

A PROSPETIVA ESTRATÉGICA ENQUANTO INSTRUMENTO DE APOIO PARA O DESENVOLVIMENTO DE NOVAS DINÂMICAS TERRITORIAIS

Um estudo de caso sobre relações de cooperação entre municípios

STRATEGIC FORESIGHT AS A SUPPORT TOOL FOR THE DEVELOPMENT OF NEW TERRITORIAL DYNAMICS

A case study on cooperation relations between municipalities

Ana Balão

FUNÇÕES: Concetualização, Curadoria dos dados, Investigação, Metodologia, Visualização, Redação do rascunho original, Redação — revisão e edição

AFILIAÇÃO: Instituto Politécnico de Portalegre, Escola Superior de Educação e Ciências Sociais, Departamento Ciências Sociais, Território e Desenvolvimento & Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade de Évora (CICS.NOVA.UÉvora). Praça da República, 23-25, 7300-109 Portalegre, Portugal

E-mail: ana.balao@ipportalegre.pt | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3744-3764>

José Saragoça

FUNÇÕES: Concetualização, Metodologia, Redação — revisão e edição

AFILIAÇÃO: Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia & Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade de Évora (CICS.NOVA.UÉvora). Colégio do Espírito Santo, Largo dos Colegiais, 2, 7000-803 Évora, Portugal

E-mail: jsaragoca@uevora.pt | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5169-5517>

Resumo: Este texto considera o território como um espaço em permanente transformação, originada pela ação dos diferentes atores e pelas interações que mantêm entre si e com outros, num sistema aberto, e assume a metodologia prospetiva como uma abordagem útil para compreender o jogo de atores de um determinado sistema, capaz de contribuir para a construção coletiva de uma visão de futuro.

Apresenta-se e discute-se um “estudo de caso”, onde o uso da prospetiva estratégica se evidencia enquanto metodologia útil à tomada de decisão de atores municipais, no quadro da sua cooperação, evidenciando as componentes e os fatores condicionadores dessas relações em diferentes tempos de ação.

Em termos metodológicos, apresenta-se a análise estratégica de atores, operacionalizada através do método MACTOR (Método Actores, Objetivos; Relações de força), identificando-se, assim, os jogos e as relações de força entre os atores no âmbito do sistema de relações municipais do território em análise.

Os resultados evidenciam os fatores-chave do sistema de cooperação do Alto Alentejo, que os atores podem considerar para responder aos desafios colocados pelos novos modelos de políticas públicas, nomeadamente a necessidade de empreender ações multinível, multisetorial e multiescalar para a mudança desejada, salientando-se o papel das autoridades centralizadas de cooperação, nomeadamente, Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo ou Entidade Regional de Turismo do Alentejo, neste contexto.

Palavras-chave: prospetiva estratégica, desenvolvimento territorial, políticas públicas, cooperação intermunicipal.

Abstract: This text considers the territory as a space in constant transformation, driven by the actions of different actors and the interactions they maintain among themselves and with others within an open system. It assumes prospective methodology as a useful approach to understand the game of actors within a specific system, capable of contributing to the collective construction of a vision for the future.

The main goal is to present and discuss a ‘case study’ that highlights the use of strategic foresight as a useful methodology for decision-making by municipal actors within the framework of their cooperation. It emphasizes the components and conditioning factors of these relationships at different times of action.

Methodologically, it presents the strategic analysis of actors, operationalized through the MACTOR method (Method Actors, Objectives; Relations of Strength), thus identifying the games and power relationships among actors within the municipal relations system of the analyzed territory.

The results highlight the key factors of the Alto Alentejo cooperation system, which actors can consider in addressing the challenges posed by new public policy models, particularly the need to undertake multilevel, multisectoral and multiscale actions for the desired change, emphasizing the role of centralized cooperation authorities, namely, the Alto Alentejo Intermunicipal Community or the Alentejo Regional Tourism Entity, in this context.

Keywords: strategic foresight, territorial development, public policies, intermunicipal cooperation.

Introdução¹

Os paradigmas associados ao desenvolvimento do território têm vindo a sofrer profundas alterações. Atualmente, os territórios assumem novos papéis e novos protagonismos para a construção do futuro desejado e possível.

As políticas públicas apelam a um novo modelo em que emergem novos atores (públicos e privados, coletivos e os próprios cidadãos) num quadro relacional multinível e de parceria, em que são operacionalizadas triangulações entre estratégias de “cima para baixo”, com outras de sentido inverso. A nova lógica de ação centra-se nas necessidades dos territórios e no aproveitamento dos seus recursos e aptidões. Pode afirmar-se que estamos perante novos sistemas em que, para além de novos protagonistas, também se convocam os modelos de organização das relações entre atores, numa governação multinível, multidimensional e multiescalar, permitindo a participação, a ação e a corresponsabilização de atores de diferentes naturezas (públicos, privados, associativos, associados a sistemas investigação e desenvolvimento e os próprios cidadãos), de escalas de atuação que podem trespassar níveis de ação desde o internacional ao local, de diferentes setores e cuja dimensão é ou pode ser bastante heterogénea. Deste modo, importa desencadear novas formas de governança baseados na cooperação entre múltiplos atores, que possuem objetivos comuns, mas onde podem confluir outros, claramente, opostos e cujos interesses podem (e são, muitas vezes) diferenciados, e em que os meios detidos pelos diferentes atores são (ou podem ser) significativamente díspares.

1 O trabalho que se apresenta tem origem numa comunicação apresentada na *VI Conference on Regional and Urban Planning and I Conference on Data Science for the Social Sciences*, realizada na Universidade de Aveiro em 2021.

Contudo, não existem pretensões de encontrar um modelo único de cooperação entre atores. Efetivamente, impõe-se que sejam idealizadas formas mais completas e outras mais flexíveis de relação, para a concretização de propósitos comuns e de políticas públicas, num quadro de múltiplos atores cujos interesses e meios são bastante diversos.

O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir um estudo de caso onde se evidencia o uso da prospetiva estratégica enquanto metodologia útil à tomada de decisão de atores municipais, no âmbito do sistema de cooperação, demonstrando as componentes e os condicionadores dessas relações em diferentes tempos de ação.

A prospetiva estratégica, através da mobilização de diferentes métodos, constitui-se como um instrumento (de planeamento) capaz de articular o curto e o longo prazo, e promover as orientações que levarão a decisões (exteriorizadas em ações) no futuro. Por outro lado, o trabalho visa explicitar a aplicabilidade dos métodos prospetivos enquanto instrumento de apoio ao desenvolvimento de novas dinâmicas territoriais, no presente e no futuro.

O trabalho está estruturado em três partes. A primeira dedica-se ao enquadramento teórico, à sistematização das mudanças ocorridas no âmbito das teorias do desenvolvimento territorial e das políticas públicas. A explanação do tema realiza uma trajetória sobre a territorialização das políticas públicas no contexto europeu e explicita o surgimento e incremento das políticas públicas de base territorial, em que se cruzam opções, decisões, ações e avaliações “de baixo para cima” e outras de sentido oposto. Aqui, também se focam os modelos relacionais baseados em sistemas de cooperação e o aparecimento das parcerias como uma necessidade para a concretização dos novos modelos de desenvolvimento. Nesta parte surge um subcapítulo dedicado à relação entre a metodologia prospetiva e a prossecução das (novas) políticas públicas, evidenciando-se as potencialidades (e as debilidades) desta metodologia para a transformação e mudança futura, possível e desejável. Na segunda parte do trabalho, dedicada à metodologia, são apresentadas as ferramentas/instrumentos associados à prospetiva e, ainda, as características associadas à metodologia que revelam pertinência para a sua aplicação aos territórios. A última parte detém-se sobre os resultados do estudo empreendido, evidenciando a relevância da utilização da prospetiva estratégica para o sistema de cooperação intermunicipal. No âmbito dos diversos métodos associados à metodologia, destaca-se, neste trabalho, a análise estratégica de atores, o método MACTOR (Método Atores, Objetivos, Relações de força) para a identificação das relações de força e de dependência entre atores, para a compreensão dos fatores de força e os fatores críticos de sucesso, aqueles que podem fazer periclitir o sistema, no futuro.

Enquadramento teórico

Políticas públicas e desenvolvimento territorial

Atualmente, nas diferentes dimensões da sociedade é usual considerar a necessidade de as políticas estarem ajustadas aos territórios em que incidem, às suas necessidades, aos seus objetivos, aos meios disponíveis, às relações existentes *intra* e *extra* território. A participação é outro pressuposto da ação, as políticas devem ser participadas pelos diversos e diferentes atores territoriais, numa lógica que possa integrar estratégias “de cima para baixo”, mas também e, especialmente, “de baixo para cima”. Contudo, esta realidade ainda está longe de se constituir como uma forma de ação generalizada e aplicada de forma transversal embora a génese do desenvolvimento territorial tenha aparecido na década de 80 do século passado, quando Walter Sthör e David Taylor propõem o “*bottom up development*”. Neste contexto surge o desenvolvimento territorial e o aparecimento de novos protagonistas no processo, nomeadamente, os atores locais e as suas comunidades. Sthör (1984) fala sobre os múltiplos exemplos de desenvolvimento sustentado endógeno em zonas periféricas, mas cuja visibilidade é incomparavelmente inferior à relevância dada a projetos dinamizados por organizações centrais e menciona o aparecimento de programas que têm na sua génese o desenvolvimento “a partir de baixo”.

Na Europa, a territorialização das políticas públicas tem estado na agenda dos órgãos da União Europeia (UE) e, naturalmente, dos diferentes países que a integram. Neste contexto, a valorização dos territórios enquanto espaço relacional e composto por identidades próprias tem vindo a ganhar adeptos, facto especialmente evidente após a crise económica e social que atingiu, de forma global, o mundo. O desenvolvimento territorial relaciona-se com o novo contexto de mudanças que Baudelle et al. (2011) tão bem sintetizaram: a globalização económica, alterações sociais e societais, a par de alterações na estrutura familiar e de coabitação e alterações climáticas.

O acentuar de problemas entre países, fruto do avanço de modelos de desenvolvimento em que os territórios eram considerados espaços homogêneos, desterritorializados, desumanizados, em que as relações sociais manifestadas ou o espaço físico onde estas têm lugar, os recursos (materiais e imateriais) não se constituíam como fatores diferenciadores e de desenvolvimento, levaram a alterações na conceção das políticas públicas e na ação dos atores.

Hoje, parece familiar o conceito de coesão. No entanto, o seu surgimento no seio da União Europeia é fruto da integração de países com problemas estruturais de desenvolvimento, nomeadamente Portugal e Espanha, e porque as diferenças

sociais e económicas não se manifestavam apenas na comparação entre países, mas incluíam regiões, nomeadamente de países economicamente desenvolvidos, o que influencia o aparecimento do princípio da valorização territorial, associado a uma visão em que “os territórios são marcados por aquilo que têm de único, mas também pela teia de inter-relações e a conectividade que se estabelecem nesse, e por esse, espaço geográfico” (Balão, 2020, p. 21). Tal como defendem Dias e Seixas (2020) não é possível compreender o desenvolvimento sem que sejam equacionados o processo relacional e histórico, sendo o território produto de uma construção social.

De acordo com vários autores (Barca et al., 2012; Kahn, 2010; Santinha, 2014), a assunção deste novo paradigma associa-se à ação de diferentes organismos internacionais (p. ex. Banco Mundial, OCDE, UE), que emitem as suas posições sobre novas conceções dos territórios, conferindo importância à dimensão territorial e à coesão territorial.

O paradigma territorial é acompanhado de um novo modelo de governação, no qual os atores locais assumem um especial protagonismo, desde logo porque se prevê a sua participação nos processos (definição, concretização e avaliação), assumindo um novo poder (participação, decisão e ação) na definição de políticas de desenvolvimento territorial, com uma forte componente identitária (Arocena, 2002). De acordo com Reis e Baltazar (2018) a participação pode assumir dois modelos diferentes: colaboração com iniciativas encetadas pelo poder ou pode assumir aspetos organizativos e expressivos posicionamentos contrários à iniciativa que tem origem no poder. Estes dois modelos de ação são evidentes da racionalidade dos atores, que é uma racionalidade limitada em função de fatores como a afetividade, preferências, interesses, hábitos, capacidades cognitivas, meios e valores (Crozier & Friedberg, 1990; Friedberg, 1993; Guerra, 2010; Reynaud, 2004) e que influenciam as suas ações e interações, podendo alterar-se em função dos contextos em que se operacionaliza.

É neste quadro conceptual que surgem as políticas públicas de base territorial – *territory – focused public policies*. A introdução de novos atores e o incremento de novos modelos de governação, em que se mesclam opções, decisões, ações e avaliações “*top down*” com outras “*bottom-up*”, num plano de ação multinível e multiescalar, sendo estas

as políticas concebidas e implementadas segundo um quadro estratégico prospetivo elaborado a partir de um dado território, com graus eventualmente desiguais de participação do sistema de atores regionais e locais. Os impactos territoriais das políticas públicas produzem-se independentemente de estas poderem ou não ser consideradas PPBT [*i.e.*, políticas públicas de base territorial]. (Figueiredo, 2010, p. 11)

A necessidade de existência de um referencial estratégico de articulação entre níveis de governação, mas também entre atores territoriais, conduziu à necessidade de desenvolver sistemas de relacionamento baseados na cooperação, de novas formas de governação e organização (Ramos & Baltazar, 2017).

Quando olhamos para a realidade nacional afigura-se de especial importância esta afirmação, tendo presente o carácter centralizador do Estado português. A territorialização de políticas públicas não se limita a introduzir uma nova abordagem nas políticas tradicionais, como referido por Dias e Seixas (2020), as alterações ocorrem ao nível dos processos das políticas públicas e, fundamentalmente no que se refere à ação dos atores e apelam a sistemáticos arranjos, de geometria variável, adequados ao problema complexo sobre o qual pretendem intervir. Em simultâneo, recorrem à mobilização de atores diversos, mesclando intervenções de diferentes níveis de poder, impulsionando a constituição de redes de atores “que possibilitem potenciar, reconverter ou pôr em funcionamento, modelos de cooperação interorganizacionais internos e externos” (Neto, 2013, p. 97).

O incremento e desenvolvimento de relações baseadas num sistema de cooperação tem vindo a ser apontando, por entidades significativamente diversas, como uma necessidade para a concretização de objetivos associados a estes desígnios. No seio da União Europeia tem vindo a incentivar-se a criação de redes de parceria como forma de evitar o isolamento (Neto, 2013), em especial em termos económicos. Contudo importa referir que a cooperação pode ter origem em motivações bastante diversas.

Após um longo período associado à defesa de modelos relacionais marcados pelo individualismo e pela competição, mas em que se observa, simultaneamente, a fragilização da coesão territorial, agudizando as desigualdades entre territórios (regiões e países) surge a necessidade de constituição de redes baseadas na cooperação. Ergue-se a necessidade de promover sistemas de relações em que os vários atores (parceiros) se unem para a concretização de objetivos comuns, de solucionar necessidades semelhantes, mas também para responder a desafios similares, em resposta a pressões internas e/ou externas, proteção face, nomeadamente, a situações que conduzam ao isolamento ou até à extinção. Sinal da importância da constituição de rede e de parcerias é o facto de se constituírem como um dos pilares para a concretização dos objetivos do desenvolvimento sustentável protagonizados pelas Nações Unidas, na defesa da sustentabilidade como um desígnio de futuro. As parcerias são apontadas por esta organização como forma de aumentar a coerência das políticas que visam o desenvolvimento sustentável e aponta-se a sua relevância para a concretização dos diferentes objetivos plasmados na Agenda 2030.

A prospetiva estratégica enquanto instrumento de planeamento e desenvolvimento territorial

A prospetiva estratégica é uma reflexão sobre o futuro, sendo uma metodologia que o futuro é construído pelas decisões e ações dos diferentes atores. A missão da prospetiva é ajudar a construir o futuro e este assenta sob três conceitos básicos: o futuro como espaço de liberdade, o futuro como espaço de poder e o futuro como espaço de vontade (Gabiña, 1998; Jouvenel, 2004)

Os estudos do futuro estão, desde há longa data, ligados ao planeamento, tendo ganho relevância após as duas Grandes Guerras Mundiais. H. Jouvenel (2004), um dos mais relevantes impulsionadores da prospetiva a nível mundial, refere-se ao futuro como algo que se constrói e não como uma realidade determinada à partida. Nas últimas décadas é evidente o desenvolvimento de exercícios prospetivos associados ao contexto de globalização da economia e de desterritorialização (Chorincas, 2006). Com o surgimento e desenvolvimento das políticas públicas territorializadas, a prospetiva tem assumido um importante papel para que os atores possam responder às necessidades associadas à regulação destas políticas, mas também para controlarem o desenvolvimento do seu território, o futuro desejado.

Considerando o futuro como um espaço de liberdade, de vontade e de poder (Gabiña, 1998; Godet, 1993; Jouvenel, 2004) a prospetiva, nomeadamente a prospetiva estratégica, está claramente relacionada com a prossecução das designadas políticas públicas de 2^a ou de nova geração (Balão, 2020; Dias & Seixas, 2020), as políticas públicas territorializadas, que desafiam a responder a problemas complexos através da implicação de uma multiplicidade de atores de diferentes naturezas, recorrendo a modelos mistos de atuação, em escalas diversas, considerando o produto das relações entre estes atores como fator de singularidade na ação coletiva, expressa nas respostas empreendidas para a prossecução do desenvolvimento territorial, enquanto construção social.

A prospetiva constitui-se como uma ferramenta que concede aos decisores informações estratégicas e, simultaneamente, tem capacidade de mobilização, sensibilização e criação de consensos (Nunes & Heitor, 2002) em torno de ações que se constituem como possibilidades de futuro, também designados *futuribles*. Esta metodologia indica a coconstrução de ações prioritárias para a concretização de visões futuras e a sua aplicação na esfera das políticas públicas permite “um conjunto de possibilidades de transformação estrutural e substantiva das mesmas, seja no âmbito da sua conceção, seja no quadro da respetiva implementação, monitorização e avaliação” (Albuquerque, 2017, p. 48), Numa sociedade sujeita a mudanças cada vez mais rápidas, operadas de forma global e sentidas localmente, torna-se premente fazer uso de instrumentos que nos permitam reduzir níveis de surpresa e de

incerteza e tal só será possível se estivermos numa plataforma que considere o longo prazo, como é o caso da prospetiva.

Nunes e Heitor (2002), reportando-se à relação entre prospetiva e técnicas de planeamento a longo prazo referem as características inovadoras desta metodologia no que concerne ao facto de esta incorporar nas decisões do momento presente, os desafios e oportunidades a longo prazo e também de promover uma atuação em rede relativamente às decisões de longo prazo. Devemos ter presente o contexto em que se operam as políticas de desenvolvimento territorial, local de novos questionamentos, onde se aplicam novos modos de governação e nos quais participam atores diversos, com objetivos e meios diversos e, não raras vezes, em conflitualidade, onde se operacionalizaram mudanças de escalas, em que foram criados novos construtos territoriais (p. ex. territórios transfronteiriços). Neste sentido, são pertinentes as palavras de Michel Godet quando defende que “a ação pública nos territórios deve, mais do que nunca, ser iluminada à luz do futuro possível e desejável” (Godet, 2005, p. 15). Para Chorincas (2006) a prospetiva territorial incorpora um sistema de informação territorial, mas vai mais além, na medida em que identifica o seu futuro possível e desejável. Apesar da diversidade de conceitos sobre prospetiva territorial (Balão, 2020), existem elementos comuns que os unem: território, local, estratégias, mudança, incerteza (redução), futuro.

A prospetiva estratégica tem a capacidade de articular a vertente estratégica do longo prazo (futuro) com as necessidades de gestão do curto prazo (presente), não desvalorizando o conhecimento do passado. Aquilo a que Godet (1993) chama o “triângulo grego” da prospetiva constituído por três dimensões que simbolizam três tempos distintos: uma, que visa conceder uma visão global da envolvente passada, presente e futura (pré-atividade); outra, dedicada às propostas que antecipam a mudança, consubstanciada nos objetivos estratégicos e nos projetos locais (pró-atividade); e, finalmente, uma terceira, que consubstancia o plano estratégico, em que os objetivos estão associados a ações e compromete, através da responsabilização, todos os atores em cena.

Diversos autores (Cuervo, 2006; Miklos, 2008; Vásquez, 2021; Vitale et al., 2016;) afirmam que a prospetiva tem sido uma ferramenta para pensar os territórios, mas também um instrumento de governação local, em que a participação (e a negociação) assume relevância significativa. De acordo com Chorincas, esta metodologia envolve “cinco elementos fundamentais: (1) antecipação; (2) participação; (3) ligação em rede ou interacção; (4) visão; (5) acção” (Chorincas, 2006, p. 280).

A “caixa de ferramentas” da prospetiva disponibiliza um conjunto de metodologias e técnicas para a sua operacionalização. Usando a proposta de Santos e Saraçoça (2017) identificam-se as seguintes: “i) Opinião de especialistas; ii) Cenários;

iii) Modelagem e simulação; iv) Monitoramento e sistemas de inteligência; v) Análise de tendências; vi) Métodos descritivos e matrizes; vii) Métodos estatísticos; viii) Criatividade e ix) Avaliação/decisão” (Santos & Saragoça, 2017, p. 106).

A metodologia prospetiva apresenta características que mostram um alinhamento com as premissas associadas às políticas públicas territorializadas e aos processos que lhe estão inerentes, revelando-se pertinente a sua utilização na aplicação destas políticas e na definição de opções de desenvolvimento territorial. Tendo presente o contexto das políticas públicas territorializadas, destacamos algumas as características desta metodologia para a sua aplicação aos territórios:

- *Inclusiva*, visa a inclusão de atores diversos e quanto mais significativa for maior será a capacidade para construir o futuro, pelos desafios equacionados, pelos meios mobilizados e pela capacidade de construção de uma identidade comum; a utilização de diferentes instrumentos para a sua operacionalização permite conhecer os consensos mobilizadores, mas não afasta os conflitos, fraturantes para a ação futura;
- *Flexível*, não existe um modelo único de aplicação da metodologia prospetiva, existindo a possibilidade de utilização de métodos associados à “caixa de ferramentas” (Godet, 2000) com outros que derivam de outros campos científicos sendo a aplicação destes métodos ajustada ao contexto em que se operacionaliza o exercício prospetivo;
- *Mobilizadora*, o objetivo é a construção do(s) futuro(s) possíveis e concretizáveis, esta metodologia cria e mobiliza-se em torno de uma visão de futuro, mobilizando os diferentes atores em torno de uma ação coletiva que visem concretização desses objetivos no sentido de concretizar a mudança desejada para alcançar o futuro desejado;
- *Participativa*, a participação dos atores é fundamental para a sua concretização;
- *Empoderadora*, através da construção de uma visão comum, do desenvolvimento de ações baseadas em relações de cooperação para a concretização dos objetivos mobilizadores, a prospetiva permite fortalecer o capital social e territorial;
- *Multiterritorial*, a sua aplicação pode incidir sobre diferentes planos: municipais, supramunicipais, regionais, nacionais ou supranacionais;
- *Multitemática*, os métodos têm capacidade para se aplicar a uma variedade de temas (p. ex. turismo, educação, cultura, economia, indústria, energia...);
- *Multidisciplinar*, esta característica advém da observação de outras características que lhe são associadas, a multiplicidade de atores, diversidade de temáticas e também pelo facto de as equipas de prospetiva serem constituídas por

elementos oriundos de diferentes disciplinas, com capacidade para mobilizar diferentes conhecimentos, métodos e instrumentos científicos que enriquecem os exercícios prospetivos;

- *Facilitadora da decisão*, pelo conjunto de informações promovidas e produzidas no quadro desta metodologia, cujos resultados alcançados espelham os diferentes tempos de ação e têm como fonte os próprios atores;
- *Promotora de conhecimento*, evidenciando as variáveis internas e externas do sistema, bem como os projetos dos atores, as suas estratégias, os eventuais conflitos, as mudanças, as imagens e visões futuras, bem como o plano de ação para a concretização do futuro desejado. E, simultaneamente, afasta as ideias preconcebidas, baseadas em informações parciais ou fragmentadas, fornecendo importantes informações a todos os atores, mas especialmente aos decisores políticos. Tendo presente o processo de construção coletiva de que se reveste o exercício prospetivo, estamos perante um processo de aprendizagem e conhecimento para todos os atores envolvidos, nomeadamente sobre a realidade, mas também sobre os resultados obtidos e o processo que os originou.

No entanto, não poderemos deixar de evidenciar que esta metodologia também contempla algumas limitações. A sua utilização no espírito da *Escola Francesa de Prospetiva*, implica a participação empenhada dos atores, e este será o primeiro obstáculo a transpor para a concretização do exercício prospetivo. A participação dos atores não implica que estes evidenciem, clara e objetivamente, os seus objetivos, os projetos que desenvolvem (ou desejam) e/ou os meios disponíveis para a sua concretização, escondendo ou camuflando os seus pontos fracos, levando a enviesamentos decorrentes do “jogo” que estes desejam concretizar. O reconhecimento destas fragilidades conduz à necessidade de estar vigilante e atento aos “jogos” promovidos pelos atores em presença.

Por outro lado a mudança e a imprevisibilidade associadas a fatores inesperados podem promover alterações na ação dos atores e naquilo que foram as recomendações produzidas (Soares et al., 2017), não sendo possível afirmar que os resultados alcançados serão aqueles que conduzirão os atores à mudança e ao(s) futuro(s) desejados.

As relações entre investigador e atores e entre investigador e investigação/exercício é outro dos fatores que condiciona a metodologia prospetiva, pela proximidade que implicam essas relações e pela dificuldade de manter distanciamento desejado.

Pelo exposto, as relações de cooperação têm sido incentivadas nos mais diversos campos de ação, nomeadamente no desenvolvimento de políticas públicas territorializadas.

Assim, interessou-nos explorar e apreender, através do uso da metodologia prospetiva, em especial da utilização do Método MACTOR, a análise estratégica de atores, as relações de cooperação empreendidas por um grupo de municípios, as dinâmicas desenvolvidas, os objetivos mobilizadores, as suas estratégias de ação e os meios que estão dispostas a alocar ao sistema de cooperação intermunicipal no qual se inserem.

Metodologia

O trabalho que se apresenta é resultado da investigação realizada sobre as relações de cooperação entre os quinze municípios que integram a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUT) do Alto Alentejo. Os atores participantes no estudo foram os municípios da NUT III Alto Alentejo². Dos quinze municípios que compõem a NUT, 12 participaram na investigação³.

Procedeu-se a investigação aplicada, no campo da investigação-ação, cuja estratégia de investigação se baseou no estudo de caso⁴, tendo-se assumido as diferentes limitações associadas a estas investigações (Duhamel & Fortin, 1999; Saragoça, 2010; Yin, 1994).

O estudo enquadra-se no âmbito da prospetiva, nomeadamente a proposta pela Escola Francesa de Prospetiva (Godet, 1993), e neste contexto, apresenta-se um dos métodos inseridos nesta Escola, a análise estratégica de atores.

A análise estratégica de atores, método MACTOR, visa analisar os jogos de atores. Segundo Godet (1993), este empreendimento é concretizado através da identificação dos projetos e das motivações dos atores, dos meios que destinam para tal efeito e respetivos constrangimentos; da identificação e hierarquização dos desafios estratégicos e dos objetivos que lhe estão associados, posicionando os atores face aos objetivos e identificando as convergências/divergências entre estes; da avaliação das relações de força; e da formulação de hipóteses sobre os acontecimentos que irão caracterizar as relações de força.

Atendendo aos objetivos da investigação e à metodologia considerada mais adequada para desocultar o fenómeno da cooperação intermunicipal, importava

2 Atendendo aos objetivos do estudo e à natureza dos atores não se operacionalizou uma tipologia de atores.

3 Sendo estes: Alter do Chão (ALT), Avis (AVS), Campo Maior (CAMPMAIOR), Castelo de Vide (CASTVIDE), Elvas (ELV), Fronteira (FRONT), Gavião (GAV), Marvão (MAR), Monforte (MONF), Ponte de Sor (PSOR), Portalegre (PTG) e Sousel (SOU). Os municípios de Arronches (ARRON), Crato (CRT) e Nisa (NIS) não tiveram participação em qualquer um dos momentos da investigação, por sua decisão.

4 Assumindo-se que o contexto possuiu relevância para o fenómeno em investigação (Yin, 1994).

proceder à delimitação do sistema, para que fossem conhecidas as dinâmicas passadas e presentes do sistema de cooperação. Para a concretização desta tarefa recorreu-se à realização de um seminário de prospetiva, cujo principal objetivo foi promover a reflexão sobre práticas de relacionamento entre os municípios e outras instituições e, simultaneamente, abordar o futuro da cooperação em territórios de baixa densidade. Este foi fundamental para o diagnóstico do sistema em causa, para o qual também contribuiu a análise de documentação disponível, nomeadamente legislação e outros documentos que, não sendo documentos reguladores, influenciam as relações entre municípios. Devido a este fenómeno não estar estudado, foi necessário proceder à recolha de informação nos municípios por forma a proceder à análise retrospectiva das relações de cooperação entre municípios.

A caracterização do tempo presente foi realizada mediante procedimentos inspirados no método MACTOR proposto por M. Godet. Assim, foi realizada uma análise documental que incidiu em protocolos de cooperação firmados entre municípios do território em estudo disponíveis em 11 câmaras municipais estudadas (de 562 documentos consultados foram validados 329), a aplicação de questionários a 12 câmaras municipais⁵ e a realização de entrevistas a cinco presidentes de câmara.

No que concerne à identificação dos desafios estratégicos e dos objetivos associados, este objetivo foi concretizado através de diferentes recursos: *i)* bibliografia consultada, *ii)* análise das comunicações proferidas no âmbito do seminário de prospetiva e *iii)* sinopse e análise de conteúdo das entrevistas aplicadas aos presidentes de câmara, que contemplaram os principais desafios e objetivos no sistema de cooperação. Através do quadro de desafios estratégicos e identificação dos objetivos associados foram identificados três pilares sobre os quais assentam os desafios: o ambiente interno, a envolvente externa e a governação.

A aplicação do método MACTOR compreendeu as seguintes fases: *i)* recenseamento dos atores; *ii)* identificação de desafios e objetivos estratégicos; *iii)* identificação de meios de ação e obstáculos que colocam em causa a concretização dos objetivos por parte dos diferentes atores; *iv)* identificação das convergências e divergências entre municípios; *v)* reconhecimento das relações de força presentes no sistema de cooperação intermunicipal do Alto Alentejo; e *vi)* identificação de, eventuais, *clusters* no sistema.

5 Em que foi recolhida informação sobre: os objetivos, meios de ação, dependências entre atores, potenciais convergências e, eventuais, divergências entre atores.

Resultados — Estudo de caso: utilidade da prospetiva para a análise da cooperação intermunicipal

A cooperação ocorre quando os indivíduos, os grupos ou as organizações se juntam de forma a atingir determinados objetivos, para aceder a recursos ou meios que, à partida e de forma isolada, lhe estavam vedados ou menos acessíveis (Balão, 2020). Trata-se de um processo social em que “os atores do sistema dispõem de múltiplos graus de liberdade que vão poder exercer, através de ações estratégicas, para atingir os fins que fixaram” (Godet, 1993, p. 140). Este foi um pressuposto do presente estudo empírico.

A abordagem empreendida, no seio da prospetiva territorial, relaciona os modelos de desenvolvimento territorial, as (novas) políticas públicas e a ação dos atores para responder aos desafios internos e externos com que são confrontados, explicitando a sua ação no âmbito do sistema de cooperação. Nomeadamente, a lógica de ação dos atores, sobre os fenómenos e fatores que levam estes atores (municípios do Alto Alentejo) a encetarem e cimentarem relacionamentos em que necessitam de atuar de forma conjunta para a concretização de ações coletivas (Balão, 2020).

Teve-se presente na investigação que a defesa de um novo modelo de desenvolvimento (territorializado) associado à identidade e capacidades (recursos, meios, relações) dos territórios vem, simultaneamente, elevar as capacidades e a ação dos atores locais, e das suas populações, de forma a contribuírem para a resolução de determinados problemas ou para suprirem certas necessidades, num jogo substancialmente diverso e onde novos modelos de governação são defendidos e experimentados.

A investigação empírica procurou explorar as relações, realizadas no âmbito local, mas também fora do seu território porque “todas elas, podem gerar os recursos importantes para responder (ou contribuir para responder) às demandas e necessidades na contemporaneidade” (Balão, 2020, p. 4), novas conceptualizações sobre políticas públicas, onde sobressaem novos modelos, com responsabilidades renovadas por parte de novos atores.

As áreas de cooperação são múltiplas, podendo contemplar a concretização de infraestruturas e de equipamentos, mas também podem ter como objeto a concretização de ações, materiais ou imateriais, associadas à coesão social, à competitividade ou à inovação. Nos 329 documentos analisados, a título de exemplo, algumas das áreas em que os municípios operaram protocolos de cooperação intermunicipal: ambiente e saneamento; equipamento rural e urbano, proteção civil, energia; transportes e comunicação, habitação, património e cultura; educação, ensino e formação profissional; turismo.

A análise estratégica de atores empreendida através do método MACTOR, mostra, quanto aos meios que os atores disponibilizam, que a realidade é bastante diversa e nenhum dos atores afirma possuir todos os meios. “O capital humano dos municípios é identificado como o principal meio para que se possam atingir os objetivos da cooperação intermunicipal” (Balão, 2020, p. 230), mas a análise revela que os municípios assumem não possuir equipas treinadas para o trabalho cooperativo. Estes atores evidenciam, ainda, os seus equipamentos físicos e tecnológicos como meios disponíveis para mobilizar no âmbito do sistema de cooperação.

Para desocultar as relações de força existentes entre atores, promoveu-se a análise das dependências, convergências e divergências entre atores. As entrevistas realizadas aos presidentes de câmara evidenciavam relações de dependência no sistema (p. ex. relativamente a outros níveis de governação). As respostas empreendidas sobre o seu grau de dependência direta relativamente aos seus pares e outras entidades⁶, revelam que os municípios mais próximos geograficamente são aqueles de quem se reconhece maior dependência.

Os dados foram apurados a partir de uma Matriz de Influências Diretas (MID) (Figura 1) e deram origem à Matriz de Influências Diretas e Indiretas (MIDI) (Figura 3) e ao Plano de Influências e Dependências entre Atores⁷ (Figura 4).

Neste sistema, os atores mais influentes são os municípios de Alter do Chão, Avis, Fronteira, Marvão e Monforte e que os mais dependentes são os municípios de Gavião, Elvas e Campo Maior.

A Matriz dos Máximos de Influência Direta e Indireta (MMIDI) mostra que o nível máximo de influência de um ator sobre outro é 4, que acontece entre o município de Campo Maior e o município de Elvas e entre os municípios de Monforte e Fronteira (Figura 2).

No que se refere a outros atores, a autoridade centralizada de cooperação — Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA) — é o ator cujo relacionamento e dependência é assumido como o mais significativo pelos municípios (Figura 3), ainda que existam outros atores dos quais é assumida dependência, nomeadamente entidades regionais como a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e a Entidade Regional de Turismo (ERT). Facto também evidenciado nas entrevistas

6 Foram listados 53 outros atores — incluídos nos seguintes conjuntos: administração central ou administração desconcentrada do Estado, empresas públicas, empresas privadas, instituições de ensino, entidades regionais e outras entidades locais tendo presente a realidade local. Os partidos/coligações políticos também foram incorporados nesta listagem.

7 Este plano coloca em evidência os atores que desempenham um papel-chave no sistema (muito influentes e pouco dependentes), também designados de atores-chave; os atores que são muito influentes e muito dependentes, que podem ser considerados atores de ligação ou de charneira; os atores que apresentam pouca influência, mas um elevado grau de dependência e ainda os atores que são medianamente influentes e dependentes (Perestrelo, 2005; Saragoça, 2010).

MIDI	ALT	AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE	ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF	PSOR	PTG	SOU	li
ALT	2	0	14	9	16	9	16	2	5	6	9	10	96
AVS	2	0	13	8	14	8	14	2	2	8	8	9	88
CAMPMAIOR	1	0	11	7	12	7	12	2	1	5	7	8	62
CASTVIDE	1	0	13	7	14	7	14	2	1	5	8	9	74
ELV	1	0	12	8	12	7	12	2	1	5	7	8	63
FRONT	2	0	13	8	15	8	15	2	5	6	8	9	83
GAV	1	0	10	6	10	6	10	1	1	4	7	7	53
MAR	1	0	13	9	14	7	14	2	1	5	9	9	82
MONF	2	0	12	8	13	8	13	2	2	6	8	9	81
PSOR	1	0	11	7	12	7	12	2	1	5	7	8	68
PTG	1	0	13	9	14	8	14	2	1	5	9	10	77
SOU	1	0	10	6	11	6	11	2	1	5	6	7	59
Di	14	0	134	85	145	80	147	21	20	60	84	96	886

Os valores representam influências diretas e indiretas entre os atores:
Quanto maior o valor, mais influência o ator exerce sobre o outro.

Figura 1 Matriz de Influências Diretas e Indiretas (MIDI)

Legenda:

Di: Dependências diretas e indiretas entre atores

li: Influências diretas e indiretas entre atores

Fonte: Balão (2020, p. 245).

realizadas aos presidentes de câmara, o Presidente 1 menciona a este respeito “Eu acho que o ator mais relevante no processo de cooperação é a proatividade que a Comunidade Intermunicipal tiver” (Balão, 2020, p. 424).

Contata-se que Fronteira e Portalegre possuem graus de influências significativos (Figura 4), mas também manifestam elevada dependência (quadrante B). Note-se que o município de Ponte de Sor surge como ator independente relativamente ao sistema de cooperação em presença (fraca influência e fraca dependência) (quadrante C).

Quando analisadas as relações de força, verifica-se os municípios que já haviam manifestado ser muito influentes e pouco dependentes são os detentores de maior capacidade para influenciar o sistema.

A utilização do método MACTOR conduziu a que fossem desenvolvidas análises com recurso a diferentes medidas⁸. Apurou-se que os municípios de Alter

⁸ Nomeadamente, Relações de força MIDI (Ri); Distâncias líquidas; balanço líquido das influências; Coeficientes da relação de forças.

MMDII	ALT	AVS	CAMPMAIOR	CASTVIDE	ELV	FRONT	GAV	MAR	MONF	PSOR	PTG	SOU	IMAXI
ALT	0	0	3	1	3	1	3	1	4	2	2	2	22
AVS	1	0	3	1	3	1	3	1	1	2	2	2	20
CAMPMAIOR	1	0	0	1	3	1	3	1	1	2	2	2	17
CASTVIDE	1	0	3	0	3	1	3	1	1	2	2	2	19
ELV	1	0	4	2	0	1	3	1	1	2	2	2	19
FRONT	1	0	3	1	3	0	3	1	4	2	2	2	22
GAV	1	0	3	1	3	1	0	1	1	2	2	2	17
MAR	1	0	3	2	3	1	3	0	1	2	2	2	20
MONF	1	0	3	1	3	1	3	1	0	2	2	2	19
PSOR	1	0	3	1	3	1	3	1	1	0	2	2	18
PTG	1	0	3	2	3	1	3	1	1	2	0	2	19
SOU	1	0	3	1	3	1	3	1	1	2	2	0	18
DMAXI	11	0	34	14	33	11	33	11	17	22	22	22	230

©LPSOR-EPITA-MACTOR

Figura 2 Matriz dos Máximos de Influência Direta e Indireta (MMDII)

IMAXI: o grau máximo de influência do ator.

DMAXI: o grau máximo de dependência do ator.

Fonte: Balão (2020, p. 245).

do Chão e Fronteira são os atores que, à data, apresentavam maiores níveis de influência direta e indireta e este último município sobressai, conjuntamente com Portalegre, como ator de ligação, ou seja, uma parte da comunicação entre os atores do sistema era canalizada através destes atores.

Perante esta realidade, interessava reconhecer os objetivos mobilizadores tal como os constrangimentos intrínsecos ao sistema, os atores implicados e as formas encontradas para materializar os desafios e objetivos⁹. Os objetivos foram definidos com recurso ao enquadramento teórico da investigação, bem como dos contributos recolhidos através outros instrumentos de investigação, conforme referido anteriormente. Foram identificados quarenta e seis objetivos potenciais (Figura 5) para o sistema de cooperação, enquadrados em diferentes dimensões ou pilares — *ambiente interno, envolvente externa e governação* — aos quais foram associados desafios, tendo em conta os contributos das fontes primárias e secundárias referidas. O

9 A identificação dos desafios e dos objetivos estratégicos (Godet, 1993) constitui-se como outra etapa do método MACTOR. A investigação também procurou identificar os objetivos estratégicos presentes no sistema (Figura 5).

ATOR	RELAÇÕES		ATOR	DEPENDÊNCIA
CIMAA	1º	↔	CIMAA	1º
IPSS LOCAIS	2º	→	JF	2º
JF	3º	→	CCDRA	3º
AGRUPAMENTO(S) DE ESCOLA(S) LOCAL(AIS)	4º	→	ERTAR	4º
BOMBEIROS (LOCAIS)	5º	→	IPSS'S LOCAIS	5º
CCDRA	6º	→	EMPRESAS LOCAIS	6º
ASSOCR	7º	→	IEFP	7º
IEFP	8º	→	DREA	8º
ERTAR	9º	→	GNR	9º
AREANATEJO	10º	→	BOMBEIROS (LOCAIS)	10º
EMPRESAS LOCAIS	11º	→	AGRUPAMENTO(S) DE ESCOLA(S) LOCAL(AIS)	11º
VALNOR	12º	→	ISS PTG	12º
DREA	13º	→	DRCA	13º

Figura 3 Posicionamento dos atores perante a frequência de relações e de dependência perante atores

Legenda:

AREANATEJO — Agência Regional de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo

ASSOCR — Associações Culturais e Recreativas Locais

CCDRA — Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo

CIMAA — Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo

DRCA — Direção Regional de Cultura do Alentejo

DREA — Direção Regional de Educação do Alentejo

ERTAR — Entidade Regional de Turismo do Alentejo e Ribatejo

GNR — Guarda Nacional Republicana

IEFP, IP — Instituto de Emprego e Formação Profissional

IPSS Locais — Instituições Particulares de Solidariedade Social Locais

ISS PTG — Instituto da Segurança Social — Centro Distrital de Segurança Social de Portalegre

JF — Juntas de Freguesia

VALNOR — Empresa de Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos

→ a frequência de relações e a assunção de dependência perante o ator é exatamente igual

→ a assunção de dependência perante o ator é superior à frequência de relações

→ a frequência de relações entre atores é superior à dependência assumida perante o ator

Fonte: Balão (2020, p. 238).

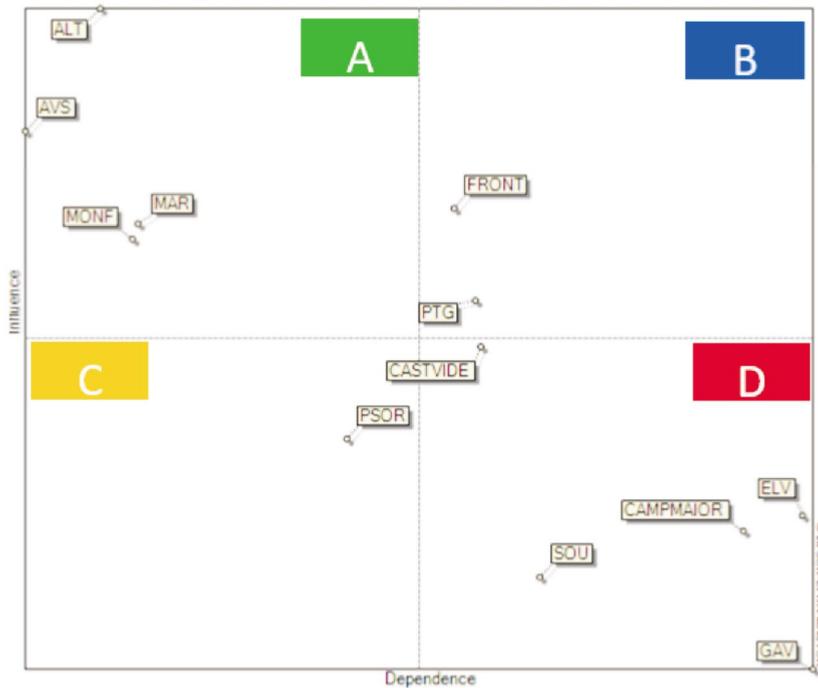


Figura 4 Plano de Influências e Dependências entre Atores

Fonte: Balão (2020, p. 241).

pilar *Ambiente Interno* integrava dois desafios: a capacidade do município para a cooperação e promover o desenvolvimento do território, estando em evidência as atribuições dos municípios e também a sua organização interna para atingir objetivos associados à cooperação intermunicipal. O pilar *Envolvente Externa* relacionava-se com o estabelecimento e desenvolvimento de relações no contexto externo da NUT III Alto Alentejo, no domínio regional, mas também nacional e internacional (com especial enfoque no espaço transfronteiriço¹⁰). No que concerne ao pilar *Governança*, interessava compreender o modelo de governação que os atores associam ao sistema de cooperação.

De modo a conhecer o posicionamento dos atores em função dos objetivos e identificar convergências e, eventuais, divergências (Silva & Saragoça, 2017) foi encetada a análise da convergência dos atores face aos objetivos. Este tipo de

10 Para além das fontes da identificadas, foi importante para a definição deste especial enfoque, a situação geográfica do território em análise.

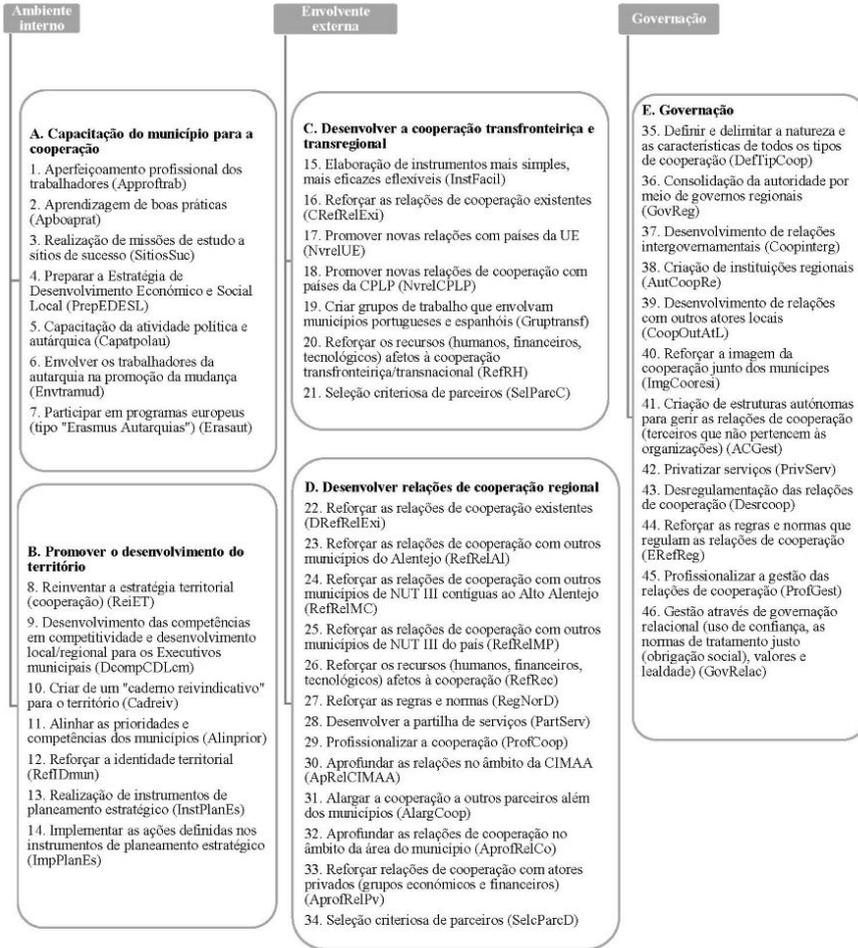


Figura 5 Pilares, desafios e objetivos estratégicos

Fonte: Balão (2020, p. 247).

informação conduz ao conhecimento sobre as tendências relativas a posicionamentos semelhantes perante os objetivos estratégicos, o que pode vir a influenciar as relações de cooperação, seja nas alianças e na manifestação de novas relações de parceria (Saragoça, 2010), ou na decisão sobre a conceção de alguns dos projetos e ações que mais facilmente poderão vir a ser alvo da ação dos municípios em cooperação.

Com recurso à Matriz das Posições Valorizadas — 2MAO¹¹ (Figura 6) pode constatar-se que dos 10 objetivos mais valorizados pelos atores do sistema, cinco estão inseridos no desafio “Desenvolver relações de cooperação regional” (Envoltente

Atores /Objetivos	Atores /Objetivos																									Atores /Objetivos																									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25		26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46				
ALT	3	3	3	3	3	2	2	4	3	3	3	2	3	2	3	3	2	3	2	3	2	0	3	3	59	2	2	3	3	3	2	4	4	3	3	4	3	1	1	1	2	3	3	1	2	2	2	1	3	54	
AVS	2	3	2	3	3	3	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	2	2	3	63	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3	2	1	1	3	3	3	2	1	3	3	3	43	
CAMPMAIOR	2	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	68	3	3	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	0	1	3	2	0	57	
CASTVIDE	4	3	4	3	2	3	3	2	3	2	3	3	2	2	2	3	3	3	3	3	2	3	4	65	3	3	3	3	4	3	4	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	2	1	1	1	2	1	3	58
ELV	3	3	3	3	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	4	3	3	4	4	4	4	4	73	4	4	3	3	4	2	4	4	4	4	3	3	3	4	3	3	3	2	0	0	2	1	3	66				
FRONT	3	3	3	3	4	4	3	3	3	3	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	75	4	3	3	3	3	4	3	3	3	4	2	3	3	4	2	3	2	3	4	2	3	3	4	2	3	3	70
GAV	3	2	1	5	2	3	4	2	2	3	3	4	4	2	3	3	3	3	3	2	2	2	64	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	2	2	3	3	2	1	0	1	2	1	1	1	2	1	52			
IMAR	2	3	2	3	2	3	2	2	2	3	3	3	3	3	3	2	2	4	3	0	3	3	58	2	1	2	1	1	1	1	3	3	3	3	2	1	1	1	2	2	1	2	1	2	1	2	1	3	42		
MONF	3	4	3	4	4	4	2	3	4	3	2	4	4	3	4	3	3	2	4	4	4	2	75	3	3	2	4	3	2	3	3	3	3	3	3	3	4	2	3	4	2	3	4	0	0	1	3	3	2	62	
PSOR	2	2	3	3	3	3	2	2	3	3	2	3	3	2	3	2	3	3	3	0	2	3	57	4	3	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	
PTG	2	2	2	2	3	2	3	3	4	4	4	4	4	2	3	3	2	3	3	3	3	3	4	65	3	3	2	3	3	4	4	4	4	4	4	4	3	4	2	3	3	3	4	4	3	3	4	4	2	2	68
SOU	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	92	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	90	
Σ Objetivo	32	35	33	38	34	40	31	36	36	34	38	36	41	38	32	39	35	33	38	34	23	40	40	38	34	32	35	36	30	42	39	39	38	37	33	27	30	27	32	34	22	31	19	28	21	27					

Figura 6 Matriz das Posições Valorizadas 2MAO
 Legenda: 1 a 46 — Objetivos identificados na Figura 5
 Fonte: Elaboração própria, a partir do software MACTOR.

Externa), dois enquadram-se no desafio “Capacitar o município para a cooperação” (Ambiente Interno) e outros dois no desafio “Promover o desenvolvimento do território” (Ambiente Interno) e existe um objetivo bastante valorizado pelos atores que se insere no desafio “Desenvolver a cooperação transfronteira e transnacional” (Envolvente Externa).

A Figura 6 mostra que nenhum dos objetivos enquadrado no pilar “Governança” está entre aqueles que os atores consideram mais relevantes, pelo contrário, dos 12 objetivos inseridos nesta dimensão, oito constituem-se como objetivos menos valorizados por estes atores. Assim, para os atores participantes os objetivos mais valorizados são: *i*) Aprofundar as relações de cooperação no âmbito da CIMAA (objetivo 30); *ii*) Promover a realização de instrumentos de planeamento estratégico para o território (objetivo 13); *iii*) Envolver os trabalhadores da autarquia na promoção da mudança (objetivo 6); *iv*) Reforçar as relações de cooperação existentes (objetivo 22) e *v*) Reforçar as relações de cooperação com outros municípios do Alentejo (objetivo 23).

No que se refere aos objetivos menos valorizados, são identificados: *i*) Privatizar serviços (Objetivo 42); *ii*) Desregulamentação das relações de cooperação (objetivo 43); *iii*) Seleção criteriosa de parceiros no âmbito do desafio: desenvolver a cooperação transfronteira e transnacional (objetivo 21); *iv*) Profissionalizar a gestão das relações de cooperação (objetivo 45) e *v*) Criação de estruturas autónomas¹² para gerir as relações de cooperação (objetivo 41).

11 Para cada um dos atores, em simultâneo, é apresentada qual a sua posição relativamente a cada um dos objetivos.
 12 Organizações que não pertencem às organizações de atores colaboradoras (p. ex. Comunidade Intermunicipal) — e que não tem uma relação com estes atores no sentido de uma amizade ou outra conexão que poderia corromper sua imparcialidade)

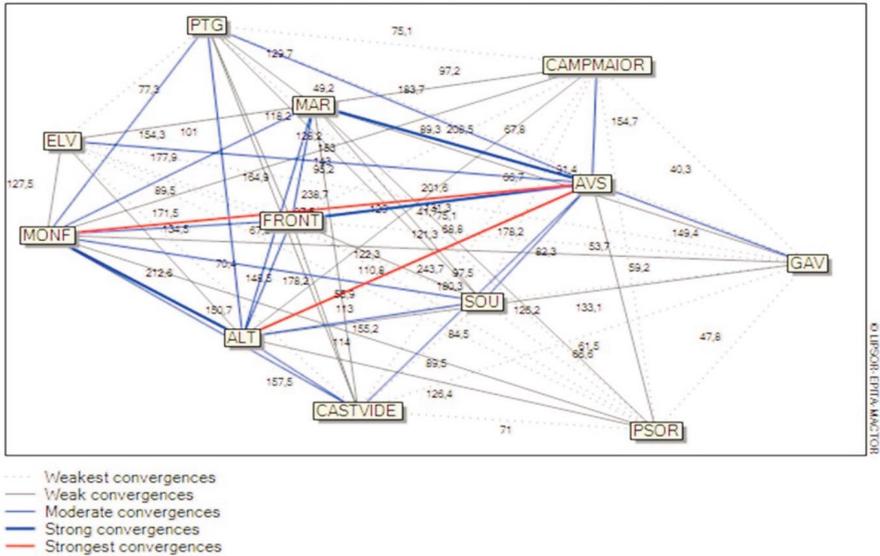


Figura 7 Convergência entre atores

Fonte: Balão (2020, p. 258).

A Matriz objetivos x atores (1MAO) revela uma grande homogeneidade, existindo cinco municípios que apenas divergem em um objetivo¹³. O município de Ponte de Sor é o que diverge em maior número de objetivos (13). A “Governança” é o pilar em que há maior divergência.

A análise efetuada demonstra existir um fio condutor entre relacionamentos, dependências e objetivos no seio do sistema de cooperação. Através da matriz de convergências valorizadas ponderadas dos atores sobre os objetivos (3CAA) foi possível elaborar o mapa de convergência entre atores (Figura 7) que mostra, a convergência de atores face a objetivos, evidenciando a relação entre atores com contiguidade territorial, fomentando o aparecimento de oportunidades para a ação conjunta na concretização de objetivos, projetos e ações no âmbito do sistema de cooperação.

Observa-se que os municípios de Avis, Alter do Chão e Monforte são aqueles que apresentam maiores convergências, sendo as convergências mais significativas entre Alter do Chão e Avis, entre Monforte e Avis, entre Marvão e Avis e entre Fronteira e Avis. Gavião e de Ponte de Sor são atores que não convergem com os

13 Alter do Chão, Marvão e Portalegre: *seleção criteriosa de parceiros no seio do desafio de desenvolver a cooperação transfronteiriça e transnacional*. Gavião e Monforte: *privatização de serviços*.

restantes atores do sistema, em consonância com os dados já referidos sobre relacionamentos, dependências e influências.

Foi também objetivo do estudo identificar os obstáculos com que os atores esperam vir a confrontar-se e os fatores críticos de sucesso (fatores que podem colocar em causa o sistema de cooperação intermunicipal). Os principais obstáculos identificados estão relacionados com o financiamento necessário às relações de cooperação para a superação de necessidades ou concretização de objetivos comuns. A incapacidade de captar fontes de financiamento e a escassez de meios financeiros constituem-se como dificuldades à concretização de relações no âmbito do sistema de cooperação. Contudo, parece relevante que a tomada de consciência sobre estes obstáculos pode ser um importante fator de motivação para que se possam empreender relações de cooperação, tendo presente o modelo e os pressupostos das políticas públicas territorializadas, transformando aquilo que no início do percurso de construção do futuro é considerado um obstáculo numa oportunidade para os atores. Importa não esquecer que os atores atuam de forma estratégica e possuem um elevado grau de liberdade que lhes permite desencadear ações (estratégicas) para atingirem os objetivos estratégicos. O confronto com estes obstáculos, associados aos meios que os atores assumiram ter (ou não ter) e aos objetivos estratégicos, podem constituir-se como um fator de mudança desejada.

No que concerne aos fatores que podem vir a colocar em causa o sistema de cooperação, evidencia-se que “os atores conferem grande relevância à vontade política e à liderança como fatores decisivos para o sistema de cooperação intermunicipal” (Balão, 2020, p. 275), variáveis já abordadas por outros autores (Sousa, 2017) sobre os condicionalismos à ação dos municípios.

Como se constata, a metodologia prospetiva, pelas suas características, constitui-se como um valioso instrumento para associar ao desenvolvimento das novas políticas públicas territorializadas e ao desenvolvimento territorial. Em ambos os quadros, a participação dos atores assume uma relevância significativa na concretização do(s) futuro(s) e da(s) mudança(s) desejada(s).

Considerações finais

A prospetiva estratégica tem vindo a afirmar-se como uma metodologia capaz de enfrentar os desafios colocados pela atualidade, nomeadamente a elevada incerteza e a complexidade dos fenómenos, que caracterizam a sociedade, ainda que não seja isenta de limitações e careça de intensa vigilância epistemológica, nomeadamente porque os atores possuem capacidade de ação e de agir em função dos seus objetivos estratégicos.

A investigação empreendida sobre a cooperação entre municípios do Alto Alentejo operada através de uma abordagem prospetiva encontrava-se alinhada com o facto de se acreditar que as mudanças operadas ao nível das teorizações sobre desenvolvimento territorial, materializadas numa nova geração de políticas públicas, trouxeram a necessidade de incluir, mas sobretudo, integrar a participação de uma multiplicidade de atores (diferentes e com múltiplos interesses), mas com capacidade para construírem uma visão comum de futuro. Esta nova realidade implica, simultaneamente, alterações nos modelos relacionais, que passam a estar fundamentados em relações de cooperação, para a concretização de objetivos comuns. Esta afirmação é corroborada pelo vasto conjunto de organismos e organizações que, na sua ação, o afirmam e o dinamizam, através de instrumentos materiais (por ex. financiamentos) e imateriais (por ex. recomendações) diversos.

A metodologia prospetiva, pelas características evidenciadas ao longo deste trabalho, constitui-se como um importante instrumento para o desenvolvimento das novas políticas públicas territorializadas com vista ao desenvolvimento territorial.

Os resultados alcançados pela investigação relativa à análise estratégica de atores, empreendida através do Método MACTOR, trouxeram à luz informações sobre o sistema de cooperação municipal do Alto Alentejo, que os atores podem utilizar para dar resposta aos desafios colocados pelos novos modelos de políticas públicas, nomeadamente aqueles que se prendem com a necessidade de empreender ações multinível, multisetorial e multiescalar. A análise sobre os desafios e objetivos estratégicos concede aos atores a possibilidade de identificar convergências existentes e possibilita maior capacidade de decisão sobre a concretização novas relações de parceria.

Assim, à guisa de síntese, pode referir-se a grande convergência entre atores e objetivos, salientando-se o papel relevante para o sistema de cooperação da Autoridade Centralizada de Cooperação – CIMAA, como é possível observar por diferentes objetivos mais valorizados: o aprofundamento de relações de cooperação no âmbito da CIMAA, a promoção da realização de instrumentos de planeamento estratégico para o território e ainda o reforço das relações existentes. Por outro lado, os municípios manifestam a importância do aprofundamento dos relacionamentos regionais para o sistema. Os fatores identificados com capacidade mobilizadora são: a regulação da cooperação intermunicipal (em diferentes níveis e escalas), os problemas e visões comuns para a região e também a proximidade geográfica. No que concerne aos principais fatores críticos de sucesso, capazes de se manifestar num quadro futuro, foram identificados: a vontade política, a liderança, a cultura organizacional, os meios disponíveis e a confiança.

Os resultados, nomeadamente acerca da proximidade entre atores, pela significativa convergência de objetivos e também pela explicitação dos meios, como

dos fatores críticos associados a este sistema, trazem à superfície novos conhecimentos que os atores (direta e indiretamente) envolvidos podem utilizar para a concretização dos seus objetivos, através de ações individuais e coletivas.

Em suma: o sistema de cooperação municipal é um sistema aberto, associado a relações entre pares (municípios), mas em que outros atores, de diferentes naturezas, de diversas escalas, influenciam e são influenciados pelo sistema em presença.

A investigação realizada evidência o contributo da metodologia prospetiva para a compreensão das dinâmicas territoriais associadas à capacidade de ação dos atores.

Notas

Por decisão pessoal, os/as autores/as do texto escrevem segundo o novo acordo ortográfico.

Referências

- Albuquerque, C. (2017). Políticas Públicas e prospetiva. Futuros possíveis e/ou presentes desejáveis? In J. Saragoça, C. A. Silva, & J. Fialho (Coords.), *Prospetiva estratégica – Teoria, métodos e casos reais* (pp. 43-65). Edições Sílabo.
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Taurus.
- Balão, A. (2020). *Relações de cooperação entre Municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação* [Tese de Doutoramento, Universidade de Évora].
- Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Baudelle, G., Guy, C., & Mérenne-Schoumaker, B. (2011). *Le développement territorial en Europe: concepts, enjeux et débats*. Presses Universitaires de Rennes.
- Chorincas, J. (2006). Prospetiva Territorial: conceitos, técnicas e exemplos europeus. *Revista GeoINova*, (12), 275-295.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema – Las restricciones de la acción colectiva*. Alianza Editorial Mexicana.
- Cuervo, J. (2006). La prospetiva territorial: un camino para la construcción social de territorios de futuro. In L. C. J. Reyes (Ed.), *Región, espacio y territorio en Colombia* (pp. 303-336). Universidad Nacional de Colombia.
- Dias, R. C., & Seixas, P. C. (2020). Territorialização de políticas públicas: processo ou abordagem? *Revista portuguesa de estudos regionais*, (55), 47-60.

- Duhamel, F., & Fortin, M.-F. (1999). Os estudos de tipo descritivo. In M.-F. Fortin (Ed.), *O processo de investigação: da concepção à realização* (pp. 161-172). Lusociência – Edições Técnicas e Científicas.
- Figueiredo, A. (2010). *A territorialização de políticas públicas em Portugal*. Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP.
- Friedberg, E. (1993). *O poder e a regra. Dinâmicas de ação organizada*. Instituto Piaget.
- Gabiña, J. (1998). *Prospectiva y ordenación del territorio*. Marcombo
- Godet, M. (1993). *Manual de Prospectiva Estratégica – Da antecipação à ação*. Publicações D. Quixote.
- Godet, M. (2000). The Art of Scenarios and Strategic Planning: Tools and Pitfalls. *Technological Forecasting and Social Change*, 65(1), 3-22.
[https://doi.org/10.1016/S0040-1625\(99\)00120-1](https://doi.org/10.1016/S0040-1625(99)00120-1)
- Godet, M. (2005). Preface. In G. Loinger, & C. Spohr (Eds.), *Prospective et planification territoriales – État des lieux et propositions* (N.º 24: Travaux et Recherches de Prospective, pp. 15-19).
<http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/trp/trp-n-24.pdf>
- Guerra, I. (2010). *Fundamentos e processos de uma sociologia da ação – O planeamento em ciências sociais*. Principia.
- Jouvenel, H. d. (2004). *Invitation à la prospective An Invitation to Foresight*. Futuribles
- Kahn, R. (2010). La dimension culturelle du développement territorial. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (4), 625-650.
- Miklos, T. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: instrumentos para la acción*. Editorial Limusa.
- Neto, P. (2013). Espaço, diplomacia económica e políticas públicas. In M. M. Serrano, & P. Neto (Coords.), *Espaço – Perspetivas multidisciplinares sobre a construção dos territórios* (pp. 93-106). Edições Sílabo.
- Nunes, R., & Heitor, M. (2002). *Guia Prático de Prospectiva Regional em Portugal*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Perestrelo, M. (2005). *Prospectiva: planeamento estratégico num contexto de desenvolvimento regional* (101146361) [Tese de Doutoramento, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório Iscte-iul. <http://hdl.handle.net/10071/3138>
- Ramos, I., & Baltazar, S., (2017). Governança e Estratégias de Desenvolvimento Local de Base Territorial – dos estudos empíricos às tendências prospetivas. In J. Saragoça, A. Balão, & C. Chainho (Coords.), *Pensar o Futuro, Preparar a Mudança. Livro de Atas do 1.º Encontro de Prospetiva* (pp. 109-125). CICS.NOVA.UÉvora – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade de Évora.
- Reis, P. & Baltazar, S. (2018). A problemática do desenvolvimento e crescimento económico: visitar conceitos, teorias e modelos. *Desenvolvimento e Sociedade – Revista Interdisciplinar em Ciências Sociais*, (4), 153-172.
<https://www.rdp.uevora.pt/handle/10174/24905>
- Reynaud, J.-D. (2004). *Les règles du jeu – L'action collective et la régulation sociale* (3ª ed.). Armand Colin.

- Santinha, G. (2014). O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. *EURE* (Santiago), 40(119), 75-97.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000100004>
- Santos, M., & Saragoça, J. (2017). Contributo para o conhecimento dos métodos e técnicas utilizados na prospetiva. In J. Saragoça, C. A. Silva, & J. Fialho (Coords.), *Prospetiva Estratégica – Teoria, métodos e casos reais* (pp. 95-110). Edições Sílabo.
- Saragoça, J. (2010). *Governo electrónico local: Diagnóstico sociológico, estratégias de actores e futuros para o distrito de Évora, Portugal*. [Tese de Doutoramento, Universidade de Évora]. <http://hdl.handle.net/10174/4502>
- Silva, C. A., & Saragoça, J. (2017). Caracterização e operacionalização dos métodos da escola francesa de prospetiva. In J. Saragoça, C. A. Silva, & J. Fialho (Coords.), *Prospetiva Estratégica – Teoria, métodos e casos reais* (pp.127-170). Edições Sílabo.
- Soares, P. A., Chainho, C., & Balão, A. (2017). Limites da prospetiva e potencialidades dos “estudos do futuro” em sociologia. In *Atas do IX Congresso Português de Sociologia. Portugal, território de territórios*. Associação Portuguesa de Sociologia. https://associacaoportuguesasociologia.pt/ix_congresso/actas
- Sousa, R. (2017). A agência municipal na cooperação intermunicipal nacional e transnacional. In F. Amorim (Ed.), *Arruda dos Vinhos (1517) – Uma comunidade concelhia, memória e futuro. Transcrição do Foral Manuelino de 15 de Janeiro de 1517* (pp. 193-218). Câmara Municipal Arruda dos Vinhos.
- Sthör, W. (1984). Changing external conditions and a paradigm shift in regional development strategies. *Estudos de Economia*, 4(4), 461-485
- Vásquez, J. (2021). *Bases metodológicas y conceptuales de la Prospectiva Territorial para la construcción de la Visión Cali 2036*. Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento.
<https://www.cali.gov.co/buscar/?q=Bases+metodol%C3%B3gicas+y+conceptuales+de+la+Prospectiva+Territorial+para+la+construcci%C3%B3n+de+la+Visi%C3%B3n+Cali+2036>
- Vitale, J., Pascale, C., Barrientos, M. J., & Papagno, S. (2016). *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal*. Ministerio de Agroindustria. <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/9012>
- Yin, R. (1994). *Pesquisa Estudo de Caso – Desenho e Métodos*. Bookman.

Data de submissão: 27/03/2022 | **Data de aceitação:** 09/05/2023

