



## IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

### Portugal, território de territórios

---

---

ÁREA TEMÁTICA: Territórios: cidades e campos [AT]

---

---

#### **COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO ALTO ALENTEJO: A «REALIDADE CONSTRUÍDA» PELOS PROTOCOLOS DE COLABORAÇÃO**

---

---

BALÃO, Ana

Doutoranda em Sociologia, ECS/Universidade de Évora e CICS.NOVA - Pólo da Universidade de Évora,, [ana.balao@hotmail.com](mailto:ana.balao@hotmail.com)

---

SARAGOÇA, José

Doutor em Sociologia, ECS/Universidade de Évora e CICS.NOVA - Pólo da Universidade de Évora,  
[jsaragoca@uevora.pt](mailto:jsaragoca@uevora.pt)

### Resumo

Os desafios colocados aos municípios, especialmente em territórios de baixa densidade, levam-nos a questionar a possibilidade da cooperação se constituir como recurso efetivo para a oferta de bens e serviços às populações, numa investigação que procura diagnosticar os fatores que mobilizam os municípios para a cooperação e conhecer as estratégias de ação, os resultados, a reinvenção de novas condutas e de novas formas de governação.

A comunicação divulga parte dos resultados já obtidos com o estudo, a partir da análise dos protocolos assinados entre os municípios do Alto Alentejo (Portugal), entre 1981 e 2015. A análise de conteúdo centrou-se em categorias que nos permitiram identificar as áreas que consagram a inter-relação entre municípios, os atores intervenientes, as alianças e consensos existentes, as ações/atividades materializadas nesses protocolos.

Os principais resultados apontam para a existência de interações formais desde a década de 80, aprofundando-se na década seguinte. As áreas de cooperação alteram-se ao longo do tempo e os municípios têm relações de troca diversas com os seus pares.

### Abstract

The challenges to the cities, especially in low-density areas, lead us to question the possibility of cooperation to be as effective remedy for the supply of goods and services to the population, in an investigation that seeks to diagnose the factors that mobilize municipalities to cooperation and know the strategies of action, the results, the reinvention of new practices and new forms of governance.

The communication contains part of the results obtained to the study, from the analysis of the protocols signed between the municipalities of Alto Alentejo (Portugal), from between 1981 and 2015. The content analysis focused on categories that allowed us to identify areas enshrining the interrelationship between municipalities, stakeholders actors, existing partnerships and consensus, the actions / activities materialized in these protocols.

The main results point to the existence of formal interactions since the 80s, but with a deepening in the next decade. The areas of cooperation to change over time and municipalities have different exchange relationships with their peers.

Palavras-chave: cooperação intermunicipal; protocolos de cooperação; atores; áreas de intervenção

Keywords: intermunicipal cooperation; cooperation protocols; actors; intervention areas

[COM0557]



## Introdução

Os novos desafios colocados aos municípios, especialmente em territórios de baixa densidade, caracterizados por baixa densidade populacional, reduzido número de atividades com características de base económica, fraco espírito empresarial, reduzida capacidade de captação de investimentos/recursos externos, reduzida dimensão dos centros urbanos, baixas as qualificações das populações... (Martins & Figueiredo, 2008), fatores causadores de desinvestimento dos setores privado e público, levam-nos a questionar a possibilidade da cooperação intermunicipal se constituir como meio para a oferta de bens e serviços às populações.

Considerando a necessidade de questionar a realidade, as estratégias de ação, os resultados, a reinvenção de novas condutas e de novas formas de governação, numa ótica de *desfamiliarização* (Bauman e May, 2010) que faça luz sobre este fenómeno e abra novas possibilidades de ação sobre o futuro, partimos para uma que procura diagnosticar os fatores que mobilizam os municípios para a cooperação e compreender os comportamentos dos atores e os «jogos» desenvolvidos por estes em sede de cooperação interinstitucional.

Esta comunicação divulga parte dos resultados já obtidos com o estudo, nomeadamente a realidade «construída» pelos protocolos assinados entre os municípios do Alto Alentejo (Portugal), 1981, considerando-os como instrumentos de operacionalização de cooperação entre atores de um território com o objetivo de contribuir para o seu desenvolvimento. A partir de um *corpus* constituído pelos protocolos a que tivemos acesso no âmbito do trabalho de campo realizado, foi feita uma análise do conteúdo a partir de categorias que visam identificar as áreas que consagram a inter-relação entre municípios, os atores intervenientes, as alianças e consensos existentes, as ações/atividades materializadas nesses protocolos e identificar se este fim coletivo se relaciona com o presente ou se os atores se envolvem numa relação de cooperação onde se podem observar desafios futuros.

Assim, o presente artigo está organizado da seguinte forma: a) Enquadramento; b) Proposta de Investigação; c) 1º Estudo Empírico – Protocolos de Cooperação - Áreas de cooperação intermunicipal - Rede de atores e, por fim apresentam-se d) breves notas sobre a investigação realizada.

### 1. Enquadramento

A cooperação tem sido objeto de diversos estudos e de diversificadas análises no âmbito da sociologia. Na atualidade, este continua a ser um objeto com pertinência de análise.

Em períodos temporais distintos a questão da cooperação entre indivíduos ou entre organizações colocou-se com maior ou menor intensidade. No entanto, parece ser irrefutável que o homem sempre necessitou de desenvolver este processo social que favorece a integração (Silva, 2012). No século XIX, período caracterizado por grandes mudanças ao nível social e económico, foi na sequência da crise social originada pelo modelo económico capitalista colocado em prática e que privilegiava o trabalho em condições desumanas que surge a primeira cooperativa composta por artesãos, a Sociedade dos Equitativos Pioneiros de Rochdale (Manchester, Inglaterra). Este movimento surge assim como um novo modelo em que os cooperantes podiam trabalhar conjuntamente em prol de necessidades e/ou interesses comuns, de modo inovador. Também foi na sequência de outra grave crise, a II Guerra Mundial, em que foi necessário reconstruir estruturas sociais, políticas e económicas que, em 1951, foi criada a Comunidade Económica do Carvão e do Aço. Alguns líderes europeus defenderam a cooperação como um processo capaz de ultrapassar diferenças e de promover benefícios para o bem quer de cada país, quer para o bem comum.

Pelas anteriores situações identificadas podemos verificar a capacidade dos atores para influenciarem as mudanças necessárias no sentido de satisfação das necessidades; partilhando interesses, recursos, sem esquecer que a sua ação é fundamental para a construção de uma mudança desejada, para um futuro desejado e possível.

A grave crise social, económica e financeira, iniciada em 2008, também trouxe a cooperação para o centro de diversas arenas - política, social, económica, entre outras - surgindo, não raras vezes, como uma solução reforçada para a concretização de objetivos que o processo de competição não conseguiu concretizar.

A cooperação aparece mencionada e incentivada nos mais diversos meios, no âmbito das políticas públicas, incentivando a criação de instrumentos de cooperação pelos diversos atores. Podemos referir diversos exemplos como o *Livro Verde - Coesão Territorial: Perspetivas Futuras* indica que se reconhece a “necessidade promover a cooperação, o diálogo e a parceria entre os diferentes níveis de governo, as organizações e as pessoas que aplicam política no terreno” (União Europeia, 2008, p. 4). Um outro indicador é o facto de existirem estudos e manuais de boas práticas produzidos por organismos nacionais e internacionais sobre cooperação.

Após 14 anos de programas orientados para esta questão, a Comissão espera que o Livro Verde chame a atenção para os benefícios de a cooperação territorial passar a um novo nível” (União Europeia, 2008, p. 5). A cooperação tem ganho visibilidade também pelos meios de comunicação social e, devido ao interesse científico pelo estudo e aprofundamento do conhecimento desta temática, em diferentes áreas de saberes.

É neste quadro que surgiu o interesse em desenvolver uma investigação cujo tema central são as relações de cooperação entre municípios que integram a mesma unidade territorial - a NUT III Alto Alentejo (Portugal). O estudo utiliza a metodologia prospetiva, “adequada ao planeamento estratégico, logo, com enorme potencial para intervenções orientadas para o desenvolvimento das organizações e dos territórios em busca de um futuro desejável, nas quais é comum participarem, em equipa, diversos especialistas, entre eles sociólogos” (Saragoça, 2012, p.3)

Quais os fatores que influenciam o sistema de cooperação? O que mobiliza os atores e, pelo contrário, o que inibe a ação partilhada? Porque decidem os atores desenvolver uma estratégia coletiva de cooperação?

Estas (e outras) questões instigaram a nossa investigação.

No âmbito da presente comunicação iremos proceder à explicitação da análise empreendida aos documentos que formalizam relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo (Portugal), com dois objetivos em vista: conhecer a rede de relações entre os municípios do Alto Alentejo e identificar as áreas de cooperação entre os atores (municípios).

## **2. Cooperação entre municípios: uma proposta de investigação com métodos prospetivos**

A questão do «local» tem vindo a assumir um elevado protagonismo no seio das políticas de desenvolvimento territorial. Por outro lado, as políticas públicas têm assumido um papel de incentivar os processos de cooperação entre atores. Assim, um novo quadro de interação está disponível para a ação coletiva, para a prossecução de fins comuns, do desenvolvimento do(s) território(s).

O estudo das relações de cooperação entre municípios constitui-se como uma oportunidade de explorar uma realidade que “though the existent literature is already relevant, it tends to: focus on descriptive cases with tentative comparison between different country experiences” (Teles, 2016, p. 6) ou que procuram uma abordagem diferente para solucionar questões de eficiência e de escala. O mesmo autor salienta a necessidade de se continuar a investigar a cooperação intermunicipal e que esta temática será relevante quer para a academia quer para aqueles que no seu dia-a-dia se confrontam em termos profissionais com esta realidade (Teles, 2016, p. 7).

A atual conjuntura, marcada pela situação de crise e de mudanças bastante rápidas, estimula-nos a questionar sobre as interações e as motivações que influenciam a ação dos atores, quer ao nível individual, quer coletivo.

Assumindo-se, como faz Reis (2013), que os territórios são matrizes, ou seja, apresentam uma “condição relacional: perante a ordem relacional que os forma, isto é, as interações que estruturam a sua ordem interna, e perante a ordem relacional externa, ou seja, as interações que estruturam o mundo” (Reis, 2013, p. 36), a investigação em curso pretende, com base em métodos prospetivos, caracterizar o sistema de cooperação dos municípios, mediante análise estrutural do sistema de cooperação e análise estratégica de atores, que se constituem como «a base» (Godet, 1993) para a construção de cenários para a cooperação intermunicipal.

De acordo com Vásquez *et al.* (2014) a prospetiva ajuda-nos quer dispor de informação e conhecimento para o desenvolvimento futuro e a longo prazo (diferente do que acontece com as projeções, marcadas pelo curto prazo) de modo a dar resposta a desafios globais e criar capacidades para lidar com as transformações sistémicas.

Apesar de existirem uma multiplicidade tipos de prospetiva, de acordo com as diversas Escolas existentes, a nossa escolha recaiu sobre a metodologia prospetiva da Escola Francesa, nomeadamente com recurso ao método dos cenários (Godet, 1993). Este método tem como objetivos iniciais revelar as principais variáveis chave do sistema em estudo, determinar os atores chave, as suas estratégias bem como os recursos de que dispõem para concretizar os seus projetos e descrever através de cenários a evolução do sistema, tendo em conta quer a evolução das variáveis chave quer as estratégias dos atores em cena (Godet, 1993).

A investigação enquadra-se no seio da sociologia da ação. Tal como Guerra refere “a crescente participação dos actores económicos e sociais nas políticas de desenvolvimento advém de uma certa concepção de gestão da esfera pública que apela à participação dos actores e ao reconhecimento de que cada projecto de mudança social engendra energias positivas para a mudança nos actores envolvidos” (Guerra, 2005, p. 15), logo, torna-se importante articular a reflexividade e a ação, de modo a produzir as formas de construção da ação coletiva. Valoriza-se a interação entre atores e sistema. Na verdade, a legibilidade das dinâmicas das relações entre atores, dos fatores e das suas formas de mobilização em direção à mudança pode vir a revelar-se importante para a identificação de consensos e prevenção de conflitos mas, igualmente, para a construção de novos modelos e soluções no seio do processo de cooperação.

### **3. Procedimentos metodológicos**

O estudo parcelar que está na génese desta comunicação decorreu em duas fases.

Uma primeira, útil para o “estado da arte”, teve por base a pesquisa e análise de investigações e/ou artigos científicos sobre a matéria, de legislação (desde 1976 até à atualidade), e de outros documentos técnicos produzidos pelos municípios ou pelas estruturas associativas nas quais se encontrem envolvidos.

Uma segunda etapa consistiu na análise dos documentos formais arquivados nos municípios que constituem a NUT III Alto Alentejo e que manifestam relações de cooperação entre municípios, após 1976 (momento em que foi aprovada a Constituição da República Portuguesa, após a Revolução de 1974, e que foram instituídos os Municípios como estruturas do poder local). Nesta fase, recorreremos à realização de entrevistas semiestruturadas a informadores chave para que nos pudessem ajudar a perceber as relações de cooperação entre municípios.

O universo do estudo é composto pelos quinze municípios que integram a NUT III Alto Alentejo.

O *corpus* desta parte da investigação é constituído pelos documentos (Protocolos de cooperação, acordos de colaboração, acordos de parceria, protocolos, contratos...). A investigação decorreu nos serviços de 11 dos 15 municípios que integram a NUT.

Atendendo a que a informação não se encontrava disponível, em setembro de 2015 foram realizados os primeiros contactos com todos os municípios no sentido de ser autorizada a consulta aos documentos.

Até julho de 2016 foram autorizadas e realizadas as consultas nos 11 municípios.



#### 4.1 As áreas da cooperação intermunicipal

Após 1974 e a instituição das autarquias locais (municípios, freguesias e regiões), a administração local tem vindo a alargar as suas áreas de intervenção, fruto quer de legislação nacional, quer em resposta a novos contextos externos e não específicos do poder local, como por exemplo a integração na Comunidade Económica Europeia. Esse alargamento passou de um nível “da superação de necessidades básicas (abastecimento de água, saneamento básico, eletrificação, via pública) para um enfoque mais qualitativo, baseado na qualificação do espaço público e na dotação de equipamentos culturais, sociais e desportivos” (Oliveira & Breda-Vásquez, 2016, p.85).

As áreas em que os municípios cooperam, são, hoje, muito diversas (Hulst e Van Montfort, 2007; Ribeiro & Faria, 2009; Bel & Warner, 2013; Cravacuore, 2016).

Os documentos analisados no presente estudo revelaram as seguintes áreas de cooperação<sup>1</sup>:

- Planeamento (Implementação, gestão e exploração de um sistema de informação geográfica intermunicipal; Desenvolvimento do Plano de Ação para a Zona de Intervenção da ADI-TC);
- Associativismo Intermunicipal (Associação de Municípios de Ponte de Sor, Alter do Chão, Avis, Fronteira e Sousel; Criação do Subsistema de resíduos sólidos do aterro sanitário de S. Mamede);
- Desporto (Criar um circuito denominado "Circuito do Norte Alentejano de BTT", Realização da IV edição Jogos do Norte Alentejano, Inspeção de Equipamentos Desportivos);
- Energia (Mapa digital integrado de recursos, processos, instalações e procura de produtos energéticos produzidos a partir de biomassas, Desenvolvimento do projeto CO2 Zero - Carta da Energia do Norte Alentejano: Matrizes energéticas municipais e Matriz energética dinâmica);
- Ambiente (Comparticipar na elaboração dos mapas de ruído e aquisição de 8 sonómetros e 1 calibrador, Definição da utilização do Centro de Recolha animal - canil e gatil - municipal de Portalegre);
- Mobilidade (Monotorização de um programa de implementação de serviços urbanos de transporte de passageiros em autocarros elétricos, Obras de Beneficiação da EN 369 e EN245);
- Formação (Formação e avaliação de aptidões dos jovens de 14 e 15 anos candidatos a condutores de ciclomotores, Formação para cursos inicial e de revalidação de licença de motoristas de transporte coletivo de crianças);
- Cooperação técnica (Formas de colaboração no âmbito das funções do médico veterinário municipal - partilha de recursos, Aquisição de um veículo para uso privativo do Gabinete de Apoio Técnico de Portalegre (GAT));
- Metrologia (Formas de colaboração no âmbito da metrologia, Colaboração entre municípios para a cobertura do município de Alter do Chão no âmbito do serviço de metrologia);
- Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho (Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho);
- Turismo (Rede de centros de acolhimento turístico - Chaves do Alentejo, Execução da candidatura Alentejo Feel Nature - Rede de Percursos de Natureza);
- Educação (Constituição de uma parceria intermunicipal para efeitos de realização de uma candidatura "Escolas 2.0 - Um Ensino Interativo", Transporte de alunos);
- Ação Social (Compromisso de colaboração entre as entidades que constituem o núcleo territorial do Programa de Respostas Integradas do território eixo Elvas/Campo Maior, Intervenção Integrada de ação social, educação e saúde dirigida às famílias com crianças que apresentem deficiência ou risco de atraso de desenvolvimento);



- Fins Gerais (Gestão de recursos para o desenvolvimento de modo a concretizar programas que beneficiem ambos os municípios, Desenvolvimento de programas e projetos de intercâmbio cultural, desportivo, social, educativo, turístico e empresarial, ações de formação com vista à difusão recíproca da cultura dos dois países);
- Empreendedorismo (Incubação de empresas; licenciamento; transferência de tecnologia e desenvolvimento de projetos de inovação; partilha de recursos associados às redes participadas pela Tagusvalley, Inov C, Animaforum - cluster agro industrial, Rierc, Bic's/EBN, Tecparques);
- Modernização Administrativa (Implementação de projetos no âmbito do Portalegre Distrito Digital; Desenvolvimento do projeto Modernização, qualificação e simplificação do atendimento aos cidadãos);
- Desenvolvimento Regional (Delegação de competências através do estabelecimento de uma subvenção global para a implementação e desenvolvimento do Programa Territorial de Desenvolvimento);
- Cultura e Património (Concretização do projeto Via Hadriana - preservação, valorização e divulgação do património arqueológico; Promover, divulgar e publicitar a vida e obra de Trindade Coelho - Comemorações do centenário da sua morte);
- Proteção Civil (Aquisição de equipamentos individuais de proteção civil de combate a incêndios em meio rural; Participar no pagamento de pessoal técnico habilitado e despesas de funcionamento do Gabinete Técnico Florestal).

A análise que empreendemos aos documentos (Quadro n.º 1) revela que as áreas em que houve maior número de protocolos, acordos ou outras modalidades de cooperação intermunicipal no Alto Alentejo, no período considerado, foram as áreas do ambiente (44 documentos), associativismo municipal (35), modernização administrativa (27), enquanto, ao invés, as áreas menos objeto de acordos formais foram as da formação (4 documentos), educação e outras áreas (ambas com 7 documentos).

| <b>Área</b>              | <b>Total</b> |
|--------------------------|--------------|
| Ambiente                 | <b>44</b>    |
| Assoc Municipal          | <b>35</b>    |
| Modernização Adm         | <b>27</b>    |
| Planeamento              | <b>23</b>    |
| Cooperação técnica       | <b>23</b>    |
| Energia                  | <b>22</b>    |
| Turismo                  | <b>19</b>    |
| Desporto                 | <b>16</b>    |
| Cultura e Património     | <b>16</b>    |
| Mobilidade               | <b>15</b>    |
| Proteção Civil           | <b>13</b>    |
| Ação Social              | <b>10</b>    |
| SHS                      | <b>9</b>     |
| Fins Gerais              | <b>9</b>     |
| Empreendedorismo         | <b>9</b>     |
| Desenvolvimento Regional | <b>8</b>     |
| Educação                 | <b>7</b>     |
| Outros                   | <b>7</b>     |
| Formação                 | <b>4</b>     |
|                          | <b>316</b>   |

Quadro 1 – N.º de documentos por área de cooperação nos municípios do AA entre 1988 e 2015. Fonte: Elaboração Própria

Realizámos também uma análise à intensidade da cooperação por períodos temporais.

A bibliografia sobre o tema da cooperação intermunicipal refere que a legislação pode ser fonte de cooperação e, assim, constituir um elemento que influencie a cooperação intermunicipal (Hulst, Rudi et al, 2009).

Em Portugal a legislação sobre cooperação intermunicipal entre 19812 e 2015 teve cinco regimes jurídicos, sendo que em três momentos realizaram-se alterações significativas aos regimes anteriores, esses momentos foram materializados nos seguintes atos legislativos: Decreto-lei nº 412/89, de 29 de novembro (esta legislação não produziu significativas alterações ao regime anterior mas atendendo a que não existem evidências anteriores, considerou-se esta legislação como relevante), Lei nº 10/2003, de 13 de Maio; Lei nº 45/2008, de 27 de Agosto.

Importa ainda salientar que também o facto de Portugal ter aderido à CEE (1986) pode ter influenciado a cooperação com entidades de outros países europeus, em especial de Espanha.

Da leitura dos dados (Gráfico 1) podemos verificar que na década de 90 a cooperação no território do AA intensifica-se bastante, relativamente aos anos anteriores (em que houve apenas um documento significativo de cooperação), e que e não mais parou de crescer (desde 95 documentos entre 1990-2003 a 112 documentos entre 2009-2015).

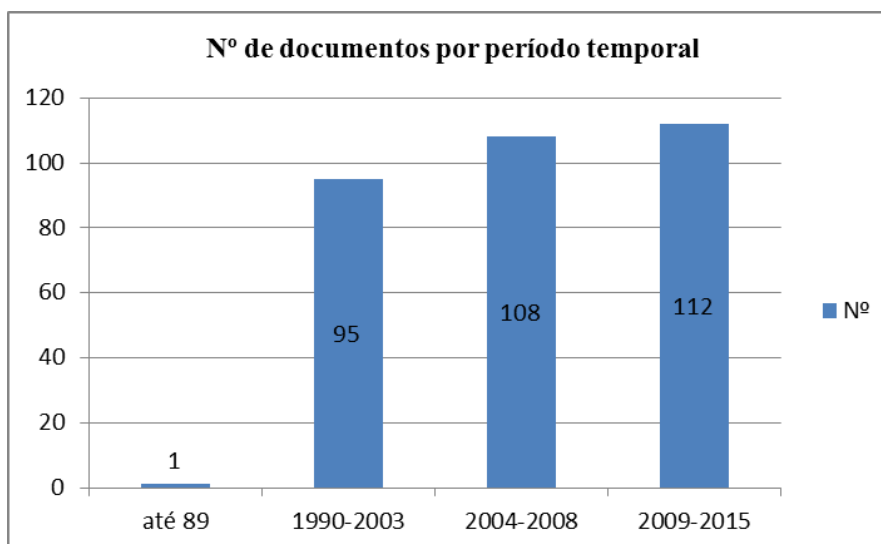


Gráfico 1 – Nº de documentos por período temporal. Fonte: Elaboração Própria

Ao longo destes períodos, as áreas de cooperação têm vindo a sofrer alterações: umas vão ganhando protagonismo, outras comportam-se de forma antagónica, existindo, ainda, algumas novas áreas de interpelação entre os municípios.

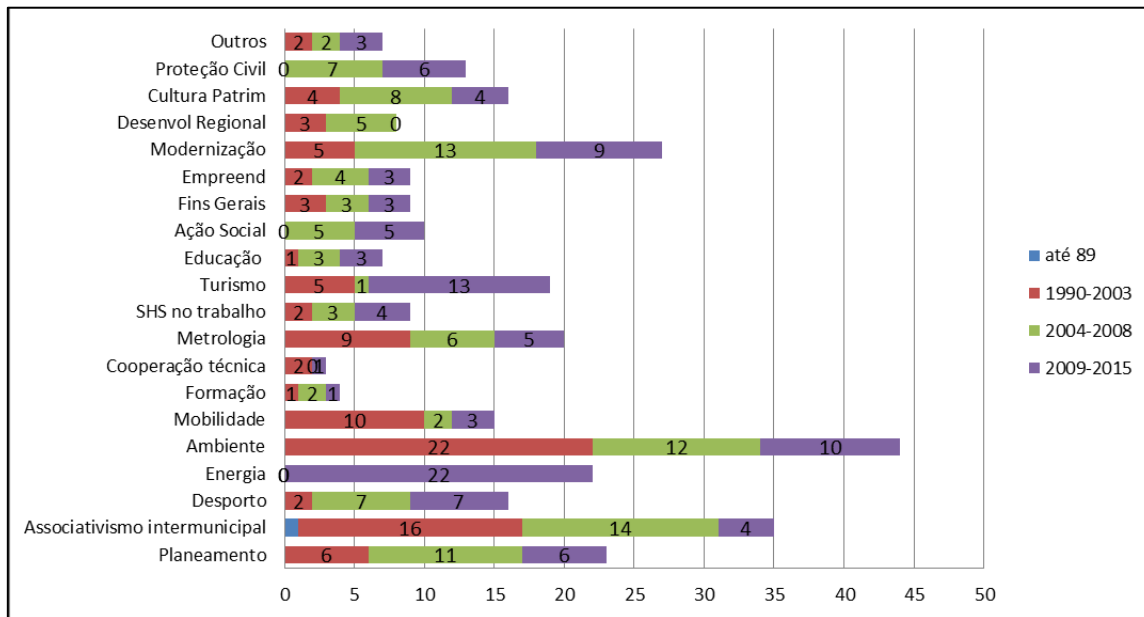


Gráfico 2 – Áreas de cooperação por períodos temporais. Fonte: Elaboração Própria

No que concerne às áreas onde se manifesta maior interrelação entre municípios, podemos contatar que no primeiro período temporal analisado (1990/2003) a área mais relevante foi o Ambiente, pelos documentos analisados verificamos uma grande atividade em torno da constituição de infraestruturas para tratamento de resíduos e de água, como são exemplo: «Constituir o sub-sistema de tratamento de resíduos sólidos de Campo Maior», «Subsistema de resíduos sólidos do aterro sanitário de S. Mamede», «Execução de infraestruturas: ETA da Barragem da Apartadura, Conduta elevatória entre a ETA e o reservatório de Enxames; Substituição da conduta adutora». A segunda área que se apresenta com maior relevância é o Associativismo Municipal em que podemos observar a associação entre municípios para a concretização de interesses comuns como por exemplo: «Associação de Municípios de Ponte de Sor, Alter do Chão, Avis, Fronteira e Sousel» ou a «Criação da Associação de Municípios de Castelo de Vide, Marvão e Portalegre». Em terceiro lugar aparece a área da Mobilidade e onde se podem registar relações de cooperação entre diversos municípios para a realização de obras em Estradas e Caminhos Municipais «Cooperação técnica e financeira para a execução das obras de beneficiação dos Caminhos Municipais 1074 e 1075» ou com objetivos de ligação ao país vizinho «Execução do projeto de cooperação transfronteiriça "Construcción y mejora de infraestructuras viarias de interés transfronterizo en el ambito territorial de Alto Alentejo - Badajoz"».

Relativamente ao segundo período analisado, 2004/2008, verificamos alterações quanto às áreas de cooperação mais relevantes. Assim, o Associativismo Intermunicipal continua a ser uma área relevante, mas aparece a Modernização Administrativa com grande protagonismo, foi neste período desenvolvido o «Projeto Integrado de Modernização Administrativa para o Norte Alentejano» e também «Implementação de Infopontos concelhios no âmbito do projeto Alentejo Digital».

Poderá ser relevante referir que, a nível nacional, em 2007, é criada a Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA), instituto público que possui atribuições nas áreas da modernização e simplificação administrativa e da administração eletrónica. O Ambiente, apesar de continuar a ser uma área importante, passa de 22 documentos identificados para 12. Entre 2004 e 2008 aparecem duas novas áreas de atuação, a Ação Social e a Proteção Civil.

Como é possível verificar no Gráfico 2, a Energia foi a principal área de atuação entre 2009 e 2015. Foi possível recolher nos municípios em estudo 22 documentos que atestam esta realidade. No período anterior,

relativamente à área do Turismo não se encontraram grandes manifestações de relações formais entre municípios do AA mas entre 2009 e 2015 esta realidade altera-se substancialmente, passando a ser uma das principais áreas de interrelação entre municípios. É neste período que se assiste à «Criação de plataforma de análise estatística, económica e de caracterização dos turistas e excursionistas que visitam o Alentejo» ou a conjugação de esforços para a «Dinamização e promoção turística dos parques temáticos e de outros polos de animação do Alentejo». Em terceiro lugar aparecem as áreas do Ambiente e da Modernização.

No que concerne às relações com entidades estrangeiras, verificamos pelos documentos analisados que as relações com o país vizinho apresentam uma intensidade bastante superior às restantes (com municípios e/ou entidades europeias e dos Países pertencentes à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa).

Refira-se que a intensificação das relações que se registou a partir da década de 90 ocorre quer entre municípios da NUT, quer com outros municípios e/ou entidades europeias e de países pertencentes à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, tal como se pode constatar no gráfico 3.

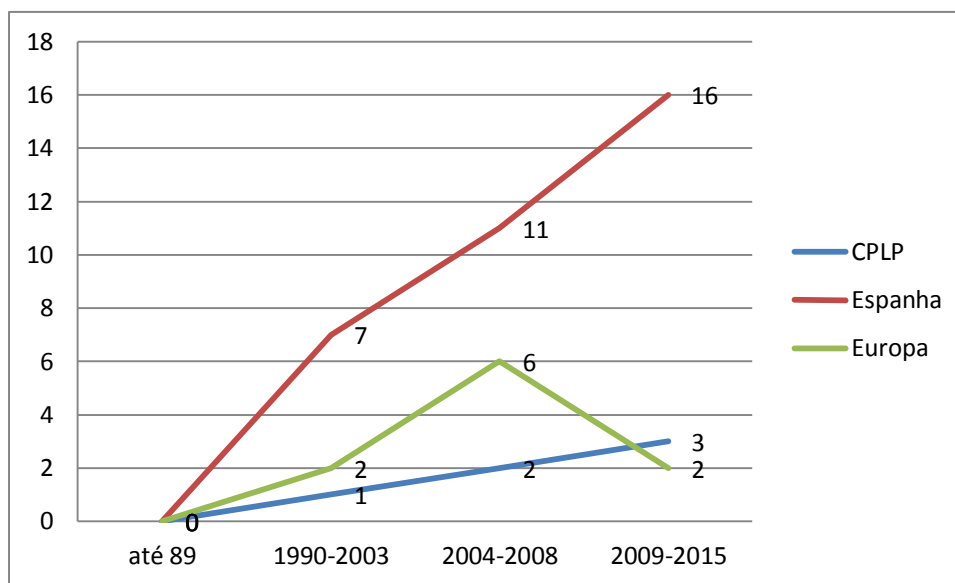


Gráfico 3 - Nº de documentos sobre relações com entidades internacionais, por área geográfica e período temporal. Fonte: Elaboração Própria

As áreas de cooperação transnacional mais relevantes são o Planeamento, a Cultura e o Património e a Energia (Cf. Quadro n.º 2,). Apresenta-se também como um dado relevante o facto de serem constituídas estruturas de cooperação onde participam os municípios do AA como é o caso da «Criação de um organismo de cooperação transfronteiriça desprovido de personalidade jurídica de acordo com a Convenção de Valencia, denominada Eurocidade Badajoz-Elvas-Campo Maior».

Salientamos ainda o facto de algumas das áreas em análise não se terem constituído como interessantes para a materialização de relações entre municípios portugueses e entidades estrangeiras. No entanto, ressaltamos aqui que o facto de não existirem documentos a atestar a existência dessas relações, estas podem estar camufladas nos documentos cuja área designámos de «Fins Gerais» por não ser possível pelos objetos dos documentos aferir com precisão uma área em concreto mas onde algumas das áreas a seguir mencionadas se encontram previstas. Por exemplo, existe um documento que refere como objeto «Empreender programas de cooperação tendo em vista o desenvolvimento mútuo numa base de interesses e opções de cada município e de acordo com as possibilidades existentes em cada momento» e outro que tem no respetivo objeto «Desenvolvimento de programas e projetos de intercâmbio cultural, desportivo,

social, educativo, turístico e empresarial, ações de formação com vista à difusão recíproca da cultura dos dois países».

De acordo com os documentos analisados e cujos dados foram transportados para o Quadro n.º 2, as áreas que, até 2015, não foram objeto (específico) de relações de cooperação foram as seguintes: Desporto, Cooperação Técnica, Higiene, Segurança e Saúde no Trabalho e Educação.

| Área/Período             | 90/2003 |    |      | 2004/2008 |    |      | 2009/2015 |    |      |
|--------------------------|---------|----|------|-----------|----|------|-----------|----|------|
|                          | E       | EU | CPLP | E         | EU | CPLP | E         | EU | CPLP |
| Planeamento              | 2       | 0  | 0    | 2         | 0  | 0    | 3         | 0  | 0    |
| Assoc Municipal          | 0       | 0  | 0    | 3         | 1  | 0    | 1         | 0  | 0    |
| Desporto                 | 0       | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    |
| Energia                  | 0       | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    | 3         | 2  | 0    |
| Ambiente                 | 0       | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    | 3         | 0  | 0    |
| Mobilidade               | 1       | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    |
| Formação                 | 0       | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    | 0         | 0  | 1    |
| Cooperação técnica       | 0       | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    |
| SHS                      | 0       | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    |
| Turismo                  | 0       | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    | 2         | 0  | 0    |
| Educação                 | 0       | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    |
| Ação Social              | 0       | 0  | 0    | 0         | 1  | 0    | 0         | 0  | 0    |
| Fins Gerais              | 2       | 0  | 1    | 0         | 1  | 2    | 1         | 0  | 2    |
| Empreendedorismo         | 1       | 0  | 0    | 1         | 1  | 0    | 0         | 0  | 0    |
| Modernização Adm         | 0       | 0  | 0    | 1         | 1  | 0    | 0         | 0  | 0    |
| Desenvolvimento Regional | 0       | 1  | 0    | 2         | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    |
| Cultura e Património     | 0       | 1  | 0    | 1         | 1  | 0    | 3         | 0  | 0    |
| Proteção Civil           | 0       | 0  | 0    | 1         | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    |
| Outros                   | 1       | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    | 0         | 0  | 0    |

Quadro 2 – Documentos que evidenciam relações entre municípios do AA e outras entidades estrangeiras (1990/2015). Fonte: Elaboração Própria

#### 4.2 A Rede de Atores

Além da realização do diagnóstico retrospectivo sobre as áreas de cooperação que têm ocupado os municípios no Alto Alentejo, os documentos arquivados nos municípios a que tivemos acesso no âmbito da investigação permitiram-nos analisar a rede de relações de cooperação entre os municípios. O estudo dessas relações foi concretizado através da metodologia de Análise de Redes Sociais - ARS – (social network analysis).<sup>3</sup>

A análise empreendida foi realizada através do *software* UCINET<sup>4</sup> (de Steve Bogartti, Martin Everett e Linton Freeman), aplicação informática que funciona através de um sistema operativo Windows.

A documentação sobre as relações existentes entre os atores forneceu-nos os elementos para a concretização da matriz<sup>5</sup> (Cf. Quadro n.º 3) que representa as interações existentes entre os atores, neste caso, apenas entre os municípios que integram a NUT. Para a elaboração desta matriz foi necessário identificar todas as relações (fluxos) em que estavam presentes cada um dos atores (nós), mediante o registo de todos os atores que estavam presentes em cada um dos documentos analisados.

Atendendo a que não era possível, através dos referidos documentos, perceber qual tinha sido a origem da relação (quem propôs o protocolo, por exemplo), a matriz elaborada é simétrica, que contém o mesmo nome e o mesmo número de atores, quer em linhas, quer em colunas.

|     | A1 | A2 | A3 | A4 | A5 | A6 | A7 | A8 | A9 | A10 | A11 | A12 | A13 | A14 | A15 |
|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| A1  | 0  | 62 | 82 | 61 | 66 | 55 | 59 | 63 | 73 | 65  | 60  | 61  | 59  | 63  | 80  |
| A2  | 62 | 0  | 62 | 75 | 64 | 55 | 72 | 56 | 61 | 67  | 64  | 54  | 51  | 61  | 64  |
| A3  | 82 | 62 | 0  | 67 | 71 | 56 | 59 | 66 | 67 | 65  | 64  | 62  | 58  | 58  | 84  |
| A4  | 61 | 75 | 67 | 0  | 65 | 51 | 88 | 51 | 58 | 61  | 66  | 53  | 52  | 60  | 67  |
| A5  | 66 | 64 | 71 | 65 | 0  | 54 | 60 | 57 | 63 | 83  | 56  | 63  | 54  | 80  | 67  |
| A6  | 55 | 55 | 56 | 51 | 54 | 0  | 49 | 49 | 53 | 56  | 50  | 52  | 48  | 49  | 52  |
| A7  | 59 | 72 | 59 | 88 | 60 | 49 | 0  | 49 | 56 | 58  | 63  | 54  | 50  | 55  | 62  |
| A8  | 63 | 56 | 66 | 51 | 57 | 49 | 49 | 0  | 56 | 57  | 56  | 52  | 51  | 54  | 64  |
| A9  | 73 | 61 | 67 | 58 | 63 | 53 | 56 | 56 | 0  | 63  | 55  | 59  | 54  | 56  | 67  |
| A10 | 65 | 67 | 65 | 62 | 83 | 56 | 58 | 57 | 63 | 0   | 53  | 58  | 52  | 77  | 64  |
| A11 | 60 | 64 | 64 | 66 | 56 | 50 | 63 | 56 | 55 | 53  | 0   | 52  | 45  | 50  | 61  |
| A12 | 61 | 54 | 62 | 53 | 63 | 52 | 54 | 52 | 59 | 58  | 52  | 0   | 51  | 57  | 55  |
| A13 | 59 | 51 | 58 | 52 | 54 | 48 | 50 | 51 | 54 | 52  | 45  | 51  | 0   | 50  | 59  |
| A14 | 63 | 61 | 58 | 60 | 80 | 49 | 55 | 54 | 56 | 77  | 50  | 57  | 50  | 0   | 55  |
| A15 | 80 | 64 | 84 | 67 | 67 | 52 | 62 | 64 | 67 | 64  | 61  | 55  | 59  | 55  | 0   |

Quadro 3 - Matriz da Rede de Atores entre 1990 e 2015 (Alto Alentejo). Fonte: Elaboração própria

Podemos verificar que o número mais elevado de relações entre dois atores, no período de 1990 a 2015, ocorreu entre A4 e A7 que estabeleceram 88 relações e os atores que menos relações empreenderam entre si foram A11 e A13 que estabeleceram cerca de metade, 45 relações. No entanto, os atores A3 e A15 também mantiveram um número de relações bastante elevado, dentro da rede relações apresentada, estes atores relacionaram-se 84 vezes. Os atores que, além de A11 e A13, mantiveram um número mais baixo de relações foram A6 e A13, que estabeleceram 48 relações. A6 é também o ator que tem um número máximo de relações mais baixo da rede (56), seguindo-se A13 (59).

Os atores que têm valores mínimos mais elevados são A3 (56) e A1 (55).

Na totalidade das relações mantidas pelos atores, verificamos que A1, A3 e A5 mantiveram mais de 900 relações. Os municípios A6 e A13 mantiveram menos de sete centenas e meia de relações.

Quando analisamos a densidade das relações – proporção de laços efetivos entre os laços possíveis e mede o grau de coesão e de homogeneidade (Silva *et al.*, 2013, p. 33) – verificamos que a densidade da rede é de 59,73%, o que podemos considerar como uma densidade moderada.

Como podemos observar, todos os municípios se relacionam entre si, não existindo ausência de relação.

|     | A1 | A2 | A3 | A4 | A5 | A6 | A7 | A8 | A9 | A10 | A11 | A12 | A13 | A14 | A15 |
|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| A1  | 0  | 1  | 3  | 1  | 2  | 1  | 1  | 2  | 2  | 2   | 1   | 1   | 1   | 2   | 3   |
| A2  | 1  | 0  | 1  | 2  | 2  | 1  | 2  | 1  | 1  | 2   | 2   | 1   | 1   | 1   | 2   |
| A3  | 3  | 1  | 0  | 2  | 2  | 1  | 1  | 2  | 2  | 2   | 2   | 1   | 1   | 1   | 3   |
| A4  | 1  | 2  | 2  | 0  | 2  | 1  | 3  | 1  | 1  | 1   | 2   | 1   | 1   | 1   | 2   |
| A5  | 2  | 2  | 2  | 2  | 0  | 1  | 1  | 1  | 2  | 3   | 1   | 2   | 1   | 3   | 2   |
| A6  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 0  | 1  | 1  | 1  | 1   | 1   | 1   | 1   | 1   | 1   |
| A7  | 1  | 2  | 1  | 3  | 1  | 1  | 0  | 1  | 1  | 1   | 2   | 1   | 1   | 1   | 1   |
| A8  | 2  | 1  | 2  | 1  | 1  | 1  | 1  | 0  | 1  | 1   | 1   | 1   | 1   | 1   | 2   |
| A9  | 2  | 1  | 2  | 1  | 2  | 1  | 1  | 1  | 0  | 2   | 1   | 1   | 1   | 1   | 2   |
| A10 | 2  | 2  | 2  | 1  | 3  | 1  | 1  | 1  | 2  | 0   | 1   | 1   | 1   | 3   | 2   |
| A11 | 1  | 2  | 2  | 2  | 1  | 1  | 2  | 1  | 1  | 1   | 0   | 1   | 1   | 1   | 1   |
| A12 | 1  | 1  | 2  | 1  | 2  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1   | 1   | 0   | 1   | 1   | 1   |
| A13 | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1   | 1   | 1   | 0   | 1   | 1   |
| A14 | 2  | 1  | 1  | 1  | 3  | 1  | 1  | 1  | 1  | 3   | 1   | 1   | 1   | 0   | 1   |
| A15 | 3  | 2  | 3  | 2  | 2  | 1  | 1  | 2  | 2  | 2   | 1   | 1   | 1   | 1   | 0   |

Quadro 4 – Rede de Atores entre 1990 e 2015 (Alto Alentejo) – Escala. Fonte: Elaboração própria

As trocas nem sempre são similares, e ao transformarmos a matriz de relações numa escala com as categorias de relações Fracas, Médias e Fortes, em que Fraco está contido no intervalo entre 45 e 59 relações, Médio significa relações compreendidas entre 60 e 74 e de 75 ou mais relações como Forte, iremos obter mais alguns dados sobre as trocas entre atores. Assim, é possível perceber que A1 tem relações fortes com A3 e A15; A3 tem relações fortes com A1 e A15; as relações fortes de A5 realizam-se com A10 e A14; A4 e A7 possuem relações fortes; A10 mantém este tipo de relações com A5 e com A14.

De acordo com a escala acima identificada, cerca de metade dos municípios, os municípios A2, A6, A8, A9, A11, A12 e A13 não mantiveram relações fortes com nenhum dos seus pares.

Os municípios A6 e A13 são aqueles que possuem relações fracas com todos os restantes municípios.

No entanto, é necessário proceder a uma análise mais aprofundada para que sejam reveladas as motivações que levam os municípios a relacionarem-se de forma mais ou menos intensa.

## **Conclusão**

A cooperação entre municípios é uma realidade que hoje, pelo devir e pelas exigências da sociedade e dos seus atores, se coloca na ordem do dia.

As mudanças ocorridas ao nível dos territórios, das organizações e das pessoas levam-nos a questionar sobre novas formas de relacionamento, especialmente quando nos encontramos na esfera pública em que o principal desígnio dos atores, individuais e coletivos, é a prossecução do bem comum.

Para que pudéssemos conhecer a realidade da cooperação intermunicipal na sub-região do Alto Alentejo foi empreendido um processo de pesquisa e análise aos documentos que materializam relações formais entre estes atores, tendo em vista a concretização do diagnóstico retrospectivo sobre as interações que foram mantidas pelos municípios do Alto Alentejo entre 1981 e 2015, plasmadas em documentos arquivados nos serviços municipais.

Da análise aos documentos disponíveis verifica-se que todos os municípios têm mantido relações com os restantes pares, embora essas trocas não sejam idênticas em todos os casos.

A investigação revelou que as relações de cooperação entre municípios, evidenciadas através de documentos, têm uma intensidade moderada, tendo presente a escala que apresentámos. No entanto, existem municípios que possuem relações fortes com alguns dos seus pares. Dois dos municípios em análise não apresentam evidências de relações fortes com qualquer outro dos seus pares.

Os documentos consultados evidenciam também que os municípios do Alto Alentejo se relacionam ao nível internacional. No que concerne às áreas de cooperação verifica-se que o maior número de documentos é de carácter genérico e que correspondem na nossa classificação a “Fins Gerais”. Salientam-se ainda as áreas do Planeamento e da Cultura e Património.

No que concerne às áreas de cooperação, a análise à documentação mostra que essas áreas têm vindo a ser alvo de alterações, também em consonância com as alterações quer da sociedade, quer das próprias organizações, quer pelo facto de estarem enquadradas num quadro legal cujas atribuições e competências vão sendo alteradas ao longo dos tempos. Assim, entre 1990 e 2003, o Ambiente assume-se como a área mais representativas das relações entre municípios neste território, são evidentes as preocupações na satisfação de necessidades relacionadas com a infraestruturação do território. No período seguinte (2004/2008) o associativismo Intermunicipal assume-se como a principal área de cooperação, no entanto, é a Modernização Administrativa que assume relevância, passando de 5 para 12 documentos recenseados. Neste período também verificamos o surgimento de novas áreas de intervenção como é o caso da Ação Social e da Proteção Civil. Relativamente ao último período temporal analisado (2009/2015) surgem áreas novas ou que, nunca

tenham apresentado uma importância elevada no quadro de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo, como a Energia e o Turismo.

Em suma: as relações baseadas na partilha de interesses, de objetivos, constitui-se como um processo utilizado pelos Municípios do Alto Alentejo para ultrapassar insuficiências de cada um dos municípios em particular ou como um modo de promover bens e/ou serviços às populações respetivas, especialmente desde a década de 90.

## Referências

- Bauman, Zygmunt; May, Tim (2010). *Aprendendo a pensar com a sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar
- Bel, Germà; Warner, Mildred (2015). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: A Meta-Regression Analysis. *Research Institute of Applied Economics*, Working Paper 2015/21 1/43. Disponível em [http://www.ub.edu/irea/working\\_papers/2015/201521.pdf](http://www.ub.edu/irea/working_papers/2015/201521.pdf)
- Cravacuore, Daniel (2016). La intermunicipalidad en Argentina. Contribuciones para su mejor conocimiento. *Revista Encrucijada Americana* - Año 8 - N° 1 Recuperado em 11 de setembro de 2016, em [http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/a8\\_n1/02-la-intermunicipalidad\\_en\\_argentina-revista-encrucijada-americana-8-n1.pdf](http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/a8_n1/02-la-intermunicipalidad_en_argentina-revista-encrucijada-americana-8-n1.pdf)
- Fialho, Joaquim, Silva, Carlos Alberto da, Saragoça, José (coord). (2015). *Diagnóstico Social – Teoria, metodologia e casos práticos*. Lisboa, Edições Sílabo, Lda.
- Godet, Michel (1993). *Manual de Prospectiva Estratégica – Da antecipação à acção*. Publicações D. Quixote, Lisboa.
- Godet, Michel (2000). *A Caixa de Ferramentas da Prospectiva Estratégica – Problemas e métodos*. Lisboa: Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia.
- Guerra, Isabel (2005). O Planeamento no Contexto de uma Sociologia da Acção. As Rearticulações Teoria-Prática no Campo da Sociologia e Planeamento. *Cidades, Comunidades e Territórios*, Jun. 2005, n.0 10, pp. 13-24. Recuperado em 12 de Setembro de 2015, de <http://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/9207>
- Guerra, Isabel (Coord); Caldas, José Maria Castro; Caria, Fernando.; Moura, Dulce; Perestrelo, Margarida; Pinto, Teresa Costa (1999). *A Baixa Pombalina – Diagnóstico, prospetiva e estratégia de atores*. Oeiras: Celta Editora.
- Hulst, R.& van Montfort, A. (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe*, Netherlands: Springer.
- Hulst, Rudie, van Montfort, André, Haveri, Arto, Airaksinen, Jenni& Kelly, Josephine (2009). Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery - An analysis of developments in eight Western European countries. *Public Organization Review*, 9: 263. doi:10.1007/s11115-009-0085-8. Recuperado em 08 de Novembro de 2014, em <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11115-009-0085-8>
- Martins, Natalino; Figueiredo, Carlos (2008). *PROVERE. Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos. Das ideias à acção: Visão e parcerias*, Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, Minist. do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Recuperado em 25 de Abril de 2014 <http://www.maiscentro.qren.pt/private/admin/ficheiros/uploads/PROVERE%20dpp2.pdf>
- Oliveira, Carlos & Breda-Vasquez, Isabel (2016). Políticas territoriais e coordenação intermunicipal em Portugal: os dilemas da ação coletiva. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 14, jun. 2016. Instituto de Pesquisa Económica Aplicada. Recuperado em 04 de agosto de 2016, de [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_regional/bru14\\_art06.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/bru14_art06.pdf)



Perestrelo, Margarida, Caldas, José Castro (2000). Instrumentos de análise para o método dos cenários. II - Estratégia de actores. *DINÂMIA'CET-WP* - Working papers com arbitragem científica. Recuperado em 25 de abril de 2014, em <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/476>

Reis, José (2013). “O regresso ao princípio do mundo”. In Maria Manuel Serrano & Paulo Neto (Coord.), *Espaço – Perspectivas multidisciplinares sobre a construção dos territórios* (pp.29-93). Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

Ribeiro, Hermínia e Faria, Raquel (2009), A cooperação intermunicipal portuguesa *CEsA*, Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento, Documentos de Trabalho, nº 81-2009. Recuperado em 21 de Julho de 2010, em <http://hdl.handle.net/10400.5/2173>

Saragoça, José (2012). *Diagnóstico e Prospectiva Social – Apontamentos*. Évora, Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais.

Silva, Augusto da (2012), *Sociologia Geral I*, Évora, Universidade de Évora – Departamento de Sociologia.

Silva, Carlos da; Fialho, Joaquim & Saragoça, José (2013). *Iniciação à análise de redes sociais – Casos práticos e procedimentos UCINET*. Casal de Cambra, Caleidoscópio – Edição e Artes Gráficas, SA.

Teles, Filipe (2016). *Local governance and inter-municipal cooperation*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.

União Europeia (2008). Livro verde sobre a coesão territorial: perspectivas futuras. *Inforegio*, Panorama, Nº 28, Dezembro. Recuperado em 17 Agosto de 2016, de [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28_pt.pdf)

Vásquez, Javier Medina; Becerra, Steven & Castaño, Paola (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado em 02 de janeiro de 2015, de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37057/S2014125\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37057/S2014125_es.pdf)

---

<sup>1</sup> A tipologia apresentada é da nossa autoria.

<sup>2</sup> Em 1981 foi criado o primeiro regime jurídico da associação de municípios.

<sup>3</sup> A análise de redes sociais “estuda as relações entre vários elementos, designadamente, pessoas, grupos, organizações, etc., sendo que, com cada tipo de relação se pode construir uma rede diferente” (Silva *et al.*, 2013, p. 21).

<sup>4</sup> <http://www.analytictech.com>

<sup>5</sup> A matriz é o “conjunto rectangular de elementos representados em linhas horizontais (linhas) e verticais (colunas)” (Silva *et al.*, 2013, p. 23).