**

As abordagens teóricas neste domínio são muito variadas e começaram a desenvolver-se no início da década de 80 a partir de diferentes influências paradigmáticas (*industrial districts*, especialização flexível, sistema produtivos locais, meios inovadores, sistemas de inovação regional, etc.). Todos eles tentam explicar o 'sucesso' do desempenho económico das regiões *vencedoras*. Este 'sucesso' é entendido principalmente em termos de inovação e competitividade das empresas. Em geral, partilham também uma preocupação particular com as pequenas e médias empresas.

### **O aspecto crítico do seu consenso reside na forma como o papel do contexto é sublinhado na explicação do 'sucesso' das regiões vencedoras.**

Explicam de formas diferentes como o contexto se exprime. Valorizam aspectos de natureza não-económica (encastramento territorial, história, identidade, confiança e capital social, factores independentes do preço na comercialização, etc.), e factores de natureza intra-regional na facilitação da inovação (relações

sinérgicas, complexos de inovação regional, relações entre inovação tecnológica, mudança institucional, mudança social, etc.).

Algumas abordagens introduzem a possibilidade de uma análise mais aprofundada do papel da coesão social para a 'competitividade territorial', uma vez que uma cultura regional de inclusão social e de capacitação social é susceptível de encorajar a criatividade económica, permitindo que diversos grupos sociais e indivíduos realizem o seu potencial. Estes contributos defendem que as políticas de estímulo ao empreendedorismo regional devem reconhecer a centralidade das políticas de combate à *exclusão social* nestes processos, especialmente no contexto de regiões marcadas por problemas de desemprego estrutural persistente e de empreendedorismo menos expressivo.

Além disso, como o contexto socioeconómico pode ser *criado*, as mudanças no contexto socioeconómico podem ser identificadas e consideradas necessárias para alcançar o resultado desejado. Ao criar o contexto socioeconómico, a *espessura ou insipiência institucional e organizacional* tornam-se questões *inevitáveis* na análise das possibilidades de acção local para o desenvolvimento local.

#### **e. Regiões 'perdedoras', 'áreas urbanas em crise' e desenvolvimento local: 'desintegração local' e 'desenvolvimento territorial integrado'**

As contribuições teóricas deste campo consideram a possibilidade de mudança no contexto socioeconómico local também estritamente dependente de *agency* destinada a contrariar

a 'desintegração local'. O reconhecimento da aplicabilidade limitada de abordagens como *industrial districts*, estimulou algum interesse científico em localidades 'perdedoras' ou 'desintegradas'.

### **Nos documentos Europeus contemporâneos encontram-se referências a regiões em que as respectivas populações as sentem como 'regiões esquecidas' ou que 'não contam' como explicação para as formas de radicalizam política que aí são encontradas.**

Mas, a preocupação existe desde os primeiros contributos para as estratégias de desenvolvimento regional 'endógeno' com a referência a regiões 'menos desenvolvidas', 'periféricas', ou de 'industrialização antiga'.

Alguns contributos retomam abordagens centradas nas condições de satisfação de necessidades básicas (para além de processos de consumo individual e colectivo), combate à pobreza e em concepções de desenvolvimento designado como 'integrado' assentes na promoção do envolvimento alargados das comunidades locais (participação, *empowerment*, etc.). Reconhece-se o limite das políticas públicas e das práticas mais correntes das organizações da sociedade civil e propõe-se a 'inovação social' de forma sistemática.

O conceito de *desintegração local* desempenha um papel central na tentativa de ligar a 'reestruturação global' aos desafios do desenvolvimento local neste tipo de áreas.

Como o ponto de partida *não* é estático, a atenção centra-se nos aspectos da mudança local onde a 'desintegração local' pode ajudar a ligar a 'reestruturação global' à acção para o desenvolvimento. O papel da história e da especificidade local é reconhecido na aceitação do carácter *path-dependent* de qualquer possibilidade de mudança local.

Contudo, conceptualizar a 'desintegração local' requer um desenvolvimento conceptual e teórico específico. A 'desintegração local' pode ser analisada como ocorrendo *numa* localidade, mas não pode ser considerada como decorrendo *dessa* localidade. Pode ser reduzida ao destino de uma unidade territorial ser 'desligada' da dinâmica exógena de acumulação de capital. Mas, como é o caso das 'áreas urbanas em crise', elas podem emergir do declínio ou de dinâmicas produzidas localmente, *bem como* em outros lugares do contexto urbano, de cuja dinâmica espacial e social pode depender (segregação social espacial, segregação funcional espacial, renda fundiária urbana, 'morte' económica dos edifícios, etc.).

Mesmo a possível fragmentação das relações sociais nestas áreas não pode ser dissociada das dimensões espaciais e temporais nas condições contemporâneas, dada a mudança do papel do espaço e do tempo nos 'meios sociais alargados'.

#### **f. Desenvolvimento comunitário e desenvolvimento local: pensamento crítico e construção de ações coletivas**

Os contributos teóricos neste campo consideram que a mudança socioeconómica depende de mudanças de atitude e de comportamento. A

construção de uma consciência 'crítica' e da acção colectiva são vistas como factores-chave para uma possível mudança. Mudanças de atitude e comportamento envolvem mudanças a nível individual e colectivo nomeadamente no que diz respeito à possibilidade de acção colectiva.

Na década de 60, as contribuições relevantes para o 'desenvolvimento comunitário' vieram do trabalho com grupos e organizações voluntárias, abordando os problemas individuais numa base colectiva e procurando compreender e trabalhar as razões externas da sua existência.

**Promover a participação, ajudar as pessoas a adquirir confiança, competências, conhecimentos e uma maior consciência da sua vida, promover o seu empowerment e a organização eficaz têm sido contribuições importantes do desenvolvimento comunitário para a agenda de desenvolvimento local de hoje.**

Admite-se que actores 'estrategicamente posicionados' informados pelos desenvolvimentos teóricos do campo do desenvolvimento comunitário podem actuar no sentido da promoção da 'consciência crítica' e da construção da acção colectiva. Dada a *dualidade de estrutura*, isto pode representar possibilidades de *transformação de estruturas*, em vez da sua reprodução, bem como a construção de *agency* para acções de base local na acção para o desenvolvimento.



#### 4. Desenvolvimento local e 'não-emergência' espontânea de iniciativa para a realização do potencial endógeno na 'totalidade das localidades': contributos da 'animação territorial'

Como se viu, o Tratado de Lisboa inscreveu o princípio da 'coesão territorial' como objectivo da União Europeia e o Relatório Barca mostrou como a concretização desse princípio pressupõe a urgência da criação de condições institucionais e organizacionais favoráveis à mobilização integral de recursos na 'totalidade das localidades' (por razões de 'eficiência económica' e 'inclusão social').

O tipo de mudança a ocorrer na 'totalidade dos contextos locais' envolve a criação de formas de governança multinível e intersectorial para a integração territorial na construção de respostas únicas em cada território assim como uma capacidade local de iniciativa e de organização de forma a assegurar essa coerência e a 'sinergia' potencial na articulação entre os diferentes domínios de política pública.

Contudo, a necessária iniciativa local poderá não emergir 'espontaneamente' ou poderá não apresentar a consolidação necessária. Os contributos iniciais para estratégias de desenvolvimento regional 'endógeno' identificavam essa característica como desafio de política pública. Este tipo de resultado não é de fácil tradução em termos de política pública convencional. Não é fácil encontrar uma resposta inteiramente satisfatória relativamente ao modo de conceber políticas públicas adequadas à facilitação de iniciativas locais orientadas para a realização do 'potencial endógeno' e à auto-sustentação da acção para o desenvolvimento no conjunto das unidades territoriais. Está em causa a especificidade dos contextos e a centralidade de

relações de interdependência e sinergia associados à possível emergência de iniciativas.

A 'animação territorial' afirma-se, aqui, como domínio de acção pública orientado prioritariamente para a facilitação da emergência de iniciativa local orientada para a autossustentação da acção para o desenvolvimento. Foi objecto de acção experimental no quadro da Iniciativa Comunitária EQUAL. Foi criada a Rede Temática "Animação Territorial" e os seus resultados sintetizados no respectivo *Living Document* (Henriques, J. M., 2008). A Rede Temática criou ela própria o Projecto Anim@Te (Henriques, J. M., 2009b) através do qual foi ensaiado um modelo de facilitação de *mainstreaming* dos resultados daquela Rede Temática.

#### A criação da Agência para a Coesão Territorial nos Açores (AGECTA) e a sua Academia para a Coesão nos Açores (ACA) permitiu dar sequência a esses resultados através da formação dos assim designados 'Agentes de Coesão'.

De acordo com os resultados da acção experimental desenvolvida, a 'animação territorial' concretiza-se em torno de sete domínios críticos: compreensão de processos de desintegração territorial em desenvolvimento local, acção colectiva e novas formas de governança, integração socioeconómica e inovação social, planeamento territorial e transformação local, produção de conhecimento científico orientado para a acção e diálogo entre diferentes formas de conhecimento, identificação de *skills gaps* e desenvolvimento autónomo de competências,

e, finalmente, avaliação para a validação de conhecimento na acção experimental e para a facilitação de *mainstreaming* (horizontal e vertical).

#### a. Processos de Desintegração Territorial e 'Sentido' do Desenvolvimento Local

O desenvolvimento local pressupõe a interferência num processo de transformação visando a 'reacção' ou a 'resistência' a processos de desintegração territorial (êxodo rural e movimentos migratórios, abandono ou sobreutilização de recursos locais, etc.).

A compreensão de processos de desintegração territorial constitui um ponto de partida incontornável em animação territorial. O momento do 'início' da acção é sempre o momento do ponto de 'chegada' do processo (*path dependence*) que concorreu para a necessidade de agir.

Mas, a intenção de reagir ou contrariar esse processo pressupõe a identificação de possibilidades de mobilização integral de recursos assim como a identificação de dimensões de controlo possível do seu uso ('forças', agentes que apoiam e reagem, etc.).

Assim, a acção por projectos locais pode não ser suficiente para que se concretize o desenvolvimento local. Pelo menos, terão que incluir como seu propósito a construção de condições institucionais, organizacionais e técnicas viabilizadoras da futura auto-sustentação da acção iniciada.

Por outro lado, desenvolvimento local inscreve-se num movimento de transição paradigmática em que os objectivos a atingir pressupõem a construção de perspectivas de intervenção não-convencionais (*path-departure, path-creation*) e que se situam para além do crescimento económico

(satisfação de necessidades humanas, superação de situações de pobreza, equilíbrios ambientais, etc.).

#### b. Acção colectiva e novas formas de governança ('Building Agency')

A construção da capacidade de iniciativa e organização de base territorial (*agency*) viabilizadora da auto-sustentação da acção transformadora para o desenvolvimento local constitui uma dimensão central da animação territorial.

#### Numa abordagem place-based pressupõe a construção de novas formas de governança (multinível, intersectorial, etc.) para o reforço da capacidade de resposta em cada unidade territorial à desintegração territorial e à necessidade de induzir transformações orientadas por objectivos de desenvolvimento não convencionais (necessidades humanas, pobreza, emprego, etc.).

Como processos de desintegração territorial têm causas locais, e não locais, a facilitação da integração de políticas públicas na resposta à especificidade com que os problemas se exprimem localmente constitui um desafio em animação territorial (integração intersectorial, integração multinível, etc.). A experiência vai também mostrando a necessidade de acção específica para a

concretização de novas formas de envolvimento da sociedade civil (governança colaborativa, parcerias, trabalho em rede, etc.).

Assim, por exemplo, o trabalho em parceria para o desenvolvimento local coloca-se para além da co-responsabilização na execução física e financeira de projectos. Pode ser necessária mas não é suficiente. Trata-se da criação da capacidade de iniciativa e organização para a auto-sustentação da acção (*Building Agency*). Pode ser ponto de partida, mas terá que ser ponto de chegada na conclusão de um projecto de desenvolvimento local.

#### c. Integração socioeconómica, inovação societal e desenvolvimento local

A mudança de paradigma em desenvolvimento regional que se encontra subjacente ao desenvolvimento local, envolve prioridade à satisfação de necessidades básicas, mudança em situações de pobreza, eco-desenvolvimento, etc.. Assim, o desenvolvimento local não se reduz a uma diminuição da escala das unidades territoriais e do nível territorial da decisão, mas pressupõe a capacidade de agir em função dessa mudança de paradigma.

A facilitação da concretização de novas visões sobre possibilidades de acção ('inovação societal', inovação nas políticas públicas, etc.) e a sua orientação para a satisfação de necessidades humanas são ilustrativas de domínios de mobilização de recursos na resposta a problemas sentidos como prioritários (superação de situações de pobreza, animação para o empreendedorismo e 'empreendedorismo inclusivo', abastecimento de proximidade, produção para

autoconsumo, criação de organizações de economia social, empreendedorismo social, processos de economia solidária, etc.).

#### A animação territorial pode concretizar-se na possibilidade de contribuir simultaneamente para a diminuição da dependência mercantil na satisfação de necessidades e na diversificação de formas de acesso ao rendimento.

Tanto pode envolver a produção individual e colectiva de valor de uso (autoconsumo alimentar e energético, auto-construção, etc.) como a promoção da 'empregabilidade' através de 'percursos de inserção' ou a promoção do novo emprego através do empreendedorismo convencional ou 'inclusivo' ('empresas sociais', 'microcrédito', etc.).

Pode igualmente envolver a promoção de 'sinergias' potenciais entre as várias dimensões da organização económica existentes nas comunidades (produção para autoconsumo, reciprocidade, redistribuição e mercado). Nas suas interdependências concorrem para a concretização de possibilidades de integração socioeconómica específicas em cada contexto ('espessura institucional', circuitos económicos intra-locais, 'circuitos curtos', 'economia circular', relações empresariais de subcontratação facilitadoras de formas de empreendedorismo, etc.).

#### d. **Desafios contemporâneos e paradigmas de planeamento**

O desenvolvimento local pressupõe formas diferentes de planeamento na ligação entre conhecimento e acção. A produção de planos locais formais (PDM, PDS, etc.) pode não ser garantia suficiente da concretização das formas de planeamento mais adequadas à acção transformadora para o desenvolvimento local.

A animação territorial procura contribuir para a criação de soluções específicas adaptadas a cada contexto (*context-dependent*) com inspirações diversas e identificação de experiências não convencionais de planeamento (*Planning for Real*, etc) para o aprofundamento da capacidade de planear para o desenvolvimento local.

#### **A animação territorial pode acolher diferentes tradições em planeamento territorial.**

Reconhece que nenhuma tradição, por si só, é suficiente para corresponder aos desafios em causa e promove soluções adequadas a cada contexto com inspiração nessas diferentes tradições.

Assim, pode promover a produção de planos-documento com base na valorização de informação quantitativa e tratamento estatístico (tradição do planeamento 'racional-compreensivo'), pode assumir a representação de interesses e condições políticas (tradição *advocacy-equity*), pode promover a 'desocultação' e literacia de causas dos problemas na acção (tradição da 'economia política'), é sensível à valorização do 'vivido' dos problemas, com escuta e diálogo com quem vive os problemas (tradição da 'acção comunicativa') ou pode envolver directamente a

facilitação da acção colectiva para a acção transformadora através da criação de organizações concretas (tradição do planeamento 'radical').

#### e. **Conhecimento científico orientado para a acção e diálogo entre diferentes formas de conhecimento**

O desenvolvimento local pressupõe a existência de conhecimento orientado para a acção e que reflita a especificidade dos desafios em cada contexto. O envolvimento convencional da Academia pode não assegurar por si só a qualidade do conhecimento necessário à promoção do desenvolvimento local. O desenvolvimento local carece de conhecimento que situe para além dos limites do paradigma dominante do conhecimento (positivismo, conhecimento disciplinar, sobrevalorização de métodos quantitativos, focalização na determinação de relações entre eventos observáveis, etc.).

#### **A animação territorial assenta na recusa do 'cientismo', defende a produção democrática de conhecimento científico e promove a facilitação de diálogos entre diferentes formas de conhecimento nas comunidades.**

Processos de animação territorial poderão orientar-se para o desafio de produzir conhecimento *context-dependent* e orientado para a acção em processos de desenvolvimento local (criação e destruição de empresas e empregos, desafios à competitividade de micro e pequenas empresas, 'Histórias de Vida' para o

melhor conhecimento sobre causas locais, e não locais, de situações de pobreza, etc.).

Trata-se também de produzir conhecimento através da própria experiência decorrente da implicação na acção transformadora (pragmatismo filosófico) e produzir conhecimento sobre 'condições de possibilidade' para a inovação social a partir da identificação de 'poderes causais', estruturas e mecanismos (não observáveis directamente, instanciados na prática dos actores sociais) de cuja activação ela possa depender (realismo crítico, etc.).

#### **O conhecimento a produzir encontra um contexto organizacional favorável na criação de 'comunidades de prática' ou de knowledge alliances baseadas no aprofundamento de metodologias de investigação disciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar.**

Metodologias deste tipo podem pressupor a centralidade de um investigador de base disciplinar com perfil de facilitação de 'diálogos' intradisciplinares (inter-paradigmáticos), interdisciplinares eventualmente organizados em torno de temas associados a projectos de acção e de 'diálogos' entre conhecimento científico e senso comum (atribuição de sentido a expressões diferenciadas de problemas vividos, reformulação, tradução de conhecimento científico em senso comum, devolução, reconstrução, etc.) eventualmente orientados para a reconstrução de novas formas de conhecimento relevante e útil à acção nos contextos locais.

#### f. **Identificação de 'skills gaps' e desenvolvimento autónomo de competências**

O desenvolvimento local pressupõe a mobilização de competências muito diferenciadas. A formação académica (graduada ou pós-graduada) pode não assegurar por si só a superação de deficits de competências na acção transformadora independentemente do contexto de intervenção.

São complexos os desafios que se colocam ao desenvolvimento de competências nas condições contemporâneas. Inovação institucional, capacitação organizacional e relevância crescente de competências específicas (técnicas e genéricas) concorrem para a 'obsolescência precoce' de competências. Equipas intersectoriais ou interdisciplinares pressupõem o contributo de membros individualmente preparados para aceitar limites de abordagens disciplinares e para o diálogo com outras abordagens. A expansão da inteligência artificial (*Robotic Age*, etc.) exige dos humanos competências a merecer maior atenção (intuição e empatia, pensamento sistémico, visioning e imaginação aplicada, concepção e teste de protótipos, auto-aprendizagem, etc.).

A qualidade da relação interpessoal e condições organizacionais adequadas desempenham um papel decisivo na possibilidade de reconhecimento e expressão de *deficits* de competências e na qualidade dos diálogos essenciais ao exercício da reflexividade colectiva em esforços a desenvolver para a sua superação.

A animação territorial pode contribuir para a facilitação deste tipo de processos na produção contínua de conhecimento e no desenvolvimento de competências específicas,

técnicas e genéricas partindo do exercício da 'reflexividade crítica' sobre a própria experiência em pequenos grupos.

É também o caso da criação de 'comunidades de prática', presenciais ou virtuais, ou de *knowledge alliances*.

#### g. **Avaliação, validação de conhecimento e mainstreaming**

O desenvolvimento local pressupõe processos de avaliação que possam contribuir para a validação de conhecimento decorrente dos resultados da acção corrente (*learning from practice*), para exercícios de avaliação sobre práticas de outros quando exista informação suficiente (*learning from best practice*) e para exercícios de avaliação viabilizadores da legitimação de *mainstreaming* horizontal (transferabilidade metodológica) e vertical (recomendações de política).

Em contexto de transição e obsolescência precoce de competências, toda a acção pode ser potencialmente experimental (pragmatismo filosófico, realismo crítico, etc.) e constituir uma oportunidade contínua de produção de conhecimento e desenvolvimento de competências. Por exemplo, será difícil avaliar o sucesso da acção para o desenvolvimento local simplesmente pela capacidade evidenciada de execução física e financeira de um projecto de desenvolvimento local.

Está em causa o exercício de reflexividade crítica na avaliação da própria experiência ou na 'atribuição de sentido' à experiência de outros ('boas práticas'). Neste caso, está também em causa a capacidade de 'tradução' e da 'recontextualização' dos resultados dessas experiências a partir do acesso a informação contida em narrativas sobre elas e

passível de transformação em conhecimento útil ao contexto de intervenção.

#### **A promoção de avaliação adequada a este tipo de desafios constitui também uma dimensão da animação territorial.**

Não é possível avaliar o sucesso da acção para o desenvolvimento local simplesmente pela capacidade evidenciada de execução física e financeira de projectos de desenvolvimento local. Por exemplo, pode mostrar-se necessária a produção de conhecimento sobre os mecanismos (não observáveis, etc.) facilitadores dos impactos evidenciados e por essa forma produzir conhecimento sobre condições de possibilidade para que alguma forma de inovação se possa efectivamente verificar.

#### **5. Perspectivas: 'aqui' e 'agora'**

O desenvolvimento local é constitutivo da própria possibilidade de realização da coesão territorial. Pressupõe uma capacidade de iniciativa e organização que pode não emergir de forma espontânea nas condições contemporâneas. Tanto mais que estão em causa desafios que decorrem de uma mudança paradigmática.

A legislação portuguesa reconhece que, cobrindo a 'totalidade das localidades', os Municípios portugueses têm atribuições de promoção do desenvolvimento na resposta à prossecução de interesses próprios das respectivas populações. A Constituição portuguesa reconhece as autarquias locais como pessoas colectivas territoriais visando a "prossecução de interesses próprios das populações respectivas" (Artº 235º, 2). A Lei n.º 75/2013 estabelece

o regime jurídico das autarquias locais e refere que constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações. Explicita que os Municípios dispõem de atribuições no domínio da promoção do desenvolvimento (Artº 23.º, 2, m)).

Assim, sempre que possível, a conjugação entre as atribuições, competências e recursos dos Municípios e a iniciativa, flexibilidade e experiência das Organizações de Desenvolvimento Local, pode concorrer, por exemplo, para o reforço de agency de base territorial envolvendo sinergias potenciais para a consolidação de processos de desenvolvimento local na concretização da coesão territorial. As perspectivas oferecidas pela animação territorial poderão facilitar a coerência do desafio que resulta de uma mudança paradigmática e que envolve um esforço significativo de *inovação societal* (inovação nas políticas públicas, inovação nas práticas das organizações da sociedade civil, inovação nas modalidades de relação entre si). A partir da 'totalidade das localidades', o desenvolvimento local pode contribuir para a consolidação da coesão territorial, e, por essa forma, para uma maior capacidade de acomodação e resposta aos desafios imprevisíveis que se colocam nas condições contemporâneas à sociedade portuguesa.



## Referências bibliográficas

Barca, F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared by Fabrizio Barca, at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Commission of the European Communities, Bruxelas

Comissão Europeia, 2008, *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength*, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, Bruxelas

Henriques, J. M., 2009a, *Inovação Social e Coesão Territorial: Contributos Equal*, Gabinete da Iniciativa Comunitária Equal, Lisboa

Henriques, J. M. 2009b, '*Inovação Social e Animação Territorial: Contributos da Iniciativa Comunitária Equal em Portugal*', Sociedade e Trabalho, nº 12

Henriques, J. M. 2008, *Living Document da Rede Temática Animação Territorial e Sectorial*, Gabinete da Iniciativa Comunitária Equal, Lisboa

Henriques, J. M. 2006, *Global Restructuring and Local Anti-Poverty Action: Learning with European Experimental Programmes*, Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa  
[Repositório do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa: Global restructuring and local anti-poverty action: learning from European experimental programmes](#) (acedido em 9 de Abril 2026)

OCDE 2009a *TDPC Meeting at Ministerial Level* (31 March 2009), Background Report, GOV/TDPC/MIN(2009)2.

OCDE 2009b, *Breaking Out of Silos: Joining Up Policy Locally*, OECD, Paris

# A Geografia do Desenvolvimento Local no território português

Luís Moreno, IGOT-ULisboa

**P**erante o título-tema que se apresenta – que não escolhi mas adotei como desafio – importa desde logo introduzir uma proposta excludente: que não tenha aqui lugar fazer “a Geografia do Desenvolvimento Local”, no sentido de um ortodoxo contributo científico para tal desiderato, e nem mesmo “uma Geografia” que tentasse caracterizar o Desenvolvimento Local (DL) envolvendo localizações de entidades que trabalham o DL como processo no espaço-território português. Qualquer dessas opções seria própria de um trabalho com outra dimensão, embora no segundo caso um esforço de síntese pudesse tornar possível uma abordagem razoavelmente interessante, com base em trabalho já realizado e atualizações apropriadas.

Deixando para outras oportunidades as referências a trabalhos com estes tipos de contributos, o texto que se segue pretende ser sobretudo um subsídio para uma discussão sobre o que poderia (ou poderá) ser “a Geografia” do DL, ou seja, que abrangências de matérias poderíamos ter e que escalas de análise seria de considerar.

## Quem representa a Geografia, para abordar o Desenvolvimento Local?

Uma preocupação relevante decorre do que se entende por “Geografia” e de quem a faz, pensando o “fazer” no



sentido de realizar trabalho inerente ao estudo de fenómenos geográficos. Esta preocupação não pode desligar-se de outra: como pode a Geografia representar o DL – fazê-lo de modo pelicular / superficial, sem considerar as condições subjacentes à existência dos processos de valorização socioterritorial que enformam o DL, ou realizar representações deste com feição interpretativa, explicativa e crítica?

Sendo a Geografia a ciência que estuda a organização do espaço terrestre, em diferentes abrangências e escalas, a história mostra-nos que a produção de estudos geográficos sempre foi feita por pessoas com diferentes formações e motivações (e.g. militares, historiadores, exploradores de novas terras, cartógrafos, naturalistas, viajantes-escretores...). Considerando basicamente grandes domínios – geografias física, humana, regional, técnica – tal continua a acontecer, ainda que a formação algo especializada

de “geógrafo”, pela via académica, seja para muitos concebida como a via mais expectável para a realização de pesquisa e produção de trabalho classificável como “de / em Geografia”. Mas sabemos que, especialmente em formas aplicadas, este trabalho é também hoje produzido – individualmente ou no âmbito de equipas de projeto – por diferentes tipos de engenheiros, incluindo agrónomos e engenheiros do ambiente e do território, por arquitetos paisagistas, economistas, antropólogos, sociólogos, ecólogos, geólogos, etc. (meros exemplos).

Não cabendo aqui discutir a realidade do que é a Geografia e o respetivo trabalho abrangido, importa contudo incidir sobre a Geografia do DL, que poderá mesmo afastar-se de uma linha de estudos em “Geografia do Desenvolvimento”, esses sobretudo orientados para análises do bem-estar humano e processos geradores de desigualdades na qualidade de vida das populações, em cidades, regiões e países.

**A representação do Desenvolvimento Local (DL), em análise geográfica, depende primeiramente da representação que se faz do DL.**

O “Local” em DL pode não ser apenas mais um adjetivo de qualificação do “Desenvolvimento”, envolvendo representações mais problemáticas que as que resultam de outras adjetivações e inerentes conceptualizações (e.g. desenvolvimento... comunitário, social, económico, educativo, urbano, rural, agrícola, industrial, turístico, regional, sustentável, endógeno...).

## O “Local”, o “Lugar” e o “Território”, pensando em Desenvolvimento

Na nossa conceção, e pensando no que cabe à Geografia para a abordagem do DL, este tem de ser visto à luz da resignificação do “Local”: de um mero sentido de espaço assimilável ao lugar ou à localidade que se representam num mapa, sendo objetivamente delimitado e observável e sem particular reconhecimento de atributos endógenos relevantes, condição própria de um paradigma funcionalista, até à aquisição de um outro significado, obtido em contexto de modernidade tardia, em especial após a crise dos anos setenta do século passado.

Neste novo contexto, abordagens geográficas tratam o Local / ‘meio local’ (*locale*, em inglês), como um lugar com características biofísicas, ambientais, sociais e culturais próprias, resultado de construção cultural e sujeito a mudanças continuadas. Os meios locais são então quadros de vida, plenos de significados, conforme as interpretações, incluindo os inerentes aos laços entre pessoas e entre estas e as suas marcas (cuja inexistência levou à conceção do ‘não-lugar’), alvo de maior ou menor respeito e com tradução em sentidos para a ação presente e futura. Este Local pode ser considerado também como o cruzamento de múltiplas relações sociais, económicas e políticas e, ganhando massa crítica e

uma determinada influência, visto até como centro de variadas geometrias de poder e elemento ativo na resposta aos desafios da globalização / mundialização, com vários tipos de economia (produtiva, social, solidária, de rede, sectorial, territorial, etc.) e de relações implicadas.

No caso da Europa, logo também de Portugal, de modo relevante, este novo significado do Local dissemina-se no contexto de descentralização (*devolution*, em inglês) e de reestruturação dos anos 1980s, de resposta sistémica à crise do paradigma fordista e do capitalismo monopolista de estado, na transição para o capitalismo global. Temos então o “Local-Território”, cujo processo de desenvolvimento será o DL, envolvendo maior complexidade que o aparentado e precursor Desenvolvimento Comunitário.

A Geografia presta uma nova atenção a este “Local-Território” de várias formas, sendo o DL apenas uma delas. Isso sucede, em grande parte, devido à ampliação / desenvolvimento do conceito de Território e da sua apropriação em termos académicos e sociais. Com origem etimológica no latim *Terra + Torium*, coloca essencial relevância no “*torium*”, este como exercício das relações de poder (domínio, cooperação e conflito...), logo de influência, de apropriação e controlo (e.g. criação de uma jurisdição ou de um espaço de pertença) numa terra. Mas a apropriação pode ser simbólica (por exemplo, a minha terra, o meu bairro, a minha aldeia), propiciando a criação e desenvolvimento de identidades, de sentidos de pertença, apego e responsabilidade.

**Assim, o Território é um espaço geográfico com densidade, apropriado ao longo do tempo em termos sociais,**

**culturais, políticos e económicos, e o seu desenvolvimento coloca-se em função do chamado “capital territorial”, conceito proposto pela OCDE em 2001 como integrando cinco tipos de capital: económico, humano, social, cultural e ambiental, sendo um conceito semelhante ao de “potencial endógeno”.**

Neste contexto, o trabalho em Geografia não apenas envolve o estudo do Território, mas também, de modo aplicado, no seu Planeamento, Gestão e Ordenamento, incluindo contributos para o DL, na aceção deste como Desenvolvimento Territorial. Na sua forma ‘*mainstream*’, tal não será talvez “Geografia do DL” mas pode aproximar-se de uma “Geografia para o DL”, como tem acontecido sobretudo quando o DL é visto na perspetiva municipal, de contributo de municípios para o processo de valorização socioterritorial, fenómeno analisável (e algo abordado) em Portugal desde a consolidação do poder autárquico após o período democrático da Terceira República.

Entre os contributos da Geografia para o DL, vários trabalhos têm considerado em Portugal fatores físicos, humanos, económicos, sociais e institucionais, bem como assimetrias do território nacional de base histórica (Litoral vs. Interior, Norte vs. Sul, parte Continental vs. Insular). Muitas vezes tratam-se de subsídios para a análise do Desenvolvimento Económico Local, uma dimensão importante a montante e a jusante do DL processual, este de componentes cívicas,

políticas e cívico-políticas com tradução institucional em formas de governança local e rural, com particular importância micro-regional. Algumas das referidas assimetrias cruzam diferentes fatores na explicação de características distintas na atuação dos atores envolvidos em processos de governança multinível que são decisivos para o DL, salientando aqueles que implicam territorialidade ativa, dinâmica e dialógica, participada...

### Representações geográficas do Desenvolvimento Local: de um exemplo aos limites

Não têm sido abundantes os estudos de Geografia do – e para o – DL, de considerável abrangência de conteúdos e, portanto, envolvendo bastante generalização, contra o sentido de especialização que a ciência tende a conduzir.

**Quando a generalização corresponde a preocupações de síntese, de articulação de componentes múltiplas, as representações do DL em Geografia puderam traduzir-se na expressão mais reconhecida deste domínio disciplinar (de encruzilhada, nas palavras de Orlando Ribeiro), que são os mapas, instrumentos de mediação para certas leituras da realidade.**

Será o caso da cartografia temática de definição dos territórios-zona do que foram os domínios geográficos de intervenção dos Grupos de Ação Local (GAL) do Programa LEADER (Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), em três fases entre 1991 e 2006, com continuidade na abordagem LEADER depois disso e hoje com a intervenção dos GAL nos territórios rurais sob a figura do Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC). A **figura 1** dá-nos uma perspetiva dessa evolução até ao PDR 2020, mas outras representações – mais atualizadas e desdobradas, ajustadas a aumentos de escala – poderão vir a reforçar a imagem / perceção das pessoas sobre a territorialidade “demarcada” das parcerias estratégicas – implicando formas específicas de governança territorial – que configuram o DL de base institucional e extra-municipal.

Sabendo que a relativa valorização simbólica dos poderes – inerente à configuração ideológica dos cidadãos – passa pela sua representação, fator de inculcação mental e de reconhecimento do interesse geral, este tipo de representação (obtenção de sentido visual da territorialidade) é bastante importante, por um lado, porque marca a aceitação geral como normalidade dos espaços de exercício de poder da “governança LEADER”, uma das formas de fazer DL.

No entanto, o DL faz-se a diferentes escalas (que escapam a este texto) e abrangências extra-geográficas, pelo que podemos dizer que faltam outras representações com “poder de penetração”. Aliás, cada vez mais a Geografia do DL deve confrontar-se com as limitações das representações dos “territórios-zona”, assim como das ainda mais enganadoras que se traduzem em apenas pontos num mapa. Com efeito, a Geografia do DL tem de se obrigar a alcançar também configurações dos “territórios-rede” em que o capital relacional dos atores de DL se manifesta.

Por outro lado, faltam – ou não têm o peso que as necessidades de DL suscitam – abordagens de geografia aplicada que tiram proveito das representações de lugares e de outros contextos de proximidade – incluindo casos que envolvem identidades e sentimentos de pertença, para analisar as condições de participação de pessoas / atores e promover o seu potencial contributo no contexto de projetos e processos que decorrem ou se projetam nos seus territórios de proximidade e de apropriação. O uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC) e, por exemplo, com recurso a plataformas interativas com informação georreferenciada, pode potenciar novos alcances para a ligação entre representações e ações de valorização comunitária, com virtual estímulo aos processos de DL. Isto será também alimentar uma cidadania digital que, sendo colaborativa, pode recriar apropriações territoriais e expandir os modos de fazer / ativar uma Geografia transformadora...

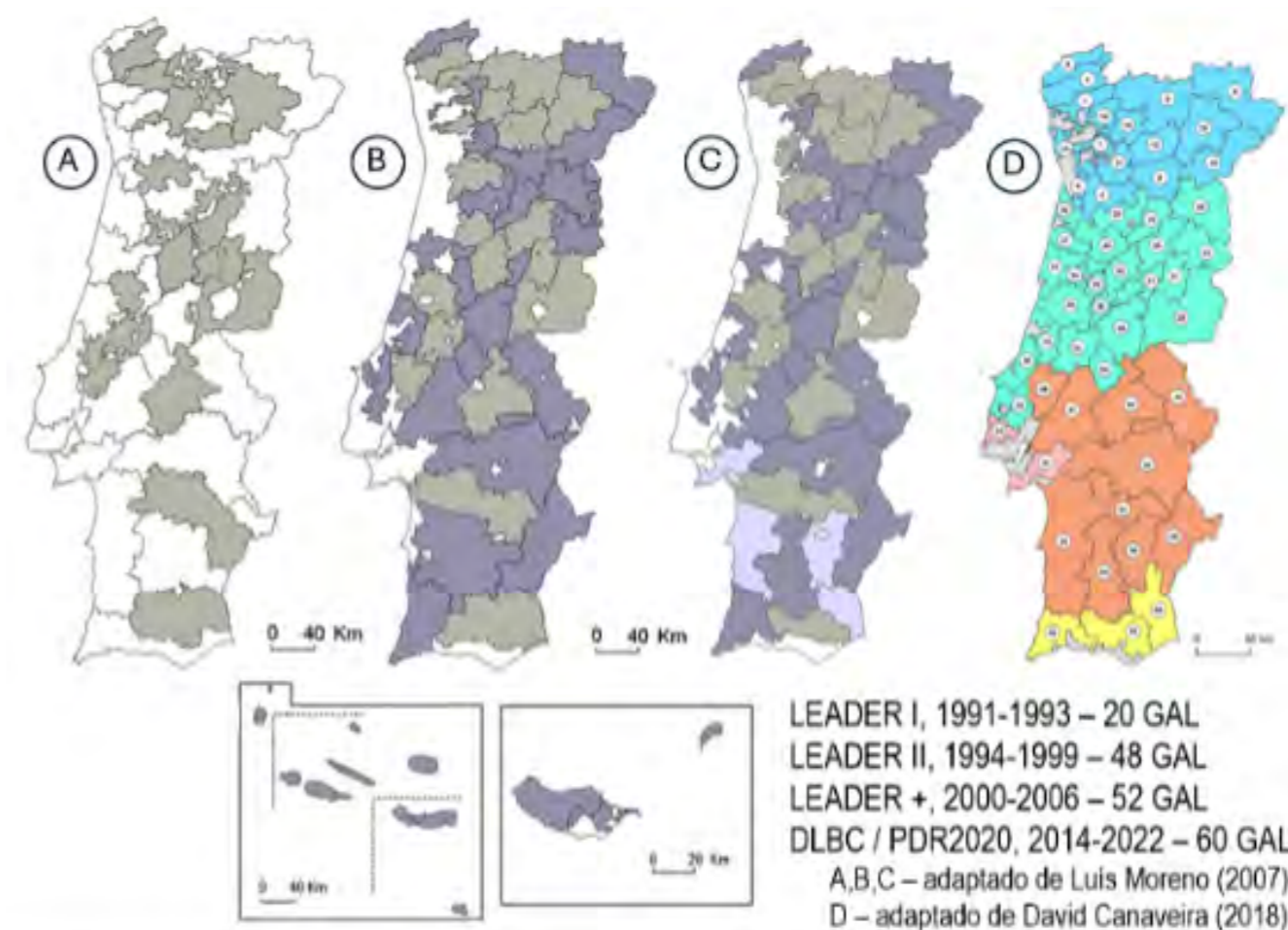


Figura 1 – Territórios de intervenção LEADER / DLBC

# Um Estatuto para Reconhecer e Fortalecer o Desenvolvimento Local

Marco Domingues, Investigador Integrado na Age.Comm – Unidade de Investigação Interdisciplinar Comunidades Envelhecidas Funcionais - IPCB

**O desenvolvimento local em Portugal tem sido, nas últimas décadas, um eixo indispensável da coesão social e territorial, da inovação social e da mobilização das comunidades.**

Grande parte deste percurso tem sido conduzido por organizações da economia social profundamente enraizadas nos territórios, que colaboram com autarquias, regiões e administração central na construção de respostas integradas para desafios sociais, económicos e ambientais.

**Contudo, o papel estruturante destas organizações nem sempre encontrou um reconhecimento institucional adequado.**

A proposta de criação de um Estatuto de Organização Não Governamental de Intervenção Comunitária para o Desenvolvimento Local (ONGIC\_DL) surge precisamente para colmatar esta lacuna, ao formalizar e valorizar um setor essencial para a vitalidade dos territórios.

**Reconhecer a relevância das organizações de desenvolvimento local**

Em centenas de municípios e milhares de freguesias,



as organizações de intervenção comunitária assumem diariamente funções que vão muito além da prestação de serviços sociais. Mobilizam agentes locais, articulam políticas públicas, fortalecem redes comunitárias e desenvolvem projetos capazes de gerar impacto social duradouro. Trata-se de um conjunto diversificado de instituições decisivas, sobretudo em territórios marcados por fragilidades estruturais que atuam em múltiplos domínios: inclusão social, dinamização económica local, igualdade de oportunidades, sustentabilidade ambiental, inovação social e cidadania ativa.

A proposta de Estatuto reconhece, assim, a missão destas organizações e cria um quadro legal próprio para aquelas cuja intervenção comunitária constitui a essência da sua atuação. Este reconhecimento não é

meramente administrativo: é uma afirmação política do valor estratégico do desenvolvimento local na construção de um país com maior coesão social.

**Um quadro jurídico para a intervenção comunitária**

O Estatuto define princípios orientadores e critérios claros para o reconhecimento das ONGIC\_DL. Entre os seus objetivos centrais encontra-se:

- » A implementação de programas e projetos de natureza social, cultural, ambiental, económica e cívica.
- » A promoção de processos participativos e colaborativos que mobilizem comunidades e atores institucionais.
- » A articulação sistemática com municípios, entidades regionais, administração central e outras organizações da sociedade civil.

**A diversidade das áreas abrangidas pelo Estatuto reflete a própria complexidade do desenvolvimento local contemporâneo.**

As organizações atuam frequentemente em temas como:

- » educação para a cidadania e capacitação comunitária;
- » integração de migrantes e combate às desigualdades;
- » igualdade de género e inclusão de grupos vulneráveis;
- » dinamização económica, empreendedorismo e emprego;
- » sustentabilidade ambiental, alterações climáticas, agricultura e desenvolvimento rural;
- » intervenção urbana, regeneração territorial e inovação cultural.

A natureza multidimensional dos desafios exige respostas integradas, adaptadas às especificidades de cada território algo que estas organizações têm sido capazes de garantir ao longo de décadas.

**Um dos pontos essenciais da proposta de Estatuto reside na consolidação da relação entre o Estado e o movimento do Desenvolvimento Local.**

A intervenção comunitária tem sido amplamente financiada por programas públicos, fundos europeus e estratégias governamentais. Contudo, a alternância política e os ciclos dos quadros comunitários de apoio têm provocado instabilidade nas equipas e fragilizado a continuidade de projetos essenciais.

O Estatuto procura, assim:

- » estabilizar as relações institucionais;
- » criar mecanismos duradouros de apoio financeiro, técnico e logístico;
- » promover contratos-programa plurianuais que reduzam a precariedade das equipas;
- » reforçar a confiança entre Estado, organizações e comunidades.

Simultaneamente, introduz exigências de transparência, avaliação e responsabilidade no uso de recursos públicos pilares fundamentais para a credibilidade do Desenvolvimento Local.

**A sustentabilidade financeira é também um desafio recorrente para as organizações de desenvolvimento local.**

A proposta de Estatuto ao promover a combinação de mecanismos permite maior previsibilidade e capacidade de planeamento e introduz um conjunto de instrumentos destinados a reforçar essa sustentabilidade, entre os quais:

- » benefícios fiscais associados ao mecenato para o desenvolvimento local;
- » acesso facilitado ao estatuto de utilidade pública;
- » instrumentos específicos de financiamento a projetos de inovação comunitária;
- » diversificação de fontes de receita, reduzindo dependências exclusivas de fundos europeus.

**A legitimidade do processo e o papel da Animar**

**A Animar – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local**, com mais de 30 anos de atuação, desempenha um papel central na consolidação do movimento de desenvolvimento local. A sua presença no Conselho Nacional para a Economia Social (CNES) e na Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) reforça a legitimidade do Estatuto, que concretiza disposições dos artigos 10.º e 13.º da Lei de Bases da Economia Social (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio), relativas ao fomento da inovação e diversidade no setor. A proposta do Estatuto representa, assim, um compromisso político do Governo na valorização de cerca de 5.000 organizações que atuam nos territórios, reforçando a inovação societal e o desenvolvimento comunitário.

**O desenvolvimento local não é apenas um conjunto de projetos: é um processo social, político e comunitário que constrói futuro a partir dos territórios.**

A criação do Estatuto de ONGIC\_DL representa um passo decisivo na consolidação deste movimento em Portugal. Reconhece o valor das organizações que trabalham diariamente para construir comunidades mais justas, participativas e sustentáveis. E afirma, de forma inequívoca, que a coesão territorial não se decreta constrói-se com as pessoas, com as organizações e com as comunidades. Mais do que um instrumento jurídico, o Estatuto é um marco político que assume o desenvolvimento local como uma prioridade estratégica e um compromisso coletivo com a coesão social e territorial.

# Recomendações para o Desenvolvimento Local: enquadramento e desafios de implementação

Jorge Claro, Vice-Presidente da Animar

**O desenvolvimento local tem vindo a afirmar-se, nas últimas décadas, como um paradigma central na formulação de políticas públicas orientadas para a coesão territorial, a inclusão social e a sustentabilidade.**

Longe de constituir uma abordagem meramente operacional ou subsidiária, trata-se de um campo consolidado de reflexão científica e prática institucional, ancorado em contributos da sociologia, da economia territorial e das ciências políticas.

**Neste contexto, as 30 propostas apresentadas pela Animar configuram não apenas um conjunto de recomendações, mas um referencial estratégico que merece análise crítica à luz do conhecimento acumulado.**

Do ponto de vista conceptual, o desenvolvimento local pode ser entendido como um processo endógeno, participativo e territorialmente situado, que mobiliza recursos locais — materiais e imateriais — para promover bem-estar, coesão e resiliência. Esta definição encontra respaldo



em autores como Robert Putnam, que evidencia o papel do capital social na eficácia das instituições e no desempenho territorial.

As propostas da Animar alinham-se com esta tradição teórica ao enfatizarem três dimensões estruturantes: participação, governança multinível e capacitação institucional. A promoção da democracia participativa, por exemplo, insere-se numa lógica de aprofundamento democrático que vai além dos mecanismos representativos clássicos, incorporando práticas deliberativas e colaborativas. A literatura evidencia que territórios com maiores níveis de participação cívica tendem a apresentar melhores indicadores de desenvolvimento, não apenas económicos, mas também sociais e ambientais.

Por outro lado, a ênfase na governança multinível reflete a necessidade de articular diferentes escalas de decisão

— local, regional, nacional e europeia — num quadro coerente e funcional. Esta perspetiva é particularmente relevante no contexto da União Europeia, onde instrumentos como iniciativas comunitárias como a EQUAL ou LEADER/DLBC têm demonstrado a eficácia de abordagens territoriais integradas, baseadas em parcerias locais e estratégias ascendentes (“bottom-up”).

No plano económico, as propostas destacam a necessidade de reforçar a economia social e solidária como pilar do desenvolvimento territorial. Este enfoque é evidenciado pelo papel destas organizações não apenas na criação de emprego, na prestação de serviços de proximidade e na dinamização das economias locais — sobretudo em territórios de baixa densidade —, mas também na resposta às necessidades das comunidades e no apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade. A sua relevância torna-se particularmente evidente em contextos de crise, como durante a pandemia, período em que populações institucionalizadas dependeram, em larga medida, da intervenção continuada de equipas técnicas, evidenciando o carácter essencial e insubstituível destas entidades na garantia de respostas sociais em cenários de elevada exigência. Para além



do seu impacto direto, estas entidades contribuem para a retenção de valor no território e para a construção de redes de cooperação, elementos essenciais para a resiliência económica.

Contudo, não podemos ignorar os constrangimentos estruturais que condicionam a eficácia destes instrumentos, como a fragmentação institucional, a instabilidade dos mecanismos de financiamento e a insuficiente valorização dos recursos humanos envolvidos.

As propostas da Animar identificam estes desafios e apontam para soluções que incluem a criação de um enquadramento jurídico específico, a estabilização de linhas de financiamento e o reconhecimento profissional de trabalhadores/as em organizações de desenvolvimento local.

Intervenções de curto prazo, desarticuladas e excessivamente dependentes de ciclos políticos e de programas de financiamento tendem a produzir impactos limitados e pouco sustentáveis. Pelo contrário, abordagens de longo prazo, assentes em planeamento estratégico e monitorização contínua, revelam maior eficácia na transformação estrutural dos territórios.

Outro aspeto relevante prende-se com a inovação social. As propostas sublinham a importância de promover soluções inovadoras para problemas complexos, numa lógica de experimentação e aprendizagem. Este enfoque está em linha com

a crescente valorização da inovação social nas agendas políticas internacionais, sendo reconhecida como um mecanismo eficaz para responder a desafios como o envelhecimento, a exclusão social ou a transição ecológica.

Importa ainda destacar a transversalidade do desenvolvimento local. No quadro teórico do desenvolvimento local, autores como Rogério Roque Amaro sublinham o seu carácter intrinsecamente multidimensional, estruturado na articulação entre diferentes domínios — económico, social, cultural, ambiental, político-institucional e territorial. Esta perspetiva integrada permite compreender o desenvolvimento local não apenas como um processo de crescimento económico, mas como uma dinâmica mais ampla de promoção do bem-estar, da coesão social e da valorização dos recursos e identidades locais. Ao enfatizar a interdependência destes domínios, reforça-se a necessidade de abordagens territoriais que conciliem eficiência económica, inclusão social, sustentabilidade ambiental e participação democrática, reconhecendo o papel central das comunidades e das instituições locais na construção de trajetórias de desenvolvimento sustentadas. Esta visão é fundamental para enfrentar problemas complexos, que não podem ser resolvidos através de políticas setoriais isoladas.

Não obstante a solidez e a relevância das propostas, subsiste um desafio central: a

sua operacionalização. Neste sentido, a concretização das recomendações exige não apenas vontade política, mas também capacidade institucional, coordenação intersectorial e mecanismos eficazes de avaliação. Exige, igualmente, uma mudança de paradigma na forma como o Estado se relaciona com os territórios, passando de uma lógica centralizada para uma abordagem mais descentralizada e colaborativa.

**Em conclusão, as 30 propostas para o desenvolvimento local constituem um contributo relevante e fundamentado para o debate sobre o futuro dos territórios e da coesão nacional.**

Contudo, o seu impacto dependerá, em última instância, da capacidade de as transformar em políticas públicas consistentes, sustentadas e orientadas para resultados.

Num contexto de crescente complexidade e incerteza, o desenvolvimento local emerge não apenas como uma opção, mas como uma necessidade estratégica. Assumi-lo como tal implica reconhecer que o futuro dos territórios se constrói a partir da sua diversidade, das suas capacidades e, sobretudo, das suas comunidades.

# As terras raras da 2ª ruralidade

## Entre o produtivismo, a agroecologia e a cultura territorial

António Covas, Professor catedrático na Universidade do Algarve

**A**s grandes transições em curso colocam os sistemas agro territoriais (SAT) – agroalimentares, agroflorestais, agroambientais, agroturísticos – em tensão permanente no que diz respeito às opções fundamentais entre capital natural e tecnologia, rentabilidade e sustentabilidade, economias de rede e economias de aglomeração, custos diretos e custos de oportunidade, no fundo entre opções de curto, médio e longo prazos.

O exemplo mais atual desta tensão é aquele que é vivido em direto pelos agricultores europeus, que protestam contra a inflação dos custos diretos, as regras do pacto ecológico e dos ecorregimes, os efeitos dos novos acordos comerciais, a desordem na logística e no comércio internacional devido à guerra e às sanções, a aceleração tecnológica e digital e, no final, o esmagamento das margens comerciais e a desigualdade na distribuição do rendimento no interior das cadeias de valor.



Dito isto, e embora o dossier PAC não esteja ainda totalmente fechado, o que fica inscrito em pano de fundo reconduz-nos a uma velha discussão entre as opções que privilegiam a tecnologia, o produtivismo e a rentabilidade de curto prazo com mitigação quanto baste dos principais impactos sobre o ecossistema, e as opções que privilegiam as tecnologias emergentes de agroecologia sustentável com retorno mais demorado e maior circularidade de todos os elementos do ciclo produtivo. São duas abordagens distintas, mas, também, duas aprendizagens complementares e cada vez mais necessárias na programação e planeamento dos territórios, sobretudo as áreas mais remotas da baixa

densidade. No primeiro caso, falamos de produtivismo e agronegócio, geralmente em aplicações de investimento mais intensivas em capital, no segundo, falamos de pós-produtivismo, agroecologia, bens comuns e serviços dos agro-eco-sistemas.

**No dia a dia, porém, confrontamo-nos com um mosaico de agriculturas onde coabitam uma agricultura familiar de subsistência e baixa intensidade tecnológica, uma agricultura capitalizada, de precisão e elevada intensidade tecnológica, e diversas agriculturas de intensidade intermédia em estádios diferenciados de capitalização e transição agroecológica.**



Aqui chegados, quero crer que a solução para resolver a quadratura do círculo em áreas de baixa densidade reside, justamente, no sistema operativo e na interoperabilidade e na interoperabilidade e intensidade-rede dos quatro subsistemas que integram o sistema agro territorial e, mais especificamente, as hiperligações positivas e virtuosas entre os sistemas produtivos locais, a visitação turística e a economia criativa da arte, ofícios tradicionais e cultura local.

## A esta constelação preciosa de recursos endógenos damos a designação de terras raras da 2ª ruralidade, se quisermos, a economia criativa ou agro cultura da 2ª ruralidade.

Quero crer que o conjunto de operações de mitigação e adaptação em virtude das alterações climáticas, a agroecologia e a agricultura regenerativa, as economias de nicho e a alimentação saudável, mas, também, os ecorregimes, o turismo rural e os pagamentos pela prestação de serviços ambientais, funcionarão como pretexto e causa próxima conjuntamente com os estímulos e incentivos das políticas públicas que despertarão um interesse crescente por parte das próximas gerações de jovens empresários rurais.

Lembro aqui, a propósito, as palavras do Arquiteto Gonçalo Ribeiro Telles relativas ao *organicismo da paisagem global* quando ele diz: *plantações de árvores não são floresta, engenharia florestal não é silvicultura, culturas transgênicas não são agricultura, animais clonados não são a pecuária, operações fundiárias não são engenharia biofísica, arranjsimo verde não é arquitetura paisagística,*

*esverdeamento de culturas não é prestação de serviços ambientais; em vez disso, paisagem global é um mosaico muito complexo e interdependente onde cabem a conservação da natureza, a produção de alimentos frescos, as amenidades agroturísticas e a gestão das áreas de paisagem protegida, de acordo com critérios técnicos, mas, também, estéticos e éticos.*

Faço minhas as palavras do arquiteto Gonçalo Ribeiro Telles. Esta deve ser a substância dos programas integrados de desenvolvimento territorial que as CCDR e as CIM têm a obrigação de propor e implementar, pois neste alinhamento podem acolher diversas parcerias inovadoras, incentivar empreendimentos de fins múltiplos e outras tantas aplicações de natureza multifuncional e, sobretudo, realizar a sua interoperabilidade e intensidade-rede nas áreas remotas da baixa densidade. Eis alguns exemplos para operar essa transição e transformação agroecológica e criativa:

- **As parcerias locais no quadro de um parque natural ou de um subsistema serrano**, por exemplo, em ordem a modernizar o sistema produtivo local, criando, para o efeito, uma agroecologia específica, uma denominação de origem protegida e uma nova estratégia de visitação por via de um marketing territorial imaginativo e ousado de mercados de nicho;
- **As parcerias para mercados mais segmentados no âmbito de um centro termal**, de um geoparque, de um aldeamento turístico ou de uma amenidade fluvial em ordem a recriar um nicho de mercado, por exemplo, um novo espaço público de qualidade para o *turismo acessível, terapêutico e recreativo*;

- **Os complexos agroturísticos com campo de férias e aventura no quadro de uma empresa, cooperativa ou associação de desenvolvimento local** em ordem lançar uma estratégia criativa e integrada de agroturismo e turismo rural que inclua a participação dos visitantes nas práticas agro rurais tradicionais e a colaboração de voluntários em campos de férias;
- **As parcerias para redes de turismo de aldeias e de natureza**, por exemplo, um grupo de aldeias com vocação especializada num determinado sector ou produto, as aldeias vinhateiras do Alto Douro, por exemplo, património mundial da Humanidade, associa-se com os empreendimentos turísticos, as associações ou clubes de produtores, uma escola superior e as associações culturais mais representativas, tendo em vista desenhar uma estratégia conjunta de visitação e valorização do património material e imaterial;
- **As parcerias para as marcas coletivas e o relançamento de uma gama de produtos**: um grupo de empresas, cooperativas agrícolas e associações de desenvolvimento associam-se tendo em vista desenhar e aplicar uma estratégia conjunta de modernização agrária e comercial para uma sub-região que foi objeto de investimentos públicos importantes e que precisa urgentemente de ser relançada (por exemplo, os novos regadios);
- **As parcerias para os sistemas ou mosaicos agroflorestais (SAF)**: no quadro de uma ou mais Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), as associações de produtores florestais, reservas cinegéticas, áreas de paisagem protegida e as comunidades humanas locais associam-se para constituir um sistema agro-

silvo-pastoril tendo em vista criar uma estratégia de intervenção integrada;

- **Uma parceria para um centro de ecologia funcional e arquitetura paisagística**: um parque ou reserva natural, uma associação agroflorestal, empresas de turismo em espaço rural, empresas na área do termalismo, propõem-se criar um programa de investigação-ação-extensão tendo em vista a preservação da biodiversidade e dos endemismos locais, a melhoria da oferta de serviços ambientais e a valorização comercial destes ativos por via do lançamento de serviços turísticos, culturais e científicos;
- **Parcerias para os Parques Agrícolas Intermunicipais Multiusos com objetivos de inclusão social**: um projeto intermunicipal, associativo ou comunitário, junta Sindicatos, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), as escolas superiores agrárias, tendo em vista um programa de inclusão social que inclui a formação profissional e a realização de contratos de *institutional food* para abastecimento de escolas, prisões, hospitais, quartéis, lares;
- **Parcerias para as Quintas Pedagógicas, Recreativas e Terapêuticas**: no campo da ação pedagógica, recreativa e terapêutica, um projeto intermunicipal, associativo e comunitário, dirigido aos grupos mais vulneráveis da população com necessidades especiais, que junte as IPSS, os serviços hospitalares, a universidade, as ordens profissionais e os centros de investigação;
- **Parcerias para os condomínios e a gestão de bens comuns**: para impedir o uso abusivo de recursos naturais que agravam as alterações climáticas e a utilização dos solos, podem ser desenhadas várias

estruturas associativas sob a forma de condomínio rural, seja para gerir um banco de terras, um espaço baldio, uma linha de água, um bosque multifuncional, uma área de agricultura social, um território cooperativo, um parque periurbano, tendo em vista a gestão de bens comuns em risco iminente.

Ora, para lá deste conjunto de parcerias, sabemos bem como o capitalismo tecno-digital mudou o paradigma que liga cultura e desenvolvimento territorial, sobretudo, a relação entre os processos de digitalização, patrimonialização, turistificação e ludificação.

## Com efeito, o lado mais promissor desta conexão entre cultura e desenvolvimento territorial, sobretudo nas áreas de baixa densidade, exige da nossa parte uma atenção especial.

Vejamos alguns pontos destas novas interações entre cultura e desenvolvimento.

Em **primeiro lugar**, o triângulo virtuoso entre tecnologia, arte e território precisa de ser conduzido com muita inteligência e maestria e, em especial as artes digitais, recolocam a relação entre património e cultura num patamar mais elevado o que abre a porta a uma economia criativa e performativa muito mais diversificada, isto é, estão criadas as condições para a produção de conteúdos artísticos e culturais de maior valor acrescentado, por exemplo, a valorização das artes e ofícios tradicionais e, correlativamente, a denominação e o marketing dos produtos locais e regionais;

Em **segundo lugar**, a tecnologia e a transformação digital podem ajudar a reduzir os efeitos externos de algumas intervenções, por exemplo, os excessos de uma lógica de patrimonialização abusiva, se, para o efeito, definirmos um protocolo de regras, processos e procedimentos que previna os danos causados sobre os recursos patrimoniais pela industrialização do património pressionada pelo processo de turistificação;

Em **terceiro lugar**, a cadeia de valor gerada pelo processo de digitalização, patrimonialização e turistificação pressiona as opções de reabilitação e restauro, mas, também, a repartição dos rendimentos internos à cadeia de valor, uma vez que a coabitação entre novas profissões e interesses setoriais, por exemplo, entre conservadores, gestores, operadores, animadores e curadores, pode não ser pacífica;

Em **quarto lugar**, a relação entre valoração e valorização é crítica no processo de patrimonialização e na formação de uma justa cadeia de valor; os processos de classificação, denominação e certificação afiguram-se fundamentais para uma transmissão patrimonial que não ofenda a memória histórica e os recursos potenciais, as *terras raras do território*;

Por **último**, a nova governação das cidades inteligentes e criativas, baseada na cultura digital e na inteligência coletiva, deve fazer prova de vida, também no que se refere à sustentabilidade da relação entre cultura e desenvolvimento; a boa governação política da cidade dependerá em linha direta de muitas decisões tomadas a propósito dos processos de patrimonialização, turistificação e digitalização e seu impacto benigno na qualidade de vida dos cidadãos e na circularidade das cadeias de valor.



Aqui chegados, a gestão de parcerias criativas e a interoperabilidade das novas cadeias de valor favorecem, indubitavelmente, todo o desenvolvimento do ciclo criativo que, esquematicamente, poderíamos descrever do seguinte modo:

- Em **primeiro lugar**, a formação das equipas criativas e o desenho do processo colaborativo entre instituições do ensino superior, serviços públicos locais e regionais, empresários e associações empresariais, associações culturais e autores, onde se incluem os incentivos para atrair uma crescente classe criativa,
- Em **segundo lugar**, é fundamental a discussão sobre o génio e o espírito do lugar e os sinais distintivos territoriais com maior potencial para serem representados como capital simbólico essencial e elemento fundamental de promoção e marketing territorial,
- Em **terceiro lugar**, é fundamental o mapeamento das fileiras e cadeias de valor, áreas empresariais, mercados de nicho e denominações de origem com maior potencial e valor acrescentado, mas, também, as artes, ofícios e produções artesanais que acrescentam indicação geográfica e geografia sentimental às produções e serviços convencionais,
- Em **quarto lugar**, é fundamental o mapeamento das amenidades paisagísticas, dos percursos de natureza, das artes da paisagem, mas, também, das infraestruturas verdes e operações de mitigação e adaptação no combate às alterações climáticas onde se incluem a regeneração e valorização dos serviços de ecossistema,
- Em **quinto lugar**, é fundamental o mapeamento das fontes de bio resíduos, as boas práticas de bio economia e economia circular aplicáveis, onde também se incluem as produções conjuntas e os bens comuns como imagens de marca do espírito do lugar,

- **Finalmente**, é fundamental um grande programa educativo e cultural sobre a importância narrativa dos sinais distintivos territoriais, o papel da turistificação dos lugares e a eficácia da comunicação simbólica no desenvolvimento dos lugares e territórios e, bem assim, na qualidade de vida e bem-estar das populações.

Tudo o que dissemos precisa, digamos, de um programa de pós-produção. Com os recursos da inteligência territorial à nossa disposição, materiais e imateriais, trata-se, agora, de *montar um estaleiro de economia criativa, arquitetura e curadoria territorial* em direção a um objetivo mais ambicioso, muito

para lá das convencionais indústrias culturais ou eventos de cariz urbano. Estou convencido de que a conexão das redes 4G e 5G impulsionará a convergência entre as transições climática, energética, ecológica e alimentar e essa convergência será o grande motor da relação entre cultura e desenvolvimento e, em especial, a emergência dos signos distintivos territoriais e o *storytelling* de uma 2ª ruralidade.

A terminar, gostaria de insistir na complementaridade entre biotecnologia produtivista e biotecnologia agroecológica, como porta de entrada de um modelo de sustentabilidade forte e economia criativa.

**Quando as tecnologias de precisão encontrarem um ponto de equilíbrio com a economia produtiva e os ecossistemas naturais e culturais teremos atingido um ponto de singularidade.**

Se tal acontecer, teremos redescoberto as terras raras da 2ª ruralidade e aberto uma 2ª oportunidade para as áreas de baixa densidade do interior remoto do país.



# A Importância da Animação do Território, a Partir da Comunidade

Rogério Roque Amaro<sup>1</sup>, Professor Emérito do ISCTE, docente no IPPS e cofundador da Pluriversidade Comunitária

<sup>1</sup> Professor Emérito Associado Jubilado do Departamento de Economia Política do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, docente do IPPS - Instituto de Políticas Públicas e Sociais, do ISCTE-IUL, co-fundador da Pluriversidade Comunitária. Por opção pessoal, escreve segundo o antigo Acordo Ortográfico.

**O** objectivo deste pequeno artigo é o de partilhar um conjunto de reflexões sobre a importância da animação territorial, para promover e sustentar processos de Desenvolvimento Comunitário, e sobre o papel central das Comunidades Locais nesses processos e nessa dinâmica.

O Desenvolvimento Comunitário ou Local (aqui assumidos como sinónimos<sup>2</sup>) é essencial quando pensamos na definição e na aplicação de estratégias que visem a promoção do Bem-Estar e do Bem Viver das comunidades locais, através da capacitação das suas potencialidades e da valorização dos seus talentos e recursos (endógenos).

Com esse objectivo, o artigo abrange mais quatro pontos, para além desta Introdução.

No segundo, pretende-se definir o que aqui se entende por Animação Territorial, numa óptica de Desenvolvimento Comunitário ou Local, e quais os desafios que implica.

No terceiro, justifica-se e caracteriza-se o papel central que a Comunidade deve assumir nos processos de Animação Territorial para o Desenvolvimento Comunitário.

No quarto, apresentam-

<sup>2</sup> Para uma justificação desta sinonímia, cf., por exemplo, Amaro (2022: 196-208).



se alguns exemplos de Animação Territorial, a partir das experiências dos Grupos e Fóruns Comunitários.

No último ponto, partilham-se algumas reflexões finais, decorrentes do percurso feito neste artigo.

## Animação Territorial - o que é e quais os seus desafios

Pode-se considerar várias acepções do que é Animação Territorial, dependendo do enquadramento epistemológico e das dinâmicas a que o conceito e as correspondentes práticas estiverem associado/as. Neste artigo, aborda-se a Animação Territorial, na perspectiva do Desenvolvimento Comunitário ou Local, decorrendo deste conceito a sua identidade ontológica, a sua natureza epistemológica, o seu conteúdo teórico e as suas implicações metodológicas.

Comece-se, portanto, por explicitar o que se entende por Desenvolvimento Comunitário ou Local<sup>3</sup>:

- » É um processo de mudança;
- » Centrado numa comunidade de pequena dimensão;
- » Que tem, por objectivos principais, responder às suas necessidades fundamentais não satisfeitas e, consequentemente, promover o seu Bem-Estar e Bem-Viver;
- » A partir, prioritariamente, das suas capacidades e recursos (endógenos);
- » O que implica uma pedagogia e uma metodologia de Participação e Empowerment;
- » Com o apoio (fertilizador e fecundador e não substituto ou inibidor) de recursos exógenos, de diversos tipos;
- » Numa perspectiva integrada ou multidimensional ou sistémica;
- » O que exige uma lógica de Trabalho em Parceria;
- » Com impacto tendencial em toda a comunidade;
- » E segundo uma grande diversidade de protagonistas, processos, ritmos, dinâmicas e resultados.

<sup>3</sup> Cf., por exemplo: Amaro and Ferreira (2024: 198), Amaro (2018: 21-22), Amaro (2009: 111), Ander-Egg (s.d.: 23), Ferreira and Amaro (2021: 69-70), Marchioni (1999: 9) e Marchioni (2002: 456-457).



Atendendo a este conceito, a Animação Territorial para o Desenvolvimento Comunitário ou Local designa os processos que dinamizam os/as protagonistas e os recursos de um território, em torno de projectos comuns, com vista à promoção do seu Desenvolvimento (Comunitário ou Local)<sup>4</sup>.

Como decorreu das aprendizagens dos vários projectos da Iniciativa Comunitária EQUAL (EQUAL, 2008: 22):

“A Animação Territorial é um processo dinâmico de intervenção que pressupõe uma atitude reflexiva baseada numa problemática e/ou que pretende responder a um conjunto de aspectos específicos contextualizados num território.

Este processo constitui-se num tempo e num espaço e pressupõe uma flexibilidade activa apenas passível de acontecer se nascer do encontro e sinergias entre os diferentes actores sociais (indivíduos, grupos, organizações, instituições). Tal fenómeno implica, necessariamente, disponibilidade para ouvir, apreender o outro e aprender com o outro, numa atitude construtiva e de melhoria constante dos processos de cidadania activa.

(...)

<sup>4</sup> Cf., por exemplo: Ander-Egg (2003a), Ander-Egg (2003b), EQUAL (2008), Marchioni (1999) e Marchioni (2003).

Em suma, a Animação Territorial faz-se com as pessoas e grupos, num território específico que determina as problemáticas e as soluções para os problemas, através de uma reflexão teórica e de uma resposta cooperativa, que se materializa na tentativa de resolução efectiva e contínua das questões que, a cada instante, afectam as populações e territórios, mantendo identidades territoriais, individuais e de grupo.”

Ou, como também refere Ezequiel Ander-Egg, um dos autores mais renomados, no domínio do Desenvolvimento Comunitário (Ander-Egg, 2003b: 41):

“De lo que se trata es de buscar alternativas a la pasividad y al individualismo, favorecer los contactos humanos y, en la medida de lo posible, alentar a que la gente aporte su esfuerzo, sus capacidades y su entusiasmo para realizar tareas de interés común. Se busca, asimismo, sensibilizar y dinamizar al movimiento ciudadano. En este aspecto, es también una forma de fortalecimiento de la sociedad civil.”

Ou ainda (Ander-Egg, 2003b: 12):

“Es por eso que la pedagogía de las actividades (...) debe conducir al desarrollo del sentido crítico, a la reflexión personal y al diálogo, ya que

uno de los objetivos básicos que se ha de procurar, es la elevación de todos los individuos participantes a niveles de “sujeto” y de “conciencia crítica liberadora”, para decirlo con el lenguaje de Freire.”

Destas observações, decorre que a Animação Territorial implica, necessariamente, o envolvimento da Comunidade desse território (Participação), uma Visão Integrada dos seus problemas, recursos e soluções, um Trabalho em Parceria, mobilizando todos os protagonistas e instituições, que nele intervêm, a Capacitação e o *Empowerment* de todos/as os/as Participantes e a Flexibilidade dos processos adoptados<sup>5</sup>.

#### O papel central da Comunidade

Das notas do ponto anterior também fica claro a importância e mesmo o carácter essencial e decisivo do envolvimento da Comunidade.

Como indica Marco Marchioni (Marchioni, 2002: 2):

“ El proceso tiene su centro en una comunidad concreta. No hay dos comunidades iguales así como no hay dos personas iguales, cada comunidad tendrá que realizar su propio e inimitable proceso particular. Por ello no sirven en esta tarea

<sup>5</sup> Cf., por exemplo: Ander-Egg (2003a), Ander-Egg (2003b), EQUAL (2008), Marchioni (1999) e Marchioni (2003).

“modelos” rígidos y únicos, sino experiencias de otras situaciones que pueden ser útiles.”

E, mais adiante (Marchioni, 2002: 3):

“La participación es por lo tanto “la estrella” del proceso. Es evidente que si no hay participación (...), no hay proceso. Hay cosas, hay actividades, hay proyectos, pero todo será provisional, puntual, inmediato; sin un proceso de construcción de la comunidad, de su futuro y de su capacidad de enfrentarse a las situaciones que van surgiendo y que le afectan directa o indirectamente. Serán comunidades dependientes: del alcalde, de las administraciones, de los técnicos o de alguien de fuera y serán incapaces de enfrentarse a los cambios endógenos, ni sabrán desarrollar sus propios recursos potenciales, así como no sabrán hacer frente a los procesos externos que la condicionarán.”

**É, portanto, a Comunidade a protagonista central do Desenvolvimento Comunitário e, por consequência, da Animação Territorial, implicando e exigindo o seu envolvimento, a sua Capacitação e Empowerment e a sua “consciência crítica libertadora” e o seu reforço de Cidadania, como se viu atrás.**

Mas isso não invalida a importância que pode e deve ter um “animador externo”, para mobilizar, dinamizar e fecundar a Comunidade e os seus recursos e capacidades endógenas, desde que,

como se sublinhou, seja fertilizador e não substituto ou inibidor da Comunidade<sup>6</sup>. Um animador externo pode, de facto ser necessário, sobretudo de início, até para marcar a neutralidade, na mobilização da Comunidade e das instituições e outras entidades, que intervêm no território, mas compete à Comunidade assumir o protagonismo principal do seu Desenvolvimento e Bem-Estar, nomeadamente para assegurar a sua democraticidade e sustentabilidade.

#### Alguns exemplos, a partir dos Grupos e Fóruns Comunitários

São inúmeros os exemplos que se poderiam indicar, designadamente no âmbito da História do Desenvolvimento Local em Portugal, enquadrada pela ANIMAR: por exemplo, os casos pioneiros dos vários processos dinamizados pela Associação IN LOCO, pela Cooperativa ESDIME, pela Associação “Terras Dentro”, pela “Rota do Guadiana - Associação de Desenvolvimento Integrado” ou pela Associação de Desenvolvimento do Património de Mértola; ou, por exemplo, os casos mais recentes da “CooLabora - Cooperativa de Intervenção Social” ou da Associação Juvenil de Deão, entre muitos outros.

Mas, optamos por referir antes os menos conhecidos (pelo menos nos círculos da publicação “Vez e Voz”) casos dos 27 Grupos Comunitários, que existem na Área Metropolitana de Lisboa (alguns temporariamente inactivos)<sup>7</sup>, mais os seis Fóruns Comunitários do concelho de Arouca e os dois actives do concelho de Santa Maria da Feira.

<sup>6</sup> Cf. também Amaro and Ferreira (2024: 198) e Amaro (2018: 22).

<sup>7</sup> Sobre os Grupos Comunitários da Área Metropolitana de Lisboa, cf. Amaro and Ferreira (2024), Amaro (2022) e Ferreira and Amaro (2021).

Como bons exemplos de processos de Animação Territorial, podemos referir os casos de:

- **Grupo Comunitário “4 Crescente”**, abrangendo os Bairros dos Alfinetes, Marquês de Abrantes, Quinta do Chale e Salgadas, da freguesia de Marvila (Lisboa) - tem promovido vários processos de Animação Territorial, com o envolvimento activo da Comunidade e de algumas instituições que intervêm no território, nomeadamente para identificação de problemas e necessidades da Comunidade, através de metodologias participativas, e para promoção e conquista das correspondentes soluções, como ilustra a mais recente conquista do Parque Urbano da Quinta do Marquês de Abrantes, resultante da luta do Grupo Comunitário, opondo-se a e impedindo (mais) um projecto imobiliário naquela zona;

- **Grupo Comunitário do Bairro da Flamengo**, situado também na freguesia de Marvila (Lisboa), cujo processo de Animação Territorial, contando sobretudo com o envolvimento activo de alguns/mas Moradores/as e de duas instituições, com intervenção no território, tem permitido desenvolver várias actividades periódicas de limpeza e de sensibilização para a correcta separação de resíduos urbanos, de origem doméstica, para o debate colectivo dos problemas e vivências do Bairro e para a criação de uma Academia Local de Jovens, de partilha e de práticas de conhecimentos (a “Akademia Mar & Vila”);

- **Grupo Comunitário do Bairro das Fonseca e Calçada**, localizado na freguesia de Alvalade (Lisboa), cuja Animação Territorial, essencialmente dinamizada por duas religiosas, da Companhia de Santa Teresa de Jesus, moradoras no

Bairro, com o apoio de alguns/mas Moradores/as e da Junta de Freguesia e da GEBALIS - Empresa Municipal de Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa, já realizou onze Feiras Francas Comunitárias, com a emissão de uma Moeda Comunitária, cuja designação (“Quintas”), valor facial e imagética, são decididas pelo Grupo Comunitário, para apoio à economia local informal e à promoção da coesão social e das culturas locais.

- **Grupo Comunitário das Galinheiras-Ameixoeira**, zona situada na freguesia de Santa Clara (Lisboa), cujo processo de Animação Comunitária, tendo como pilar um Técnico e uma Técnica da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o próprio Grupo Comunitário e membros da Comunidade, tem permitido apaziguar alguns focos de insegurança e responder a algumas das necessidades identificadas, de forma participativa, nomeadamente através da criação e da acção de um Grupo de Homens de Paz, de etnia cigana;
- **Grupo Comunitário do Bairro da Horta Nova**, o segundo Grupo Comunitário a ser criado, em 1994 (e que reúne mensalmente desde então), localizado na freguesia de Carnide (Lisboa), cujo processo de Animação Territorial, dinamizado por Moradores/as, activos/as no Grupo Comunitário, com o apoio da Junta de Freguesia, tem procurado responder aos problemas e necessidades da Comunidade, assinalando-se, por exemplo, a conquista de um espaço para Hortas Urbanas e de uma Sala Comunitária, para actividades com Jovens;
- **Fórum Comunitário de Canelas e Espiunca**, no concelho de Arouca, cujo Secretariado, composto por oito Residentes da Comunidade, com o apoio da Junta de Freguesia e da ADRIMAG - Associação

de Desenvolvimento Rural Integrado das Serras de Montemuro, Arada e Gralheira, tem desenvolvido, com o Fórum Comunitário, um trabalho excelente de Animação Territorial, traduzido, em particular, na realização de sessões de Histórias de Vida, na criação de uma Loja Solidária Comunitária, gerida pela Comunidade e na organização de cinco Feirinhas Comunitárias, de valorização da economia local informal, de reforço da coesão social, entre as várias localidades, e de promoção das tradições e das identidades culturais locais<sup>8</sup>;

- **Fórum Comunitário de Escariz**, também no concelho de Arouca, em que elementos da Comunidade, em articulação com a Junta de Freguesia e com o Centro Desportivo e Recreativo de S. Pedro de Nabais, tem promovido várias dinâmicas de Animação Territorial, através da realização de diversas actividades de valorização social e cultural, como um Inventário e um Serão Comunitário de estórias de terror, lengalengas, rezas e mezinhas de tradição local, uma Caminhada Comunitária de reconhecimento do património arqueológico da freguesia, uma Desfolhada Comunitária, uma Preparação de uma Sopa Comunitária Saudável, entre outras animações.

Em todos estes exemplos, a Comunidade tem tido um papel central, em conjugação com entidades, públicas e/ou privadas, na valorização dos seus territórios e das suas capacidades e recursos endógenos (económicos, sociais, culturais e ambientais) e na promoção da sua Cidadania e *Empowerment*, com implicações no seu Desenvolvimento (Comunitário) e Bem-Estar.

<sup>8</sup> Sobre as dinâmicas do Fórum Comunitário de Canelas e Espiunca, cf. Cardoso, Sacur e Amaro (2025).

### Algumas reflexões finais

A Animação Territorial é, portanto, uma condição importante para desencadear processos de Desenvolvimento Comunitário ou Local, devendo, por isso, inspirar-se no seu conceito e nos seus princípios epistemológicos e nas suas implicações metodológicas.

Nesse sentido, o papel da Comunidade é fundamental para a sua autenticidade, democraticidade e sustentabilidade, sem deixar também de relevar a importância da Parceria das instituições presentes no território e o papel de incentivador e de dinamizador (sobretudo inicial), que pode desempenhar um animador externo e neutro (mas preferencialmente de forma temporária).

**A Comunidade é, portanto, decisiva, não apenas como a beneficiária do processo, mas principalmente como a sujeita e a protagonista principal, que o deve conduzir, sobretudo a prazo.**

Para isso, o próprio processo de Animação Territorial deve incluir a sua Capacitação e dinâmicas que impliquem o seu Empowerment e Autonomização.

Esse papel da Comunidade não é obviamente abstracto, nem anónimo, antes concretiza-se em alguns dos seus elementos, que constituem o seu núcleo dinamizador, podendo e devendo progressivamente ir-se alargando, mas, no que se refere à Animação Territorial, nunca será muito numeroso, como muito bem ilustram os sete exemplos referidos.

### Referências bibliográficas

- Amaro, R. R. (2009) “Desenvolvimento local”. In Dicionário internacional da outra economia. (2009) Antonio David Cattani et al. (Coords.). Coimbra: Almedina & CES, pp. 108-113.
- Amaro, R. R. (2018). **Manual de Práticas e Métodos sobre Grupos Comunitários**. Lisboa: Leigos para o Desenvolvimento.
- Amaro, R. R. (2022). “Desenvolvimento Comunitário em Portugal: Caminhos para o Aprofundamento da Democracia (Uma Governança Local Partilhada e Participativa em contexto de crises),” in Estivill, J. and Balsa, C. (eds.), *Economia local, comunitária e solidária - O desenvolvimento visto de baixo*, Vila Nova de Famalicão: Editora Húmus, pp. 192-282.
- Amaro, R. R. and Ferreira, B. (2024). “Community Groups in Lisbon - ‘Common’ paths to democratic co-management in the City” in , pp. 190-205.
- Ander-Egg, E. (2003a). **Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad**. 2.ª Edición, Buenos Aires: Editorial Lumen Hvmanitas.
- Ander-Egg, E. (2003b). “Las actividades específicas a partir de las cuales se puede realizar la animación sociocultural”, in ASC, Asociación Cultural Asturactiva. Cuadernos de Animación 5 - Actas de la II Escuela Formativa. Gijón: ASC, pp. 5-44.
- Ander-Egg, E. (s.d.). **Diccionario de Trabajo Social**, documento policopiado.
- Cardoso, C., Sacur, S. and Amaro, R. R. (2025). “Making with the Community - the case of the Community Forum of Canelas and Espiunca, in the rural interior of Portugal”, in Conference proceedings & Publications - Social Solidarity Economy & The Commons International Conference, 2024 Edition. Lisbon: ISCTE University of Lisbon.
- EQUAL (2008). **Animação Territorial - Caminhos para a Inovação Social**. Lisboa: EQUAL.
- Ferreira, B. and Amaro, R. R. (2021). “The Community Groups of Lisboa as “Commons””. *Revista de Economia Solidária*, 14, pp. 66-101.
- Marchioni, M. (1999). **Comunidad, participación y desarrollo - Teoría y metodología de la intervención comunitaria**. Madrid: Editorial Popular, S.A.
- Marchioni, M. (2002). “Organización y desarrollo de la comunidad. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales”, in Sarrate Capdevila, M. L. (ed.), *Programas de Animación Sociocultural*. Madrid: UNED, pp. 455-482.
- Marco Marchioni (2003). “Organización y desarrollo de la comunidad. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales”, in ASC, Asociación Cultural Asturactiva. Cuadernos de Animación 5 - Actas de la II Escuela Formativa. Gijón: ASC, pp. 45-70.

# Envelhecimento Ativo e Desafios da Demografia: Porque a Gerontologia Não Cabe Numa Pirâmide Etária?

Raul Jorge Marques, Mestre em Geografia Humana – Desenvolvimento Regional

Quando os números tentam explicar vidas

O debate público sobre o envelhecimento em Portugal tem sido dominado por gráficos, rácios e pirâmides etárias. A cada relatório renova-se a narrativa de que “somos um país envelhecido”, “a base da pirâmide estreita”, “o rácio de dependência aumenta”, “o inverno demográfico aproxima-se”. Estes indicadores são úteis, mas tornaram-se tão centrais que, por vezes, parecem substituir a própria realidade que pretendem descrever.

Os números deixaram muitas vezes de ser apenas ferramentas analíticas e passaram a sustentar diagnósticos normativos sobre o país. E é neste contexto que importa clarificar um equívoco persistente: o envelhecimento ativo não é, nem pode ser, uma variável demográfica. A demografia mede populações; a Gerontologia estuda processos de vida. Confundir estes planos empobrece o debate público, distorce políticas e reduz a complexidade humana a estatísticas.



Este artigo propõe uma leitura integrada, onde Gerontologia, Demografia e Geografia dialogam, mas não se confundem. E defende que o envelhecimento — enquanto processo «bio-psico-social» — não cabe numa pirâmide etária, porque **nenhuma pirâmide consegue representar a experiência humana.**

É também um contributo que nasce das minhas duas áreas científicas — Geografia e Gerontologia — para reforçar algo que considero determinante: **o envelhecimento é uma conquista civilizacional e deve ser visto como um grande sinal de progresso!**

**Gerontologia: a ciência que estuda processos, não categorias**

A Gerontologia surge no início do século XX com Élie Metchnikoff (1845–1916), que propôs pela primeira vez a criação de uma especialidade dedicada ao estudo do envelhecimento. O verdadeiro impulso, porém, chega na década de 1940, com Edward Julius Stieglitz (1899–1958), que introduz a expressão “Gerontologia Social” e define a área como uma ciência centrada no ser humano enquanto organismo social, afetado pelo seu ambiente.

A Gerontologia é uma ciência de natureza interdisciplinar, frequentemente descrita como «bio-psico-social». Não se limita a observar o que acontece depois dos 65 anos — uma idade que, aliás, exclui e simplifica. Estuda como se envelhece ao longo de toda a vida, integrando três dimensões fundamentais:

- **Biológica** - longevidade, fisiologia, saúde pública, prevenção, fragilidade, plasticidade do envelhecimento.
- **Psicológica** - adaptação, bem-estar, cognição, identidade, desenvolvimento ao longo da vida.
- **Social** - papéis sociais, redes, participação, trabalho, cidadania, políticas públicas, desigualdades.



A Gerontologia não estuda “idosos” (um pseudo conceito que já questionei no meu blogue Envelheceres<sup>1</sup>); estuda processos de envelhecimento. Trabalha com variáveis que não cabem em censos: autonomia percebida, sentido de propósito, pertença territorial, participação cívica, relações intergeracionais, qualidade de vida.

Por isso, reduzir o envelhecimento ativo a um indicador demográfico é epistemologicamente incorreto.

**O envelhecimento ativo é uma opção de vida, também um paradigma de política pública, não uma categoria estatística.**

<sup>1</sup> “A palavra «idosos» é imprecisa: o que diz a ciência”, <https://www.envelheceres.com/a-palavra-idoso-e-imprecisa-o-que-diz-a-ciencia/>

É um compromisso ético com a participação, a autonomia e a inclusão. É um compromisso anti-idadista em assegurar que as pessoas mais velhas não são descartáveis<sup>2</sup>.

O conceito de envelhecimento ativo foi formalizado pela Organização Mundial da Saúde no início do século XXI (2002), definindo-se como o processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança ao longo do ciclo de vida.

**Demografia: indispensável, mas insuficiente**

A demografia é essencial para compreender tendências populacionais. Mede nascimentos e fecundidade, mortalidade e esperança de vida, migrações, estrutura etária e distribuição territorial. Estes dados são fundamentais para planear serviços, infraestruturas e políticas sociais.

<sup>2</sup> [https://www.animar-dl.pt/biblioteca/glossario-anti-idadismo\\_as-pessoas-mais-velhas-nao-sao-descartaveis/](https://www.animar-dl.pt/biblioteca/glossario-anti-idadismo_as-pessoas-mais-velhas-nao-sao-descartaveis/)

Mas a demografia tem limites claros:

- não explica como se envelhece, apenas quantos envelhecem;
- não capta desigualdades internas — classe, género, território, saúde, educação;
- não mede participação, autonomia ou bem-estar;
- não distingue envelhecimento saudável de envelhecimento vulnerável;
- não prevê comportamentos, apenas tendências.

**A demografia é uma ciência fundamental para compreender a dinâmica populacional.**

Contudo, por si só não explica os processos de envelhecimento humano, que exigem uma abordagem interdisciplinar própria da Gerontologia.

# Longevidade ≠ Envelhecimento

Dois conceitos que Portugal insiste em confundir



## O equívoco central: confundir envelhecimento populacional com envelhecimento humano

Grande parte da confusão nasce da sobreposição de dois conceitos distintos:

Envelhecimento demográfico — aumento da proporção de pessoas com 65+ numa população (no caso português)<sup>3</sup>.

- Envelhecimento individual — processo de mudança ao longo da vida, influenciado por fatores biológicos, psicológicos, sociais e territoriais.

Um é estatístico; o outro é biográfico.

Quando estes planos se confundem, surgem erros graves:

- tratar “idosos” (“pessoas mais velhas” na minha designação) como um grupo homogêneo — um pseudoconceito;
- assumir que mais longevidade implica mais dependência;
- interpretar o envelhecimento como ameaça económica;
- desenhar políticas centradas no custo, não no valor social;

<sup>3</sup> O marcador etário de “idoso” não tem validade científica, é movido por interesses estatísticos e economicistas (muito ligado à idade da reforma) e variável consoante os países. Em Itália, a idade de idoso foi alterada em 2019 para 75 anos, por proposta da Sociedade Italiana de Gerontologia e Geriatria.

- ignorar desigualdades territoriais e socioeconómicas.

## O envelhecimento ativo não é uma variável demográfica porque não mede quantos, mas como.

Não descreve estruturas; orienta políticas. Não é um número; é um compromisso.

### Geografia: o território como determinante do envelhecimento

Enquanto geógrafo, tenho de trazer à colação uma questão fácil de compreender: o envelhecimento não acontece no vazio; acontece em lugares concretos, com recursos, redes, oportunidades e constrangimentos específicos. A Geografia permite ver o que a demografia não vê: distâncias, acessos, mobilidade, isolamento, desertificação, oportunidades.

### Três dimensões são essenciais:

- Territorialização do envelhecimento — envelhecer em Ericeira, no interior do Alentejo ou em Lisboa são experiências radicalmente diferentes.

- Desigualdades territoriais — acesso a cuidados, mobilidade, habitação, serviços, cultura, participação.

- Planeamento e políticas locais — cidades amigas das pessoas mais velhas, ruralidade, coesão territorial, mobilidade suave, proximidade, solidariedade.

## O envelhecimento é sempre local. Não existe envelhecimento abstrato.

Por isso, defendo a necessidade de **Planos Gerontológicos Locais, municipais ou intermunicipais, como instrumentos estruturantes de política pública**<sup>4</sup>. Pouco ou nada se fala em Política Gerontológica, mas já está na altura de o fazer.

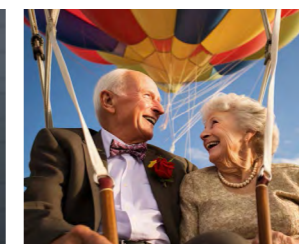
### Os riscos de reduzir o envelhecimento a números

A narrativa demográfica dominante tem efeitos sociais e políticos profundos:

- alimenta o idadismo<sup>5</sup> estrutural, ao apresentar as pessoas mais velhas como “peso”;
- naturaliza desigualdades, como se fossem inevitáveis;

<sup>4</sup> “Empoderamento Ativo das Pessoas Mais Velhas na Comunidade”. <https://www.envelheceres.com/empoderamento-ativo-das-pessoas-mais-velhas-na-comunidade/>

<sup>5</sup> O idadismo — conceito introduzido por Robert Butler em 1969 — continua a estruturar muitas representações sociais do envelhecimento.



- desresponsabiliza o Estado, ao atribuir problemas sociais à “demografia”;
- promove políticas reativas, centradas no controlo de custos;
- invisibiliza diversidade, apagando diferenças de género, classe, território e saúde.

## Quando o envelhecimento é tratado como ameaça, perde-se a oportunidade de o reconhecer como recurso social, capital humano e dimensão de cidadania.

Em Portugal, a longevidade média aumentou mais de vinte anos desde meados do século XX, sem que esse ganho tenha sido acompanhado por uma reflexão equivalente sobre os modos de envelhecer (o que é envelhecer? o que queremos para o nosso envelhecimento?), participar e viver nas

comunidades, também como (re)empoderar as pessoas mais velhas<sup>6</sup>.

### Um modelo integrado: Gerontologia + Geografia + Demografia

A solução não é rejeitar a demografia, mas recolocá-la no seu lugar. Propõe-se um modelo de leitura em três camadas:

- **Quantos somos** - dados demográficos: estrutura etária, esperança de vida, migrações.
- **Onde e como vivemos** - análise geográfica: território, serviços, mobilidade, redes, desigualdades.
- **Como envelhecemos e participamos** - abordagem gerontológica: saúde, autonomia, bem-estar, cidadania, relações.

Um exemplo simples:

- A demografia diz: “Há mais pessoas com 65+ no território A.”

<sup>6</sup> “Empoderamento Ativo das Pessoas Mais Velhas na Comunidade”. <https://www.envelheceres.com/empoderamento-ativo-das-pessoas-mais-velhas-na-comunidade/>

- A Geografia diz: “Estas pessoas vivem em zonas com mobilidade limitada e serviços concentrados.”

- A Gerontologia diz: “A autonomia depende de redes, participação e saúde — não apenas da idade.”

## A demografia fornece números; a Geografia dá o terreno; a Gerontologia explica o caminho.

### Recuperar a complexidade do envelhecimento

O envelhecimento é um processo humano, não um fenómeno estatístico. É «bio-psico-social», territorial, relacional, desigual, plural. Nenhuma pirâmide etária o consegue representar. Nenhum rácio de dependência explica a vida de uma pessoa. Nenhum gráfico traduz o sentido de pertença, a autonomia, a participação, a dignidade.

## O envelhecimento ativo não é uma variável demográfica. É uma visão de sociedade. É uma escolha política. É um compromisso ético. É também um compromisso científico e cívico.

As organizações da sociedade civil têm aqui um papel decisivo, criando contextos de participação, solidariedade intergeracional e cidadania ativa que nenhuma política demográfica consegue produzir por si só. A Animar, com o Grupo de Trabalho Envelhecimento e Desenvolvimento Local, tem tentado dar o seu contributo.

# Distinção Cidadania & Território

## Raízes que crescem: como a cidadania ativa está a transformar comunidades e territórios em Portugal

Tânia Gaspar, Equipa Técnica da Animar

**E**m duas edições, a *Distinção Cidadania & Território da Animar* distinguiu oito projetos que mostram, com dados e histórias concretas, que o desenvolvimento local começa nas pessoas.

### Uma distinção, um propósito

Há iniciativas que não fazem manchetes, mas fazem diferença. São elas que, em silêncio, reconstróem territórios, acolhem pessoas vulneráveis, empoderam mulheres e abrem portas a quem chegou de longe com pouco mais do que vontade de ficar.

E que os números também não contam. Contam hectares intervencionados e atendimentos realizados, jovens capacitados e mulheres em rede — mas não contam o que significa para uma família de um bairro social ter um talhão de terra para cultivar. Nem o que muda numa comunidade de montanha quando alguém decide que o abandono não é inevitável.



Enquanto o debate político gira em torno de grandes planos e estratégias nacionais, há quem não espere. Há associações que pegam nos problemas do seu território — o abandono, a exclusão, as alterações climáticas, a solidão dos cuidadores — e os transformam em projetos concretos, com impacto real, feitos com as comunidades e não apenas para elas.

**É precisamente para dar nome, rosto e reconhecimento a essas iniciativas que foi criada a Distinção Cidadania & Território.**

Em duas edições, oito projetos. Oito razões para acreditar que o desenvolvimento local não é um conceito — é uma prática. E que Portugal se transforma, silenciosamente, de dentro para fora.

Lançada em parceria com o coletivo do Fórum Cidadania & Território, esta distinção tem natureza simbólica mas impacto real: reconhece iniciativas promissoras da economia social que, numa lógica colaborativa, promovam o bem-estar e o empoderamento das comunidades.

As candidaturas são avaliadas por um júri independente, composto por pessoas ligadas ao desenvolvimento local, com base em nove critérios — da adequação e participação à inovação, replicabilidade e contributo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**“A cidadania ativa, aqui, não é um conceito abstrato: é uma horta, um rebanho, um atendimento, uma rede.”**



## Primeira edição 2023/2024: quando uma horta muda uma comunidade

A primeira edição da Distinção distinguiu quatro projetos que, juntos, revelam a diversidade e a vitalidade do desenvolvimento local em Portugal.

### Vencedor:

#### Horta Comunitária do Bairro da Alâmpada – Boidobra | Beira Serra

A distinção máxima foi atribuída à *Horta Comunitária do Bairro da Alâmpada – Boidobra*, na Covilhã, submetida pela Beira Serra – Associação Promotora do Desenvolvimento Rural Integrado. Muito mais do que um espaço de cultivo, este projeto é um processo de participação social ativa e de apropriação comunitária — condição essencial para combater a pobreza e a exclusão social.

Num espaço de mais de 8.000 m<sup>2</sup>, nasceram 40 talhões de hortas, um pomar comunitário e várias zonas de lazer, colocando ao dispor de famílias carenciadas

não apenas alimentos, mas também autonomia, convívio e sentido de pertença. A Beira Serra, constituída em 1994 a partir da união de juntas de freguesia, sindicatos e organizações sociais da Cova

da Beira, encontrou neste projeto um exemplo fiel da sua missão: promover o desenvolvimento e a coesão social, económica, cultural e ambiental do território.



## Menções honrosas

### ART3C – O Sobreiro e o Montado na Escola | Observatório da Paisagem da Charneca

Levou o ecossistema do montado para dentro das salas de aula, aproximando crianças e jovens da biodiversidade e do valor cultural e económico da paisagem portuguesa. Uma proposta de educação ambiental com raízes fundas no território.



### Entra em Campo | Associação Nacional de Futebol de Rua

Usou o desporto como ferramenta de inclusão e cidadania ativa, conferindo às comunidades uma voz ativa nas decisões que afetam a sua qualidade de vida, num ambiente democrático e colaborativo.

### VoluntariaMente | Pista Mágica – Associação

Traduziu em ação local a convicção de que o voluntariado é um caminho de transformação social, capacitando pessoas e organizações para uma participação mais consciente, comprometida e com impacto.



## Segunda edição 2024/2025: quatro projetos que transformam Portugal de dentro para fora



aos nove critérios de avaliação. O projeto demonstra que o pastoreio extensivo com gado da raça autóctone Maronesa pode ser uma resposta concreta às alterações climáticas.

Com intervenção na Serra do Alvão e em quatro concelhos — Vila Pouca de Aguiar, Ribeira de Pena, Vila Real e Mondim de Basto —, o projeto atua na prevenção de incêndios de verão, no sequestro de carbono e no combate ao abandono rural. Os resultados são expressivos: mais de 2.600 hectares de habitats intervencionados, contribuição para a preservação de três alcateias de lobo e capacitação de produtores locais. Articula criadores, academia, escolas, operadores turísticos e restauração, criando novas cadeias de valor em torno de uma gastronomia sustentável.

A **segunda edição** seguiu o mesmo espírito, com uma inovação no processo: as cinco candidaturas mais bem classificadas apresentaram um pitch final antes da deliberação.

### Vencedor: Life Maronesa | Aguiar Floresta

A distinção foi atribuída ao *Life Maronesa*, submetido pela Aguiar Floresta, reconhecido pela forma abrangente e equilibrada como responde



## Menções honrosas

### Cui(Dar+) | TAIPA

Criado em 2018 no concelho de Odemira, o Gabinete de Apoio ao Cuidador Informal responde a uma lacuna raramente nomeada: quem cuida de alguém em situação de dependência também precisa de ser cuidado. Em 13 freguesias, presta apoio psicológico, orientação social, ensinos especializados ao domicílio e períodos de descanso — de forma gratuita. Já apoiou mais de 190 cuidadores, com mais de 9.000 atendimentos, e é reconhecido como boa prática nacional.

### Rede Guardiãs da Natureza | Business as Nature

Rede nacional de mulheres empreendedoras rurais que atuam em áreas protegidas. Criada em 2023, já envolve cerca de 200 mulheres ativas em 15 áreas protegidas — de Peneda-Gerês à Ria Formosa —, com mais de 120 projetos identificados em turismo sustentável, agroecologia, educação ambiental e valorização de produtos locais.



### MadriLusa – Capacitação e Integração de Jovens Imigrantes | ADRITEM

Projeto para a capacitação e integração de jovens da CPLP com menos de 30 anos nas Terras de Santa Maria. Prevê beneficiar 1.250 jovens através de três eixos: formação para o emprego, LusoAcademia para capacitação intercultural e redes locais de acolhimento. Promove autoestima, autonomia e inclusão, com potencial de replicação nacional.



### Duas edições, oito projetos, um Portugal que se reinventa

Oito projetos, duas edições, um denominador comum: a convicção de que nenhum território está condenado ao abandono quando existe organização, vontade coletiva e apoio adequado. Da Cova da Beira ao Alvão, de Odemira às Terras de Santa Maria, os projetos distinguidos pela Animar mostram que a economia social é muito mais do que um setor — é uma forma de fazer política pública a partir do chão.

A Distinção Cidadania & Território não premia apenas boas práticas.

### Premia uma filosofia: a de que a cidadania ativa é o melhor instrumento de coesão territorial que existe.

E que dar visibilidade a quem já está a trabalhar nesse sentido é, em si mesmo, um ato político. Numa altura em que os discursos sobre descentralização e desenvolvimento regional abundam, estes projetos lembram-nos que as soluções já existem. Falta, muitas vezes, apenas reconhecê-las — e apoiá-las.

Duas edições. Oito projetos. Oito equipas que decidiram não esperar. Que pegaram nos problemas do seu território e transformaram-nos em projetos, em redes, em impacto. E que, ao serem reconhecidas pela Animar, inspiram outras a fazer o mesmo. Porque o desenvolvimento local não é uma política. É uma escolha — feita todos os dias, por pessoas que acreditam que o lugar onde vivem merece melhor.



# Pareceres e contributos para as políticas públicas produzidos pela Animar



Contributo do Fórum da Sociedade Civil para os ODS no âmbito da consulta pública à versão preliminar do Roteiro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2030

[Link](#)



Rede da Economia Social propõe mudanças estruturais para a Estratégia Europeia para a Igualdade de Género 2026-2030

[Link](#)



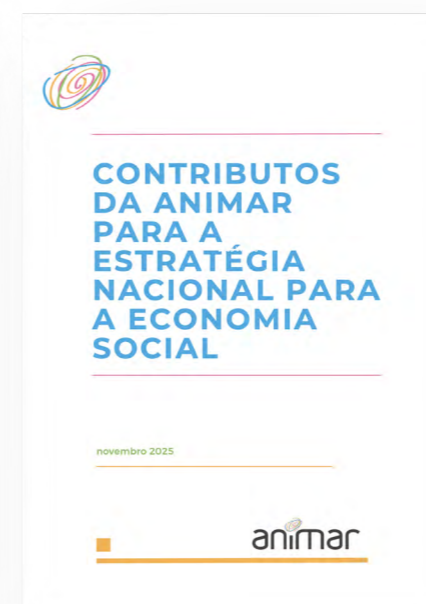
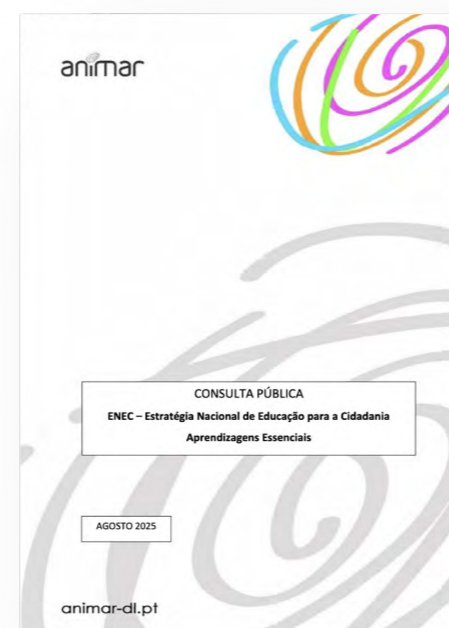
Animar lança Carta Aberta – Um contributo para o Desenvolvimento Integrado e Sustentado dos Territórios nas Autárquicas 2025

[Link](#)



Organizações da sociedade civil apelam a revisão da Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania e das Aprendizagens Essenciais de Cidadania e Desenvolvimento

[Link](#)



Contributos da Animar para a Estratégia Nacional para a Economia Social

[Link](#)





Cofinanciado pela  
União Europeia