

ISSN 2183-8992

PUBLIC POLICY PORTUGUESE JOURNAL

Volume 8, Number 1, 2023

**Special Issue: Communities and social relationships in the fight
against territorial inequalities**

Editor
Paulo Neto

Guest Editors
Pedro Marques
Simone Tulumello



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA



UMPP®
Unidade de Monitorização
de Políticas Públicas

Public Policy Portuguese Journal

Aims and Scope

Public Policy Portuguese Journal aims to publish high-quality theoretical, empirical, applied or policy-oriented research papers on public policy. We will enforce a rigorous, fair and prompt refereeing process. The geographical reference in the name of the journal only means that the journal is an initiative of Portuguese scholars.

Editor

Paulo Neto, Universidade de Évora, Portugal.

Editorial Board

Adão Carvalho - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais, Departamento de Economia e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) | Adriano Pimpão - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Assembleia Intermunicipal do Algarve | Ana Lúcia Sargento - Instituto Politécnico de Leiria, Escola Superior de Tecnologia e Gestão e Centro de Investigação em Gestão para a Sustentabilidade | Anabela Santos - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective Technological Studies | André Carmo - Universidade de Évora, Escola de Ciência e Tecnologia, Departamento de Geociências e Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UÉvora) | Annette Bongardt - London School of Economics and Political Science, European Institute, CICP-Universidade de Évora, Instituto Nacional de Administração e UFP | António Bob Santos - Agência Nacional de Inovação (ANI) | António Dieb - Autoridade de Gestão do Programa Operacional Assistência Técnica (POAT 2020) | António Ferreira Gomes - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) | António Manuel Figueiredo - Universidade do Porto, Faculdade de Economia e Quaternaire Portugal | António Mendonça - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CESA) | António Sampaio Ramos - Ministério da Coesão Territorial | António Oliveira das Neves - Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) | Artur Rosa Pires - Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, e Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) | Bernardo Ivo Cruz - Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) | Carlos Zorrinho - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Parlamento Europeu | Cecília Delgado - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais | Emília Malcata Rebelo - Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente | Eric Vaz - Ryerson University, Centre for Geocomputation | Eduardo Medeiros - Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos (CEG) e Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) | Francisco Torres - London School of Economics and Political Science, European Institute, PEFM, St Antony's College, Oxford University e Católica Lisbon School of Business and Economics | Gabriel Osório de Barros - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) | Helena Saraiva - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia | Hugo Pinto - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (CES) | Joana Almodovar - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) | João Ferrão - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS) | João Pedro Ferreira - University of Florida, Food and Resource Economics Department, Economic Impact Analysis Program | Joaquim Miranda Sarmento - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Investigação Avançada em Gestão (Advance) | Joaquim Mourato - Instituto Politécnico de Portalegre, Escola Superior de Tecnologia e Gestão | John Huw Edwards - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective

Technological Studies | Jorge Gaspar - Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Centro de Estudos Geográficos | Jorge Miguel Bravo - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia da Universidade de Évora (CEFAGE) e Observatório dos Riscos Biométricos da Associação Portuguesa de Seguradores | José Belbute - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) | José Manuel Caetano - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE) | José Pires Manso - Universidade da Beira Interior, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | José Reis - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais (CES) | Lívia Madureira - Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro, Departamento de Economia e Sociologia, Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD) | Luís Metrogos - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central | Manuel Branco - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Investigação em Ciência Política (CIEP) | Manuel Cabugueira - Universidade Lusófona, Escola de Ciências Económicas e das Organizações | Manuel Laranja - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Investigação Avançada em Gestão (Advance) | Margarida Queirós - Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) e Centro de Estudos Geográficos (CEG) | Maria da Graça Carvalho - Universidade de Lisboa, Instituto Superior Técnico e Parlamento Europeu | Maria da Graça Igreja - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Observatório da Habitação, do Arrendamento e Reabilitação Urbana (OHARU) | Maria do Céu Machado - Universidade de Lisboa, Faculdade de Medicina e Departamento de Pediatria do Hospital Santa Maria (CHLN) | Maria Manuela Natário - Instituto Politécnico da Guarda, Escola Superior de Tecnologia e Gestão da Guarda e Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior | Michele Cincera - Université Libre de Bruxelles, International Centre for Innovation, Technology and Education Studies (iCite) e European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) | Miguel de Castro Neto - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação | Miguel Poiars Maduro - European University Institute, Robert Schuman Centre | Paulo Caldas - Associação Industrial Portuguesa (AIP), Instituto Superior Técnico (IST) e Instituto Superior de Gestão (ISG) Business & Economics School | Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UÉvora), Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) | Pedro Marques - Universidad Politécnica de Valencia, INGENIO (CSIC-UPV) | Raul Lopes - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Regina Salvador - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | Ricardo Paes Mamede - Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE.IUL), Escola de Ciências Sociais e Humanas, Departamento de Economia Política, Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (DINAMIA'CET) e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS.ISCTE) | Ricardo Pinheiro Alves - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) e Universidade Europeia (UE-IADE) | Rosário Mauritti - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES.IUL) | Rui Amaro Alves - Instituto Politécnico de Castelo Branco, Escola Superior de Tecnologia | Rui Leão Martinho - Bastonário da Ordem dos Economistas | Rui Nuno Baleiras - Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República | Rui Santana - Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública | Sandro Mendonça - Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE.IUL), ISCTE Business School | Sérgio Caramelo - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Silvério Rocha e Cunha - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) | Simone Tulumello - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS) | Teresa Noronha - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações da Universidade do Algarve (CIEO-UALG) | Vítor Gabriel - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia.

Former Editorial Board Members

Pedro Nogueira Ramos - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF).

Cover Design

Cristina Brázio, Universidade de Évora

Typesetting

UMPP, Universidade de Évora

Publication Information

Public Policy Portuguese Journal is published online by Universidade de Évora and UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas / Public Policy Monitoring Unit, Largo dos Colegiais, 2, 7000-803 Évora, Portugal.

Manuscripts are invited for publication

You can submit your papers via e-mail to umpp@uevora.pt. Submission guidelines are available at <http://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal>

ISSN 2183-8992

© Universidade de Évora, UMPP, Portugal, 2023. All rights reserved.

Public Policy Portuguese Journal

Volume 8, Number 1, 2023

CONTENTS

Editorial	6
<i>Pedro Marques</i> <i>Simone Tulumello</i>	
Theorising social justice within the smart city: expanding urban paradigms by the notion of the right to the city	10
<i>Tomás Donadio</i>	
Inovação social para a sustentabilidade e proximidade territorial – uma análise das redes de colaboração de comunidades sustentáveis intencionais europeias	21
<i>Carla Nogueira</i> <i>João Filipe Marques</i> <i>Hugo Pinto</i>	
Do desenvolvimento rural ao reenvolvimento territorial: repensar a educação no campo em Portugal	39
<i>Emiliana Marques</i>	
Regional innovation policy and the interaction between state and non-state actors	58
<i>Pedro Marques</i>	

Editorial

A caracterização de Portugal como país de assimetrias é de tal forma parte do imaginário coletivo nacional, que parece quase desnecessário, e quiçá repetitivo, afirmá-lo. É no entanto uma das mais importantes facetas da vida política, económica e social portuguesas.¹ Nas últimas décadas, um longo período de crescimento económico anémico, uma década de austeridade e, finalmente, anos de crescimento rápido mas fortemente dependentes do turismo, acentuaram estas desigualdades, sejam elas interpessoais, territoriais, ou relativas ao acesso à educação ou cultura. Urge por isso estudar e entender o problema, mas também procurar estratégias e linhas de ação que o possam combater. Além do mais, se entendermos a evolução negativa da demografia portuguesa² e os fluxos migratórios – geralmente positivos, mas com fases significativas de emigração nos anos de austeridade – como sendo uma expressão destas assimetrias, procurar estratégias para solucionar este problema estrutural torna-se não apenas uma questão ética ou política, mas também uma problemática que questiona a própria viabilidade de um estado coeso no meio prazo.

Este número especial, que resulta do trabalho da secção de Economia Política do Território da Associação Portuguesa de Economia Política³, debruça-se particularmente sobre o tema das desigualdades territoriais. A nível europeu, a crise financeira de 2008 e subsequente crise económica agudizou as diferenças económicas entre regiões, deixando ainda mais demarcadas as diferenças entre centro e periferia. A crise demonstrou também que os muitos milhões gastos em políticas de coesão foram insuficientes para contrariar tendências estruturais de concentração da riqueza, por um lado, e declínio económico e social por outro (ver, p.e., Bouayad-Agha et al. 2013; Pinho et al. 2015). Este foi também o período em que estas desigualdades deixaram de ser importantes apenas para aqueles que se preocupam com a coesão territorial e assumiram uma dimensão mais ampla, na perceção pública e no debate político. As ressurgências de nacionalismos e ressentimentos, se interpretadas à luz da “vingança dos sítios que não importam” (Rodríguez-Pose 2017), demonstram uma clara relação entre desigualdades crescentes, a perceção por uma parte da população de que o seu bem-estar não conta, e trajetórias políticas problemáticas.

Combater as desigualdades implicará ação política e cidadã a várias escalas geográficas, o que só será possível pela articulação de, por um lado, uma nova forma de pensar as políticas públicas como instrumento de coesão e justiça espacial e, por outro, a mobilização das populações e criação de novas relações sociais. É com esta articulação que engajam os quatro artigos que compõem este número do *Public Policy Portuguese Journal*.

Abrimos com um artigo teórico, de Tomás Donadio, que se debruça sobre a forma como visões tecnocráticas como a *smart city*, segundo a qual os problemas urbanos poderão ser solucionados com um melhor uso de tecnologias digitais, revelam-se insuficientes para lidar com problemas económicos e sociais enraizados. Isto porque, na verdade, limitam-se a construir sistemas de gestão e planeamento urbano dentro do mesmo sistema económico que criou os problemas que as tecnologias buscam resolver. A solução – que abre pistas para além do campo específico do urbano e do tecnológico – pode passar pelo que o autor denomina de *smart just city*, que utiliza novas aplicações tecnológicas num quadro de políticas mais amplas, orientadas à justiça social e ao combate a várias formas de discriminação.

O artigo de Carla Nogueira, João Filipe Marques e Hugo Pinto, ao adotar a perspetiva da inovação social para estudar o funcionamento de “comunidades sustentáveis intencionais”, foca-se mais na componente das relações sociais. Enquadrado pelos estudos sobre a mudança socio-técnica, no qual os nichos têm um papel fundamental no desenvolvimento de tecnologias e práticas que possam substituir o regime dominante, os autores estudam os elementos que facilitam (ou dificultam) a manutenção destas comunidades e que tipo de redes sociais as sustentam. O artigo de Emiliania Marques adopta uma perspetiva distinta mas complementar, ao centrar-na na educação em

¹ Uma revisão da amplíssima literatura sobre o tema seria impossível neste contexto. Limitamo-nos a sinalizar três pontos marcantes deste debate: primeiro, o artigo de Adérito Sedas Nunes (1964) que lança a ideia, depois reutilizada e reformulada inúmeras vezes, do “Portugal dual”; segundo, a análise por João Ferrão (1987[1984]) das implicações territoriais das mudanças na colocação de Portugal na divisão global do trabalho durante as primeiras décadas de democracia; e, finalmente, as propostas recentes, coordenadas por José Reis (2020), pela reorganização de um “país vulnerável”.

² Consciente do problema, em 2021, o Conselho Económico e Social criou um grupo de trabalho sobre a natalidade (ver CES 2022).

³ E, em particular, de algumas sessões organizadas no âmbito do 4º Encontro de Economia Política, organizado em janeiro 2021 pela Universidade de Évora.

contextos rurais e o “direito ao campo”. A autora questiona o que apelida de racionalidade urbanocêntrica na educação, que acentua desigualdades entre cidades e o meio rural. Ao pesquisar atividades pedagógicas em contextos não urbanos, identifica uma série de ações e relações sociais que existem nestes contextos e que ajudam a colmatar a falta de investimento.

Por último, o artigo de Pedro Marques adopta uma visão multi-escalar da política regional e urbana, com um enfoque nas políticas de especialização inteligente. Através de quatro estudos de caso em regiões periféricas da Europa, o autor argumenta que as dificuldades (e alguns logros) na implementação destas políticas resultam tanto dos conflitos e descoordenação entre diferentes níveis de administração, como pela natureza da interação entre agentes públicos e privados.

No seu conjunto, os quatro artigos deste número especial contribuem não só para o estudo dos agentes e forças estruturais que explicam as desigualdades territoriais, mas também para identificar linhas de ação e mobilização que permitem mitigar ou combater algumas das suas consequências.

Abril de 2023

Pedro Marques

INGENIO (CSIC-UPV), Universitat Politècnica de València; Department for Continuing Education,
University of Oxford

p.marques@ingenio.upv.es

Simone Tulumello

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
simone.tulumello@ics.ulisboa.pt

Bibliografia

- Bouayad-Agha S., Turpin N., Védrine L. (2013) Fostering the development of European regions: A spatial dynamic panel data analysis of the impact of Cohesion Policy. *Regional Studies* 47 (9): 1573-1593.
- CES (Conselho Económico e Social) (2022) A natalidade em Portugal. Uma questão política, económica e social. Coimbra: Almedina.
- Ferrão, J. (1987[1984]) Social structures, labour markets and spatial configurations in modern Portugal. *Antipode* 19 (2): 99-118.
- Nunes, A.S. (1964) Portugal, sociedade dualista em evolução. *Análise Social* II (7-8), 407-462.
- Pinho C., Varum C., Antunes M. (2015) Structural Funds and European regional growth: Comparison of effects among different programming periods. *European Planning Studies* 23 (7): 1302-1326.
- Reis, J. (org.) (2020) Como reorganizar um país vulnerável? Coimbra: Almedina.
- Rodríguez-Pose A. (2017) The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11 (1): 189-209.

Editorial

The characterisation of Portugal as a country of asymmetries is so much part of the national collective imagination that it seems almost unnecessary, and perhaps repetitive, to state it. It is, however, one of the most important facets of Portuguese political, economic and social life⁴. In recent decades, a long period of anaemic economic growth, a decade of austerity and, finally, years of rapid growth but heavily dependent on tourism, have accentuated these inequalities, whether interpersonal, territorial, or regarding levels of access to education or culture. It is therefore urgent to study and understand the problem, but also to seek strategies and lines of action that can combat it. Moreover, if we understand the negative evolution of Portuguese demography⁵ and migratory flows - generally positive, but with significant phases of emigration in the years of austerity - as being an expression of these asymmetries, seeking strategies to solve this structural problem becomes not only an ethical or political issue, but also a problem that questions the very viability of territorial cohesion in the medium term.

This special issue, which results from the work of the Territorial Political Economy section of the Portuguese Association of Political Economy⁶, focuses particularly on the issue of territorial inequalities. At the European level, the 2008 financial crisis and subsequent economic crisis has aggravated the economic differences between regions, leaving the differences between the centre and the periphery even more marked. The crisis also demonstrated that the many millions spent on cohesion policies were insufficient to counteract structural trends of concentration of wealth on the one hand, and economic and social decline on the other (see, e.g., Bouayad-Agha et al. 2013; Pinho et al. 2015). This was also the period when these inequalities ceased to matter only to those concerned with territorial cohesion and took on a broader dimension, both in public perception and in policy debates. The resurgences of nationalism and a politics of resentment, if interpreted in light of the 'revenge of the places that don't matter' (Rodríguez-Pose 2017), demonstrate a clear link between growing inequalities, the perception by parts of the population that their well-being does not count, and problematic political trajectories.

Fighting inequalities will imply political and citizen action at various geographical scales, which will only be possible through the articulation of, on the one hand, a new way of thinking about public policies as an instrument of cohesion and spatial justice and, on the other, the mobilisation of populations and the creation of new social relationships. It is with this articulation that the four articles that make up this issue of the Public Policy Portuguese Journal engage.

We open with a theoretical article, by Tomás Donadio, which focuses on how technocratic visions such as the *smart city*, according to which urban problems can be solved through better use of digital technologies, prove insufficient to deal with deep-rooted economic and social problems. This is because, in effect, they merely build urban management and planning systems within the same economic system that created the problems that these technologies seek to solve. The solution - which opens up avenues beyond the specific field of the urban and technological - may lie in what the author calls the smart just city, which uses new technological applications within a framework of broader policies aimed at social justice and combating various forms of discrimination.

The article by Carla Nogueira, João Filipe Marques and Hugo Pinto, by adopting the perspective of social innovation to study the functioning of 'intentional sustainable communities', focuses more on the process of social relations. In this article, the authors study the elements that facilitate (or hinder) the maintenance of these communities and what type of social networks sustain them. Emiliania Marques' article adopts a distinct but complementary perspective by focusing on education in rural contexts and the 'right to the countryside'. The author questions what she calls an urban-centric rationality in education, which accentuates inequalities between cities and rural areas. By

⁴ A review of the extensive literature on the subject would be impossible in this context. We limit ourselves to pointing out three salient contributions to this debate: first, the article by Adérito Sedas Nunes (1964) which launched the idea, then reused and reformulated countless times, of the 'dual Portugal'; second, the analysis by João Ferrão (1987[1984]) of the territorial implications of the changes in Portugal's placement in the global division of labour during the first decades of democracy; and, finally, the recent proposals, coordinated by José Reis (2020), for the reorganisation of a 'vulnerable country'.

⁵ Aware of the problem, in 2021 the Economic and Social Council created a working group on the evolution of Portuguese birth rates (see CES 2022).

⁶ And, in particular, a few sessions organised within the scope of the 4th Political Economy Meeting, organised in January 2021 by the University of Évora.

researching pedagogical activities in non-urban contexts, she identifies a series of actions and social relations that exist in these contexts and that help to bridge the lack of investment.

Finally, Pedro Marques' article adopts a multi-scalar vision of regional and urban policy, with a focus on smart specialisation policies. Through four case studies of peripheral European regions, the author argues that the difficulties (and some successes) in implementing these policies result both from conflicts and discoordination between different levels of administration, and by the nature of the interaction between public and private agents.

Taken together, the four articles in this special issue contribute not only to the study of the agents and structural forces that explain territorial inequalities, but also to identifying lines of action and mobilisation that can mitigate or combat some of their consequences.

April 2023

Pedro Marques

INGENIO (CSIC-UPV), Universitat Politècnica de València; Department for Continuing Education,
University of Oxford
p.marques@ingenio.upv.es

Simone Tulumello

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
simone.tulumello@ics.ulisboa.pt

References

- Bouayad-Agha S., Turpin N., Védrine L. (2013) Fostering the development of European regions: A spatial dynamic panel data analysis of the impact of Cohesion Policy. *Regional Studies* 47 (9): 1573-1593.
- CES (Conselho Económico e Social) (2022) A natalidade em Portugal. Uma questão política, económica e social. Coimbra: Almedina.
- Ferrão, J. (1987[1984]) Social structures, labour markets and spatial configurations in modern Portugal. *Antipode* 19 (2): 99-118.
- Nunes, A.S. (1964) Portugal, sociedade dualista em evolução. *Análise Social* II (7-8), 407-462.
- Pinho C., Varum C., Antunes M. (2015) Structural Funds and European regional growth: Comparison of effects among different programming periods. *European Planning Studies* 23 (7): 1302-1326.
- Reis, J. (org.) (2020) Como reorganizar um país vulnerável? Coimbra: Almedina.
- Rodríguez-Pose A. (2017) The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11 (1): 189-209.



Theorising social justice within the smart city: expanding urban paradigms by the notion of the right to the city

Tomás Donadio

Institute of Social Sciences - Universidade de Lisboa
tomas.donadio@ics.ulisboa.pt

ABSTRACT

This essay explores the emergence of a supposed smart city paradigm shift, in which the new paradigm would be focused on solving social problems, in alternative to the previous, which concentrates on technology and economic growth. However, both paradigms have shortcomings by representing urbanizations which are entrenched with the neoliberal ideology and its discontents. In contrast, the right to the smart city is interpreted as an extension of the new paradigm, considering technology as a tool to achieve citizens' needs and employing participatory processes, although incorporating a social justice element, thus, representing the establishment of an authentic paradigm shift. Highlighting the underlying challenges of actually existing smart cities, this essay proposes a theoretical framework founded on social justice, assembling democratic participation, redirecting outcomes to the most pressing causes and redistributing benefits to particular - marginalised and excluded, instead of generic, citizens. Therefore, it suggests a radical change of perspective in smart city studies, decentralising theory through a post-colonial and subaltern lens.

Keywords: Social justice, urban theory, right to the smart city, neoliberal city, paradigm shift.

JEL classification: O18, P25, R58.

1. SMART CITY CONCEPT IN DISPUTE: A CRITICAL PERSPECTIVE

The smart city concept emerged in the mid-nineteenth century to describe efficient and auto-governed cities in the United States of America. Since then, both theory and practice have evolved. The term has been linked to sustainable urbanization in the 1990s and, currently, is adopted as an urban development strategy by several cities around the world (Yigitcanlar et al., 2018). Generally, a smart city can be defined as a city that employs Information and Communication Technologies (ICT) in its planning, development, operation, and management. In its most contemporary form, it applies to the derivation of smart urbanism and smart growth, fields contained in the theory of New Urbanism and directed to sustainable development (Rossi, 2016). In the literature, a multitude of terms is utilized to describe a smart city, however, the most recurrent are technology, productivity, governance, community, well-being, sustainability, policy and accessibility (Yigitcanlar et al., 2018). Nevertheless, urban projects developed around this idea involve business models which employ data collection, monitoring sensors, communication systems between objects (or the internet of things) and artificial intelligence. It can also be comprehended as an urbanization model in which planners

seek to make cities smarter and more efficient creating infrastructures and services to improve citizens' quality of life.

Smart city studies can be categorized concerning both the methods adopted and the schools of thought. In this sense, Kummitha & Crutzen (2017) present a framework assembling two methodological approaches and four schools of thought. The first method, technology-driven, concentrates efforts on technology and provides minimal consideration to citizens and social relations. The second, human-driven method, brings the notion that improvement of living standards should be the ultimate purpose of smart cities. Regarding the schools of thought, the authors describe four in the framework: the restrictive, which focuses on ICT, data management, and the internet of things; the reflective, with the same focus as the first, however, incorporating human capital as an outcome; the rationalistic, approaching technology as a by-product of enhanced human capital; and the critical, which questions power relations, marketization of public spaces and technology dominance to create a neoliberal utopian social order.

Hollands (2008), a precursor author within the critical school of thought, initiated the debate by arguing that smart city definitions have a strong connection to technology and quality of life, and enquiring how they are conceived in a technology-driven manner, for instance, assuming that employing technology would automatically result in positive impacts or using the smart city cover for self-promotion purposes. According to him, investments in these initiatives can enhance the economy and produce more jobs, although they can also lead to the misappropriation of public resources to increase global capital attraction. As the author claims, smart cities should require the involvement of various groups of society, they cannot be labelled as smart merely due to the high level of infrastructure technology. To achieve this title, he argues, it is not enough to have smart offices, trendy bars and luxury hotels. Cities need to go further and fight inequality, distribute benefits among their inhabitants and redefine the concept of smart.

Shortly reviewing the smart city conceptual origins and actual approaches allows us to comprehend the idea of dispute, that is, due to its ambiguity and volatility, each school of thought defends their perspective for the conceptualisation, implying contradictory methodologies. Furthermore, as underlined by the critical perspective, the lack of a common definition assembled with ideological conflicts nurtures the debate on what a smart city would and should be.

Expanding the perspective, smart city critique can be tracked from different backgrounds and diverse research areas. For this essay, two of them - considered the most relevant - are explored: one concerning technology and the other regarding urbanization. On the one hand, philosophers criticized the interpretation of technology as neutral and merely instrumental. Deleuze (1992), for instance, described technology as an expression of social forms constructed in specific historical contexts. Based on Foucault's idea of discipline societies, he introduced the concept of societies of control, in which institutions employ technologies in the form of social coercion and individuals would be made in masses, samples and data by discipline, through control mechanisms, such as transaction records, location tracking and other personally identifiable information. More recently, Graham (2002) claimed that instead of raising the standard of living of all citizens, information technology entails the extension of urban social divisions. Social exclusion is marked by a large number of people without or with rudimentary access to digital technologies, recognizing the trend in ICT-led development in advancing social and geographical unevenness. These statements, such as other arguments from the deterministic perspective of technology, are of greatest relevance for the smart city critique, both in its foundations and for future theorizations.

On the other hand, regarding the background of urbanization, critical geographers investigate urban development processes and criticize the associated social outcomes. First, concerning urban dynamics, David Harvey's works explore urbanization as a process of capital accumulation. Harvey introduces the relevance of the spatial dimension of cities as an element to properly understanding the roots of social inequalities. In his research on capitalism, he argues that surplus overaccumulation causes economic crises and, therefore, social inequalities as outcomes. Along with this argument, he criticizes the neoliberal phase of globalization and its spatial fix strategy of recovering from crises by geographical expansions and finding new markets to dominate and explore. Harvey (2012) follows Marx's view of the factory proletariat as the centre of the revolution – represented by homogeneous communities, and Henri Lefebvre's argument of interpreting the city as a relevant and diverse scenario - with

heterogeneous groups. He argues, for instance, on the uselessness of wealth redistribution within neoliberal urban policies with the logic that it is more important to channel resources to poles of productive business growth, alleging that distribution would occur later naturally. According to Harvey, the accumulation of capital, embedded in neoliberal urbanization, results in socioeconomic inequalities, loss of well-being and environmental degradation.

2. SMART CITY PARADIGM TRANSITION: FROM ENTREPRENEURIAL TO CITIZEN-FOCUS

Within the smart city critique, there is an understanding of a paradigm transition that, supposedly, occurs both in theory and practice. Critical scholars, underlining the shortcomings of several observations, advocate for a more humanized, people-oriented and citizen-centred smart city. This transition of paradigms is represented by the “smart city 2.0” proposition, which theorises two smart city paradigms: the first version of “smart city 1.0” and the second version of “smart city 2.0”, as demonstrated in Table 1. While the former would concentrate on technology and economy, the latter would be focused on people, governance and policy (Trencher, 2019). This theory is grounded on several cases, corroborating this thought by indicating smart city failures in meeting social agendas and responding authentically to citizens' needs by favouring technology diffusion for corporate and economic interests and, in contrast, describing how recent cases have been adopting technology as a tool to tackle social problems. However, the notions of “smart city 1.0” and “smart city 2.0”, as explained by the author, do not intend to polarize these two paradigms as detached but as two narratives that can co-exist in the same city. Furthermore, it is a normative idea once it proposes a progressive transition, suggesting which characteristics smart cities should have – those of 2.0 – and should not have – those of 1.0.

The categories described in the first and second columns of Table 1 represent the actual smart city paradigm transition from this perspective. The first-generation paradigm (smart city 1.0) represents the entrepreneurial version, in which technology and data are understood as drivers of progress, meaning technology is approached as an ultimate end. Here, the objectives are determined by corporate, governmental and entrepreneurial interests, hence, being the own benefited groups. Citizens, in this paradigm, have passive roles, such as data points for smart sensors and consumers of mobile applications, that is, their voices and needs are not properly considered. The purpose of supporting smart city initiatives is to experiment with technologically innovative solutions via optimization of urban infrastructure and services, seeking validation to further entrepreneurial and business expansion, in which the outcome is economic growth. Moreover, this paradigm is characterized by top-down and supply-driven approaches, whereas regarding the agency, such instances have a centralized method, concentrating power on corporate players and public administration. This first paradigm, marked by entrepreneurial urbanization, is also characterized by exogenous development as they prioritize external investments, players, and experts. The cases of Dholera, Chennai, Masdar, Hong Kong, Rio de Janeiro, Techno-City Konza, Hope-City, Los Angeles and Toronto, will be explored further in this essay, corroborating this theory illustrating smart city 1.0 empirical observations.

Regarding the second-generation paradigm (smart city 2.0), it is characterized by the people-centred approach, in which technology appears as an enabler for governance and policy to overcome social and environmental problems. Therefore, technology is interpreted as a tool, not an end. Although, similarly to smart city 1.0, it also relies on monitoring and experimentation, for instance, in open data government initiatives. However, in this case, the objective is to make data public and accessible to citizens, permitting them to assume a more active role. Within this citizen-focus approach, public participation is framed as an expansion of the usual centralised agency of the triple-helix of corporations, governments and academics. Contrasting the entrepreneurial approach, in smart city 2.0 technology serves the objective of mitigating social problems, improving people's wellbeing and public services, and addressing endogenous citizen's needs. Instead of adopting top-down strategies, this paradigm embraces a decentralized and bottom-up methodology, valuing internal rather than external resources.

The smart city as represented by the “paradigm 2.0” was defended by numerous scholars, for instance, investigating citizens' preferences about smart city services (Ji, Chen, Wei, & Su, 2021), proposing a model to enhance citizen participation (Ceballos & Larios, 2016), suggesting the creation of a participatory innovation ecosystem (Oliveira & Campolargo, 2015), examining

governance attributes related to distinct typologies of citizen participation (Capra, 2019), and depicting a nation-wide citizen-oriented governmental smart city policy development (Chang & Das, 2020). The advocacy for the smart city 2.0 suggests a paradigm transition, from a version which prioritizes private corporations and economic growth and approaches technological solutions as ultimate goals, to a more humanized and people-centred version, where citizens have active roles and technology is a tool to achieve their needs.

Nevertheless, besides representing steps forward in what concerns the social sphere, the smart city 2.0 still lacks elements of social justice. That is, this paradigm transition redirects the benefits from a *defined* group of corporate and governmental actors to a *vague* one of citizens. Frequently present in smart city discourses, public participation is a vital ingredient for the paradigm 2.0, however, the definition of “public” in this rhetoric is debatable. For instance, the interpretation of “public” as a homogenous group of citizens (Levenda, Keough, Rock, & Miller, 2020), problematizes the distinction of *who* participates in smart city decision-making processes, that is, who are the so-called “citizens”. Another shortcoming regards the citizens’ needs, whereat, supposedly, smart city 2.0 initiatives have the objective of achieving citizens’ demands. Besides the distinction of which citizens are included in the processes, a question that arises is *whose* needs are being considered, that is, technology is a tool to fix what kind of problems, and difficulties affecting whose lives. On this issue, Masucci, Pearsall, & Wiig (2020) depict how youth indicates digital technologies fail to address crucial concerns they recognise as problematic, such as crime, drugs and homelessness. Citizens have unequal socioeconomic conditions and are affected in extremely different ways by contemporary capitalist urban dynamics. Therefore, to address social justice in cities, the *generic* group of people, or citizens, needs to be acknowledged as *diversified* and with *distinct* necessities. Otherwise, considering citizens as a homogeneous unit would perpetuate the already existing and expanding urban inequalities.

3. CRITIQUE OF THE NEOLIBERAL SMART CITY

Critical urban studies have criticised intensively smart city social problems regarding both its processes and outcomes. The processes involved are depicted as concentrated in technologies, instead of people-oriented. For instance, Cardullo & Kitchin (2019) discuss the smart city discourse, debating the dilemma between the humanistic and the entrepreneurial approaches. The authors argue that the concept of “citizen-focus” is an attempt to make smart city initiatives focused on people and expand social outcomes. Although, this rhetoric is still rooted in pragmatic, instrumental and paternalistic speeches and habits, not in social rights, political citizenship and general well-being. Lacking genuine focus on citizens and promoting what the authors call a “neoliberal citizenship”. The neoliberal logic of citizen-focus, according to them, comprehends the role of citizens as passive and reduced to data points collected by sensors and consumers of applications. Moreover, smart city projects engage with policymaking which fails to employ democratic and participatory processes (Shelton & Lodato, 2019) and supplier-oriented, top-down strategies (Carvalho & Vale, 2018). An additional critique of neoliberal citizenship regards the use of classification techniques, indicators and monitoring systems. On the one hand, the production of classification techniques is restricting as, in these methodologies, cities are represented as unique, homogeneous and unitary actors, subject to winning or losing the race to become a smart city (Vanolo, 2014). On the other hand, concerning the adoption of indicators and monitoring systems, Kaika (2017) considers it a restricted methodology due to the simplification of complex problems through numbers.

Concerning the critique of smart city outcomes, numerous cases have shown how smart city developments are related to social problems. In Asia, the city of Dholera represents a new conception of urban development in India and is recognized as a case of entrepreneurial urbanization, which instead of addressing the already existing social exclusions in the country, has strengthened social inequalities through smart city projects that favour business development in prejudice of social justice (Datta, 2015). Also in India, the smart city plan of Chennai illustrates the exclusion of marginalized groups, namely, informal traders, displacing them from the city centre in a cleansing strategy (Willis, 2019). The cases of Masdar and Hong Kong were described by the concept of “Frankenstein urbanism” for cultivating social inequality and biodiversity loss due to the lack of experimentation at the macro-scale, in contradiction with the smart micro-scale in which technologies are developed, involving in-depth studies,

calculations and reflections (Cugurullo, 2018). In Latin America, the investigation of Rio de Janeiro indicated that its municipal program failed to focus on people since the Centro de Operações Rio, the operations centre created by the city in partnership with IBM to improve public services, such as security and disaster management, was unsuccessful to meet its main objectives, becoming known as a government's political marketing strategy and for concentrating efforts in wealthy areas (Gaffney & Robertson, 2018). In Africa, Kenya and Ghana's smart city plans, Techno-City Konza and Hope-City, respectively, claim the status of smart cities based on the typical apparatus assembling various technological innovations in urban space. However, both plans neglect the social and human dimensions, essential in contexts of low education levels and poor communities (Watson, 2015). In North America, social problems are also observed, for instance, in Los Angeles and Toronto smart city strategies that resulted in gentrification (Yigitcanlar et al., 2018). These observations illustrate the exclusion of societal groups from smart city plans and outcomes, demonstrating how the entrepreneurial strategy of unequal accumulation of capital prevails and that living conditions worsen when and where smart city policies are adopted, including cases in which people are already struggling to overcome inequalities and to achieve higher standards of quality of life and well-being.

To further explain the association of smart city policies with social problems, this section explores the notion of the neoliberal smart city. Following Harvey's work on the entrepreneurial turn in urban governance and policies – promoting competitiveness between cities and implementing market-oriented regulations, critical geographers and urban scholars such as Neil Brenner, Jamie Peck and Nik Theodore assumed a political economy approach applied to space and cities, by adopting the concept of neoliberalism in a normative way to unveil hegemonic projects behind spatial transformations (Pinson & Morel Journal, 2016). Especially after the 2008 crisis, neoliberalism has demonstrated its ability to capitalize on crisis conditions, thus market-oriented modes of governance grew even more (Peck, Theodore, & Brenner, 2012). According to Harvey (2012), in this historical period, we have seen an example of two possibilities to save the economy, one saving financial institutions and the other saving people's well-being. However, the neoliberal project, by combining privatization of surplus and political-economic control, led elites to have the power to shape the city for their interests. Through the culture of deregulation and fiscal austerity, neoliberalism has an unequal, hybrid and unstable character regarding regulatory transformations and represents a standardized trend of disciplinary restructuring of the market. The intrinsically contradictory neoliberalization processes involve regulatory strategies that often compromise the economic and socio-institutional and political conditions necessary for their successful implementation and stabilization. Consequently, policy failure is not only central to the *modus operandi* of neoliberalization processes, it provides a powerful incentive for its accelerated proliferation and reinvention at different locations and scales.

Founded on Peck, Theodore, & Brenner's (2012) study on neoliberal urbanism as a model of urban growth based on marketization, Cardullo & Kitchin (2019) interpret the smart city as a neoliberal strategy, recognizing that its dominant conception operates to promote the interest of capital and state power, in which cities become the stage of social and technological experimentation. Following this line of thinking, Kitchin (2019) argues that the neoliberal smart city spreads the technology-driven method of market-orientated entrepreneurial urbanism, addressing urban problems through the instrumental approach. Likewise, Morozov & Bria (2018) recognize the necessity of examining the smart city within the context of neoliberalism, considering its relationship with neoliberal practices such as privatization, entrepreneurialism and “the rejection of social justice as a legitimate goal of public policy” (2018, p. 4). Over the notion of predatory digital capitalism, the authors underline the risk of smart city strategies due to the role of technology multinational corporations that, acting in urban infrastructures, create an extreme deregulated surveillance through the internet of things, which implies privacy problems and expands social inequalities. Moreover, Engelbert (2019) contributes to this perspective stating that smart city descriptions are not neutral but vested with neoliberal and economic interests.

Complementing the previous section, this reflected on the understanding of the smart city as an expression of the neoliberal ideology (Grossi & Pianezzi, 2017), adopted with economic purposes under a technology-driven method of market-orientated entrepreneurial urbanism. Thus, perpetuating the existing social, economic and political power relations. As noted by

Tulumello & Iapalo (2021) the ideology of smart city advocates is classic of the neoliberal city which, employing corporatization of urban services, takes down welfare programs and promotes over-securitization of public space.

4. EXPANDING THEORY TOWARDS A SMART CITY FOUNDED ON SOCIAL JUSTICE

While some studies underline the problems of the smart city 1.0, by comprehending it as a business model in entrepreneurial urbanization (Datta, 2015) and acknowledging the policy rhetoric of positive change-oriented to attract multinational corporations (Wiig, 2015), another research strand criticizes the smart city 2.0 for its neoliberal, instrumental and pragmatic discourses and practices (Cardullo & Kitchin, 2019). This means that the paradigm transition, from the entrepreneurial to the citizen-focus, despite changing its rhetoric, is still embedded with neoliberal ideology.

From this standpoint, the book from Kitchin, Cardullo, & Di Feliciano (2019) seeks to build what should be the ideal version of a smart city, one that delivers social justice. According to the authors, a just smart city requires an alternative urban development based on conviviality, commoning, equality, civic deliberation, resource sharing and social reproduction. Based on Lefebvre's political argument of "the right to the city", in which citizens have the right to use, occupy and shape the city space according to their needs, the book thoroughly explores and explains this notion from a critical social science perspective within smart city studies. It approaches questions of citizenship, justice and the public good, questioning how the dominant model of the neoliberal smart city promotes capital and state interests. For instance, Engelbert (2019) suggests that the concept of "the right to the smart city" has been revealed to be effective for expanding the knowledge of citizens' political agency in neoliberal smart cities, once it allows the imagination of people to proclaim the use, or social, value of the city over the exchange, or economic, value. By combining social justice and smart city, the book suggests the pursuit of an alternative, emancipatory and empowering smart city, developed from the notion of "the right to the smart city". In this sense, the notion of the right to the city is central to advancing the discussion on how to create socially just smart cities.

However, it is crucial to adopt an adequate perspective of social justice and, hence, also the notion of spatial justice. Built on Foucault's thought that the intersection of space, knowledge and power can be both oppressive and enabling, the socio-spatial dialectic brings the idea of the social and spatial spheres having inherent impacts on each other, meaning that to assess social inequalities, spatial justice and injustice must be acknowledged (Soja, 2009). Within this perspective, Marcuse (2009) argues social injustices cannot be addressed without considering spatial concerns and, as Fainstein (2014) demonstrates through the theory of the just city, urban policies should have a normative basis of justice to prevent competitiveness focus under pro-growth regimes, which failed to provide alternatives to inequality and improve the quality of life in urban centres. Still, different ideas of justice entail complexity, on the one hand, the assumption of justice as an outcome concerning redistribution matters and, on the other hand, the proposition of justice regarding the means, that is, focusing on the decision-making processes (Dufaux, Gervais-Lambony, Lehman-Frisch, & Moreau, 2009).

Within this framework and based on Harvey (1996), Kitchin et al. (2019) discuss social justice theories concerning distribution (fair share) and procedure (fair treatment), such as egalitarianism, utilitarianism, libertarianism and Marxism. They emphasize the Marxist perspective, claiming that to achieve social justice, society would have to be rebuilt in a way that individuals' contributions are fully valued, creating a social democracy without discrimination and exploitation. While Harvey (2000) argues that a cycle is set by capital accumulation over neoliberal systems of governing the cities leading to outcomes such as socioeconomic inequalities, loss of wellbeing and environmental degradation, Marcuse (2009) claims about the outcomes of the neoliberal phase of capitalism which is accountable for diverse injustices in cities. Fainstein (2014) has another argument on the social justice process-outcome matter, which also entails frequent discussions on equity and democracy. To her, democracy, diversity and equity are the three governing principles for urban justice.

As illustrated in Table 1, the "smart city 2.0" paradigm addresses some progress regarding both processes and outcomes, including what concerns the critiques mentioned above, in the examination of the neoliberal smart city critique. However, as noted by Shelton & Lodato (2019), besides supposedly changing to a participatory approach, current smart city policies adopt the citizen-focus discourse to justify their employment, whereas actual citizens persist

excluded from the decision and policy-making processes. This supposed discursive progress is insufficient since a genuine transition in the urban policy rhetoric demands an adequate consideration of the social justice debate to enhance the quality of life in urban spaces (Fainstein, 2014).

The proposed exercise, represented by the third column of Table 1, suggests the expansion of smart city theorization of paradigms towards a normative version founded on social justice, wherein the 'Just Smart City' assembles its characteristics. On what concerns the technology approach, the proposal is to interpret it as a tool, similar to the smart city 2.0 vision, although utilized not for *general* citizens' needs, but to achieve *particular* citizens' needs. Thus, recognizing uncontested social inequalities, whereas citizens live in unequal conditions, therefore, with distinct demands and problems. Regarding the second line of the table, the benefited groups have already changed from corporations to citizens in the smart city 2.0. As this essay explains, this change occurred predominantly at the discursive level present in the neoliberal ideology and, following the smart city 1.0, citizen-focus *per se* is a limited concept once it considers citizens as *homogeneous*. Acknowledging citizens' *heterogeneity*, the essay proposes to concentrate smart city benefits according to citizens' *particular* needs. And, pursuing social justice, target citizens who are struggling to live, in unfavourable situations regarding, for instance, housing or labour, and marginalized and peripheral groups suffering for their race, class, sexuality, age, ability, gender and ethnicity. While current smart cities reconfigure citizenship, instrumentalizing technology and data, and reinforcing the patterns of exclusion of marginalized groups (Willis, 2019), Lefebvre's right to the city expands the second-generation paradigm, incorporating the component of social justice, redirecting the collection of benefits to unprivileged groups of society. According to Marcuse (2012), as cited in Kitchin et al., (2019), the right to the city "is the right of the excluded, the distressed and the alienated to demand and receive the material (e.g., a living wage, shelter) and non-material (e.g., recognition, respect, dignity) necessities of life" (2019, p. 17).

Regarding the proposed outcomes of the Just Smart City (Table 1), social justice assembles more profound aspects than wellbeing, as it would be essential to intervene in the structural dynamics of social reproduction to achieve it. *Enhance wellbeing* ('Outcomes' of the smart city 2.0), on the other hand, is a vague and abstract result, once the well-being definition is variegated, including by some perspectives, health and education, others, employment and environment, or even quality of life and living conditions (C. Graham, Comim, & Anand, 2018). Furthermore, it does not capture the normativity intended by this proposal, whereas *social justice* does. Regarding the last characteristic of the Just Smart City, as presented in the fourth line of Table 1, the processes should be democratic, going beyond the top-down/bottom-up dichotomy, engaging with forms of citizen participation centred on emancipation and decentralization. Technopolitics is a useful concept to explain the notion of democratic participation in smart city-related processes, as it promotes participation that, instead of disguising politics, pursues progressive technological endeavours, in which citizens' voices are heard and recognised, thus providing capabilities for the least powerful to confront power (Smith & Martín, 2021).

Barcelona, currently implementing its smart city plan, is recognized by some scholars as a case of success due to the search for the right to the city and for rethinking the smart city (Donadio, 2020). With an alternative approach to the digital sphere and a critical interpretation of the neoliberal smart city, the city's plan follows the concept of technological sovereignty in its digital transformation initiatives, meaning the city actors understand that technology must be applied in a way that serves the interests of citizens, following standards of data ethics and privacy. For instance, by requiring transparency in contracts, following codes of technological conduct and using open data platforms (Kitchin et al., 2019; Morozov & Bria, 2018).

With its origins in a centre-right political government project in 2011, the Barcelona smart city model changed radically when the citizen platform Barcelona En Comú elected its mayor in 2015. Barcelona was amidst an increasingly alternative and counter-cultural social exchange. After the previous government turned the city into a global reference for urban technological innovations, left-wing political actors, inspired by social movements and local resistances, created a radical democratic programme. Among the City Council initiatives within the programme, the most relevant are Decidim.Barcelona, the city digital participation platform; La Comunicadora, an open-source digital economy project incubator for collaborative start-ups, and the new procurement process directed to cooperatives and collaborative enterprises

(Charnock, March, & Ribera-Fumaz, 2021b; Ribera-Fumaz, 2019). Decidim.Barcelona is the flagship project for technological sovereignty, developed in an open-source software – meaning it can be enhanced or re-used by anybody with access – and banning the use of data for commercial purposes, it was already adopted for numerous initiatives and counted with the participation of tens of thousands of people, for instance, on neighbourhood municipal actions deliberations and other participatory processes (Ribera-Fumaz, 2019). As the same author argues, Barcelona has moved from an approach where citizens were treated as consumers and data points, to a model beyond citizen participation, in which people are allowed to control their own data, opening pathways to more socially just urbanizations.

Moreover, Barcelona’s technological sovereignty movement also addresses practices of care. Grassroot movements, within a set of cooperatives and associations, are established on ethics of care in distinction to the logic of capital accumulation. Instead of seeking economic purposes, these initiatives pursue social development. Some of these suggested post-capitalist initiatives, protagonized by activists, are directed at guaranteeing internet access as an essential service – such as electricity, to people and promoting life extension of electronic devices to postpone the purchase of new ones (Lynch, 2020).

The Barcelona case, intensively highlighted by critical scholars, represents a legitimate instance of alternative smart urbanism. The city plan, incorporated by the political left when taking the power, has been radically modified and currently empowers its citizens through unconventional forms of social organization, seeking to fulfil the needs of poorer and more marginalized groups. Thus, it can be interpreted as a case of a smart city that originated from a corporate-driven posture and transitioned to a city pursuing social justice.

5. SUBALTERN SMART CITIZENS AND SOCIAL MOBILIZATIONS

As argued, the smart city paradigm transitions framework requires a theoretical expansion founded on urban studies and led by critical scholarship. The smart city version founded on the notions of human-centred, citizen-focus and smart city 2.0, despite being claimed as a paradigm shift by some authors and, indeed, recognized for depicting some aspects of what progress should occur, e.g. highlighting the importance of public participation and citizens’ need, is still insufficient to address socially just smart urbanisation. On the one hand, it has proved to be embedded in disguised neoliberal policy rhetoric, that is, regardless of smart city advocates’ discourse, people remain largely being treated as data collected through urban sensors, with passive roles in pseudo-participatory processes marked by tokenism. On the other hand, even in the few cases in which the practice truly focuses on people, with participatory processes beyond discourse and symbolic efforts, social justice is not addressed. That is, the answers to the questions of who should be affected by the benefits and who should be included in the processes are generic and unclear. Therefore, a progressive line of theorisation requires the acknowledgement of “the right to the smart city” as an extension of the “smart city 2.0”, addressing social shortcomings, focusing on particular groups and, thus, encompassing social justice.

If critical urban scholars and policymakers are to transcend neoliberal smart city ideology, not only theoretical expansion is essential, but a radical change of perspective, approach and engagement is of paramount importance. First, to incorporate the objective of achieving social justice, progressive research needs to have a normative approach, defending the expected particular outcome. Interpreting technology as a tool to achieve social justice, benefiting particular groups of citizens, individuals marginalised, peripheric and excluded, tackling problems that citizens perceive as most pressing (Masucci et al., 2020), and adopting democratic participation.

Second, to (re)balance existing asymmetries and uneven geographical development, subaltern urbanism (Roy, 2011) should be more integrated into smart city studies, decentering urban theory over a post-colonial perspective, encompassing underlying social challenges entrenched with Western theorization. Thus, re-establishing the political agency of the subaltern, the peripheries, and the marginalized, to overcome colonial and hegemonical relations of power, domination and subordination. As Ananya Roy (2011, p. 228) argues, a “correction to the silences of urban historiography and theory that has ignored urbanism that is the life of much of the world’s humanity”, transcending elitist urban studies that shape the conditions for

knowledge. A single and excellent instance of this integration is Vanolo's (2016) investigation of the subalternity in smart city imaginaries, in which he underlines (un)hearing of smart citizens' voices, highlighting the difference between "speaking of" and "speaking for" the other.

Third and finally, scholars should be more critically of prevalent ideologies and their societal consequences, therefore engage with social mobilization in forms of activism and resistance, for instance, organized by "situated groups" adopting digital technology to struggle on historical causes (Luque-Ayala, Firmino, Fariniuk, Vieira, & Marques, 2020) and activists which have a highly important role in redefining smart urbanism in alternative ways, as depicted on the cases of Barcelona and Cape Town. Social movements organized around the notion of technological sovereignty in Barcelona promote social-oriented and community-based initiatives with activists and hacker collectives (Lynch, 2020) and nurture their own digital imaginary of urban democracy and planning from below (Charnock, March, & Ribera-Fumaz, 2021a). In Cape Town, residents and activists work together on sanitation and budgeting issues in townships and informal settlements, with an approach focused on real and local priorities, trying to diverge smart initiatives from global business interests (McFarlane & Söderström, 2017). These beyond-formal social organizations make the subaltern visible, reinforcing urban politics, repoliticising smart citizenship and – through the lens of technopolitics – reconfiguring power relations.

REFERENCES

- Capra, C. F. (2019). The smart city and its citizens: Governance and citizen participation in Amsterdam Smart City. In *Smart Cities and Smart Spaces* (pp. 1407–1427). <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-7030-1.ch063>
- Cardullo, P., & Kitchin, R. (2019). Smart urbanism and smart citizenship: The neoliberal logic of "citizen-focused" smart cities in Europe. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(5), 813–830. <https://doi.org/10.1177/0263774X18806508>
- Carvalho, L., & Vale, M. (2018). From participation to startup urbanisation? Re-situating open data in Lisbon. In A. Karvonen, F. Cugurullo, & F. Caprotti (Eds.), *Inside Smart Cities: Place, Politics and Urban Innovation* (pp. 211–226). Retrieved from <https://orcid.org/0000-0002-7700-4558>
- Ceballos, G. R., & Larios, V. M. (2016). A model to promote citizen driven government in a smart city: Use case at GDL smart city. *IEEE 2nd International Smart Cities Conference: Improving the Citizens Quality of Life, ISC2 2016 - Proceedings*. <https://doi.org/10.1109/ISC2.2016.7580873>
- Chang, F., & Das, D. (2020). Smart Nation Singapore: Developing Policies for a Citizen-Oriented Smart City Initiative. *Developing National Urban Policies*, 425–440. https://doi.org/10.1007/978-981-15-3738-7_18
- Charnock, G., March, H., & Ribera-Fumaz, R. (2021a). Austerity and the rebel city: The right to the (smart) city in Barcelona. *The Political Ecology of Austerity*, 15–32. <https://doi.org/10.4324/9781003036265-3>
- Charnock, G., March, H., & Ribera-Fumaz, R. (2021b). From smart to rebel city? Worlding, provincialising and the Barcelona Model. *Urban Studies*, 58(3), 581–600. <https://doi.org/10.1177/0042098019872119>
- Cugurullo, F. (2018). Exposing smart cities and eco-cities: Frankenstein urbanism and the sustainability challenges of the experimental city. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(1), 73–92. <https://doi.org/10.1177/0308518X17738535>
- Datta, A. (2015). New urban utopias of postcolonial India: 'Entrepreneurial urbanization' in Dholera smart city, Gujarat. *Dialogues in Human Geography*, 5(1), 3–22. <https://doi.org/10.1177/2043820614565748>
- Deleuze, G. (1992). Postscript on the Societies of Control. 59(October), 3–7. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/778828%0A>
- Donadio, T. (2020). Repensar a cidade inteligente ou voltar ao "antigo normal"? *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*, 115(LV), 121–126. <https://doi.org/10.18055/Finis20214>
- Dufaux, F., Gervais-Lambony, P., Lehman-Frisch, S., & Moreau, S. (2009). Birth Announcement. *Spatial Justice*, 1(1). Retrieved from <http://www.jssj.org>
- Engelbert, J. (2019). Reading the Neoliberal Smart City Narrative: The Political Potential of Everyday Meaning-making. In *The Right to the Smart City*. <https://doi.org/10.1108/978-1-78769-139-120191003>
- Fainstein, S. S. (2014). The just city. *International Journal of Urban Sciences*, 18(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/12265934.2013.834643>
- Gaffney, C., & Robertson, C. (2018). Smarter than Smart: Rio de Janeiro's Flawed Emergence as a Smart City. *Journal of Urban Technology*. <https://doi.org/10.1080/10630732.2015.1102423>
- Graham, C., Comim, F., & Anand, P. (2018). *The Global Analysis of Wellbeing Report*. Oxford.

- Graham, S. (2002). Bridging Urban Digital Divides? Urban Polarisation and Information and Communications Technologies (ICTs). *Urban Studies*, 39(1), 33–56. <https://doi.org/10.1080/0042098022009905>
- Grossi, G., & Pianezzi, D. (2017). Smart cities: Utopia or neoliberal ideology? *Cities*, 69, 79–85. Retrieved from http://repository.essex.ac.uk/20499/1/Smart_cities_Utopia_or_neoliberal_ideology.pdf
- Harvey, D. (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Harvey, D. (2000). *Spaces of Hope*. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctvxrcrz8%0A>
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities. From the right to the city to the right to the urban revolution*. New York: Verso.
- Hollands, R. G. (2008). Will the real smart city please stand up? *City*, 12(3), 303–320. <https://doi.org/10.1080/13604810802479126>
- Ji, T., Chen, J. H., Wei, H. H., & Su, Y. C. (2021). Towards people-centric smart city development: Investigating the citizens' preferences and perceptions about smart-city services in Taiwan. *Sustainable Cities and Society*, 67, 102691. <https://doi.org/10.1016/J.SCS.2020.102691>
- Kaika, M. (2017). 'Don't call me resilient again!': the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and indicators. *Environment and Urbanization*. <https://doi.org/10.1177/0956247816684763>
- Kitchin, R. (2019). Toward a Genuinely Humanizing Smart Urbanism. *The Right to the Smart City*, 193–204. <https://doi.org/10.1108/978-1-78769-139-120191014>
- Kitchin, R., Cardullo, P., & Di Felicianantonio, C. (2019). Citizenship, Justice, and the Right to the Smart City. In *The Right to the Smart City*. <https://doi.org/10.1108/978-1-78769-139-120191001>
- Kummitha, R. K. R., & Crutzen, N. (2017). How do we understand smart cities? An evolutionary perspective. *Cities*, 67, 43–52. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.04.010>
- Levenda, A. M., Keough, N., Rock, M., & Miller, B. (2020). Rethinking public participation in the smart city. *The Canadian Geographer / Le Géographe Canadien*, 64(3), 344–358. <https://doi.org/10.1111/CAG.12601>
- Luque-Ayala, A., Firmino, R. J., Fariniuk, T. M. D., Vieira, G., & Marques, J. (2020). Platforms in the making: Hacking the urban environment in Brazilian cities. *Urban Platforms and the Future City*, 248–261. <https://doi.org/10.4324/9780429319754-21>
- Lynch, C. R. (2020). Contesting Digital Futures: Urban Politics, Alternative Economies, and the Movement for Technological Sovereignty in Barcelona. *Antipode*, 52(3), 660–680. <https://doi.org/10.1111/ANTI.12522>
- Marcuse, P. (2009). Spatial Justice: Derivative but Causal of Social Injustice. *Spatial Justice*, 1(4), 1–6. Retrieved from <https://www.jssj.org/article/la-justice-spatiale-a-la-fois-resultante-et-cause-de-linjustice-sociale/>
- Marcuse, P. (2011). Whose right(s) to what city? In N. Brenner, P. Marcuse, & M. Mayer (Eds.), *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City* (1st ed.). <https://doi.org/10.4324/9780203802182>
- Masucci, M., Pearsall, H., & Wiig, A. (2020). The Smart City Conundrum for Social Justice: Youth Perspectives on Digital Technologies and Urban Transformations. *Annals of the American Association of Geographers*, 110(2), 476–484. <https://doi.org/10.1080/24694452.2019.1617101>
- McFarlane, C., & Söderström, O. (2017). On alternative smart cities. *City*, 21(3–4), 312–328. <https://doi.org/10.1080/13604813.2017.1327166>
- Morozov, E., & Bria, F. (2018). Rethinking the smart city. In Rosa Luxemburg Stiftung. Retrieved from www.rosalux-nyc.org
- Oliveira, Á., & Campolargo, M. (2015). From smart cities to human smart cities. *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 2015-March, 2336–2344. <https://doi.org/10.1109/HICSS.2015.281>
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2012). Neoliberalism resurgent? Market rule after the Great Recession. *South Atlantic Quarterly*, 111(2), 265–288. <https://doi.org/10.1215/00382876-1548212>
- Pinson, G., & Morel Journel, C. (2016). The neoliberal city -theory, evidence, debates. *Territory, Politics, Governance*, 4(2), 137–153. <https://doi.org/10.1080/21622671.2016.1166982>
- Ribera-Fumaz, R. (2019). Moving from Smart Citizens to Technological Sovereignty? *The Right to the Smart City*, 177–191. <https://doi.org/10.1108/978-1-78769-139-120191013>
- Rossi, U. (2016). The variegated economics and the potential politics of the smart city. *Territory, Politics, Governance*, 4(3), 337–353. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1036913>
- Roy, A. (2011). *Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(2), 223–238. <https://doi.org/10.1111/J.1468-2427.2011.01051.X>
- Shelton, T., & Lodato, T. (2019). Actually existing smart citizens. *City*, 23(1), 35–52. <https://doi.org/10.1080/13604813.2019.1575115>
- Smith, A., & Martín, P. P. (2021). Going Beyond the Smart City? Implementing Technopolitical Platforms for Urban Democracy in Madrid and Barcelona. *Journal of Urban Technology*, 28, 311–330. <https://doi.org/10.1080/10630732.2020.1786337>

- Soja, E. W. (2009). The city and spatial justice. *Spatial Justice*, 1. Retrieved from <https://www.jssj.org/article/la-ville-et-la-justice-spatiale/>
- Trencher, G. (2019). Towards the smart city 2.0: Empirical evidence of using smartness as a tool for tackling social challenges. *Technological Forecasting and Social Change*, 142, 117–128. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.07.033>
- Tulumello, S., & Iapaolo, F. (2021). Policing the future, disrupting urban policy today. Predictive policing, smart city, and urban policy in Memphis (TN). *Urban Geography*, 1–22. <https://doi.org/10.1080/02723638.2021.1887634>
- Vanolo, A. (2014). Smartmentality: The Smart City as Disciplinary Strategy. *Urban Studies*, 51(5), 883–898. <https://doi.org/10.1177/0042098013494427>
- Vanolo, A. (2016). Is there anybody out there? The place and role of citizens in tomorrow's smart cities. *Futures*, 82, 26–36. <https://doi.org/10.1016/J.FUTURES.2016.05.010>
- Watson, V. (2015). The allure of 'smart city' rhetoric. *Dialogues in Human Geography*, 5(1), 36–39. <https://doi.org/10.1177/2043820614565868>
- Wiig, A. (2015). IBM's smart city as techno-utopian policy mobility. *City*, 19(2–3), 258–273. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1016275>
- Willis, K. S. (2019). Whose Right to the Smart City? In *The Right to the Smart City* (pp. 27–41). <https://doi.org/10.1108/978-1-78769-139-120191002>
- Yigitcanlar, T., Kamruzzaman, M., Buys, L., Ioppolo, G., Sabatini-Marques, J., da Costa, E. M., & Yun, J. J. (2018). Understanding 'smart cities': Intertwining development drivers with desired outcomes in a multidimensional framework. *Cities*, 81, 145–160. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.04.003>

TABLE 1: SMART CITY PARADIGMS

	Smart city 1.0	Smart city 2.0	Just Smart City
Technology approach	Ultimate end	A tool to achieve citizens' needs	A tool to address social justice
Benefited groups	Corporations	<i>General</i> citizens	<i>Particular</i> citizens
Outcomes	Economic growth	Enhance wellbeing	Social justice
Processes	Top-down	Bottom-up	Democratic

Source: author's elaboration.



Inovação social para a sustentabilidade e proximidade territorial: uma análise das redes de colaboração de comunidades sustentáveis intencionais europeias

Carla Nogueira

Faculdade de Economia & CinTurs – Centro de Investigação em Turismo, Sustentabilidade e Bem-Estar, Universidade do Algarve; Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra
cfnogueira@ualg.pt

João Filipe Marques

Faculdade de Economia & CinTurs – Centro de Investigação em Turismo, Sustentabilidade e Bem-Estar, Universidade do Algarve
jfmarq@ualg.pt

Hugo Pinto

Faculdade de Economia & CinTurs – Centro de Investigação em Turismo, Sustentabilidade e Bem-Estar, Universidade do Algarve; Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra
hpinto@ualg.pt

RESUMO

As “comunidades sustentáveis intencionais” (CSIs) têm vindo a ganhar notoriedade enquanto modo de vida e têm crescido, em todo o mundo, como resposta a problemas gerados pela crise ambiental. Este tipo de comunidades - entendidas como modelos comunitários de vida, conscientemente projetados através de processos participativos, cujo principal objetivo é o desenvolvimento e dinamização de práticas de sustentabilidade integradas de forma holística - podem assumir-se como importantes agentes para a inovação social (Avelino *et al.*, 2015; Haxeltine *et al.*, 2018). Neste sentido, têm vindo a ser analisadas enquanto potenciais contribuidores, ao nível do nicho, para a mudança social orientada para a sustentabilidade. A investigação que está na origem deste artigo procura identificar facilitadores e barreiras no processo de inovação social para estas comunidades e analisar as suas redes de colaboração. Pretende-se, para além de perceber a sua estrutura e os motivos da colaboração, compreender a sua incrustação territorial de modo a aferir a dimensão territorial e geográfica do seu papel enquanto agentes de mudança. Para este fim, foram mobilizados dados recolhidos através de um inquérito por questionário e procedeu-se a uma análise de redes sociais (ARS). Os dados apontam para uma relação simbiótica entre o papel da agência e dos fatores estruturais, enquanto potenciadores e barreiras para o desenvolvimento de inovação. E ainda, para uma rede com densidade interna limitada, dependente dos nós mais centrais e um número elevado de atores desconectados e com características de agrupamento territorial e proximidade relacional. Estes resultados pretendem contribuir para um conhecimento transversal da relação entre estas comunidades na Europa, a geração e disseminação de inovação social e o seu papel enquanto potenciais contribuidores para a mudança social orientada para a sustentabilidade.

Palavras-chave: Comunidades Sustentáveis Intencionais, Inovação Social, Proximidade, Transições Sustentáveis, Análise Estrutural de Redes Sociais.

Classificação JEL: D85, O18, O35. P32.

1. INTRODUÇÃO

Os problemas ambientais e a crise climática são assuntos que têm vindo a ocupar, cada vez com mais destaque, as agendas políticas e académicas mundiais. Prova disso, é a Agenda 2030, constituída por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Como complemento a esta agenda foi assinado por 195 países, entre os quais, os maiores poluentes mundiais, o Acordo de Paris. A cobertura mediática da assinatura do acordo e as declarações dos principais líderes mundiais classificavam-no como um dos principais acontecimentos na história da questão ambiental, principalmente, pela sua universalidade e pela ambição do seu objetivo principal. Estes exemplos de política pública sublinham a importância de respostas transversais, que articulem múltiplas escalas e múltiplos atores, para responder à urgência climática. No contexto académico também têm proliferado propostas que procuram refletir sobre quadros que ajudem a compreender a necessidade de mudança e transformação social, nomeadamente através de uma mudança social orientada para a sustentabilidade. Isto traz para o debate a necessidade de propostas inovadoras, que combinem a inovação tecnológica com a inovação que procura responder a necessidades sociais.

O argumento principal deste artigo é que esta mudança só é possível mediante uma articulação entre escalas e entre atores. Para tal, importa olhar para a escala micro como um local privilegiado para a emergência de propostas inovadoras. Esta é a ideia subjacente ao conceito de nicho enquanto lugares de práticas inovadoras (Rip e Kemp, 1998). Neste sentido, observam-se as Comunidades Sustentáveis Intencionais (CSIs) enquanto nichos para o desenvolvimento de práticas de inovação, nomeadamente de inovação social. As CSIs são conjuntos de agentes que se agrupam em contextos comunitários com o principal propósito de desenvolver modos de vida mais sustentáveis. Muitas vezes são analisadas como comunidades de prática e de aprendizagem, uma vez que experimentam, no seu quotidiano, um conjunto de práticas que podem ser compreendidas como inovadoras. Estas comunidades podem ter um papel importante no que diz respeito à sua capacidade de funcionar como agentes de mudança para uma transição sustentável. Para tal, é necessário que estas comunidades consigam estabelecer ligações que permitam que as práticas que desenvolvem sejam disseminadas e difundidas, como a presença em redes. Isto remete para a ideia de que o conhecimento tende a ser mais facilmente partilhado quando existem mecanismos de aproximação – tanto de natureza geográfica como de natureza relacional.

Neste sentido, os objetivos deste artigo são, em primeiro lugar, perceber em que medida as comunidades sustentáveis intencionais podem funcionar como laboratórios de práticas de inovação social. E em segundo lugar, perceber de que forma é que estas iniciativas comunitárias à escala micro podem gerar inovações potencialmente generalizáveis, através da ativação de estruturas de difusão de conhecimento, funcionando como mecanismos de mudança para modelos sociais, económicos e ambientais mais sustentáveis ao nível macro. Este estudo exploratório pretendeu traçar uma visão transversal da articulação destas comunidades com as dimensões da inovação de escala micro e com a transferência de conhecimento para outras escalas. Para tal, utilizou-se uma abordagem metodológica quantitativa, com recurso ao inquérito por questionário como técnica de recolha de dados.

O artigo está dividido em quatro partes principais. Num primeiro momento é apresentado um breve enquadramento teórico que pretende apresentar as dimensões teóricas sobre as quais o estudo se consubstancia. Para este efeito, são mobilizados contributos sobre a inovação social, sublinhando a importância de articulação entre as escalas macro, meso e micro, e a sua relação com a mudança social orientada para a sustentabilidade. Esta primeira parte conta ainda com uma reflexão sobre a importância da existência de mecanismos de proximidade, tanto relacional como geográfica, para a disseminação do conhecimento e da inovação e para a consequente, capacidade de introduzir mudança social. Num segundo momento é apresentada a estratégia metodológica, seguindo-se a análise e discussão dos resultados. Esta última divide-se em duas dimensões principais – a identificação das principais barreiras e facilitadores para o desenvolvimento de práticas de inovação social dentro das comunidades sustentáveis intencionais e também a análise das interações que as mesmas estabelecem. O artigo termina com a identificação das principais conclusões, das principais lacunas desta investigação e com a sugestão de políticas públicas.

2. INOVAÇÃO SOCIAL E MUDANÇA SOCIAL – MÚLTIPLOS ATORES E MÚLTIPLAS ESCALAS

2.1 As Comunidades Sustentáveis Intencionais como Agentes de Inovação Social

As Comunidades Sustentáveis Intencionais (CSIs) são um tipo de comunidade intencional onde o bem substantivo é a procura por um modo de vida sustentável assente em princípios e preocupações articulados com o movimento ecológico. Os pioneiros deste movimento começaram a experimentar formas diferentes de tecnologia, mas também novos modos de viver em comunidade, abrangendo integralmente todas as áreas da vida, desde o consumo, à produção, ao planeamento infraestrutural, até à organização, à governança e também às relações sociais e à educação (Christian, 2003; Bang, 2005). Estas comunidades têm registado grandes taxas de crescimento, durante os últimos 40 anos (Waerther, 2014), passando por períodos de multiplicação, reestruturação e organização a nível mundial (Lüpke, 2012), com um foco específico na sustentabilidade ambiental, social e económica (Kirby, 2003). Estes processos de reestruturação e reorganização fazem com que avançar com uma definição de CSI seja um exercício complexo e quase impossível. Isto porque, de acordo com Warburton (1998:7), estas comunidades têm “significados diferentes em diferentes contextos, para pessoas diferentes”. No fundo, falamos de comunidades intencionais que procuram melhorar, continuamente, a sua abordagem para apoiar o desenvolvimento humano saudável e diminuir o seu impacto no meio ambiente, considerando a sustentabilidade das suas ações (Bang, 2005). Desde 2012 que a definição oficial do conceito, como previsto nos documentos da *Global Ecovillage Network* (GEN), compreende este fenómeno como comunidades intencionais ou tradicionais que são conscientemente projetadas através de processos participativos, com propriedade local, para a regeneração dos ambientes sociais e naturais.

De um modo operacional, uma CSI potencia a ação direta e indireta, da escala local à escala global, através da promoção de diversos fatores que se encontram conectados entre si (Bates, 2003; Joubert e Dregger, 2015). Assim, as ações de uma CSI centram-se essencialmente num estilo de vida de baixo impacto ambiental, na promoção de políticas de desenvolvimento social e ambiental, na proteção ambiental como parte integrante do processo de desenvolvimento, no fortalecimento endógeno das condições para o desenvolvimento sustentável, através de uma transferência constante de conhecimento e tecnologias, na redução do consumo de energia, no suporte às indústrias verdes e à criação de emprego, na eliminação de padrões insustentáveis de produção e consumo, no respeito pelos ciclos de regeneração, na redução, reutilização e reciclagem de resíduos, na descentralização de pressões ambientais, e na participação ativa dos cidadãos ao nível global, e dos seus membros à escala local (Kirby, 2003; Bang, 2005).

As referências mais recentes têm vindo a refletir acerca deste tipo de comunidades precisamente enquanto agentes de mudança que desenvolvem inovação social ao nível do nicho (Adalilar *et al.*, 2015; Ergas e Clement, 2016; Avelino *et al.*, 2015; Kunze e Avelino, 2015; Pel *et al.*, 2020). Alguns exemplos concretos do posicionamento destas comunidades enquanto mecanismos de ativação de mudança podem ser verificados a vários níveis. Na dimensão ambiental, com a adoção de práticas como partilha de transporte e de eletrodomésticos, autossuficiência na produção alimentar, energias renováveis, desenvolvimento de tecnologia (o detetor de radiação com menos impacto e a preços mais acessíveis foi desenvolvido pela *The Farm* no Tennessee) entre outros. Neste sentido, as comunidades sustentáveis intencionais podem funcionar, acima de tudo, como locais de aprendizagem para, posteriormente, o conhecimento gerado poder ser transferido para contextos sociais à escala macro, como Veteto e Lockyer (2008) enfatizaram no estudo da comunidade *Earthaven* nos Estados Unidos da América. Existem outros estudos que as analisam como centros de formação para a educação ambiental e laboratórios para o desenvolvimento sustentável (Zamchevska, 2013). É neste contexto que têm vindo a aumentar os estudos que relacionam estas comunidades com a inovação (Kunze, 2012; Avelino e Kunze, 2009; Kunze e Avelino, 2015).

Na última década, os estudos sobre Inovação Social (IS) têm registado aumentos significativos, principalmente, os que a situam como uma possível ferramenta para responder aos desafios estruturais que as sociedades contemporâneas atravessam (Cajaiba-Santana, 2014; Haxeltine *et al.*, 2018; Avelino *et al.*, 2019). Esta proliferação tem sido acompanhada por alguma fragmentação conceptual. O que se entende por inovação social não é estanque e pode assumir múltiplos significados em diferentes contextos. Não é objetivo deste artigo identificar as limitações e problemas teóricos e heurísticos do conceito de inovação social mas sim identificar as suas principais dimensões, principalmente as que melhor servem para o situar enquanto ferramenta para a emergência de novas respostas válidas para os problemas da sustentabilidade.

A sociologia contemporânea tende a definir inovação social como novas formas de criar e implementar mudanças e transformações sociais. Este artigo mobiliza a perspectiva construtivista de Cajaiba-Santana (2014) que entende a IS como uma ação coletiva socialmente construída que procura desenvolver práticas que satisfaçam necessidades sociais que não estejam a ser atendidas, através de um processo horizontal, democrático, inclusivo, participativo e colaborativo, cujo principal objetivo é a mudança social. Neste caso, o foco conceptual passa a estar nas “práticas” e na forma com estas se articulam e combinam em detrimento do *output* final individualizado. Esta abordagem implica pensar a inovação social numa lógica dialética e não como uma categoria separada do próprio processo de inovação (como a distinção de Taylor [1970] entre inovação social e inovação tecnológica). Isto pode ajudar a ultrapassar a ideia de que a inovação social seria algo específico do terceiro setor, limitado aos problemas sociais mais tradicionais. Em vez disso, a inovação social refere-se a uma revitalização dos aspetos sociais envolvidos em qualquer tipo de inovação, incluindo a inovação tecnológica (Van der Have e Rubalcaba, 2016). No limite, é possível dizer que para resolver os novos problemas que as sociedades enfrentam, todas as inovações (mesmo as tecnológicas, que são incontornáveis) necessitam de uma componente social.

Para analisar os processos de inovação superando as dicotomias entre estrutura e agência, é necessário entender que estes são o resultado de um contínuo de ações condicionadas por estruturas preexistentes, o que torna necessária uma análise articulada entre a conceção e coordenação dos atores sociais e os recursos físicos de que dispõem para alcançarem os seus objetivos (Piteira, 2014). O entendimento da inovação como algo que é socialmente construído enfatiza o papel e a complexidade das interações das partes envolvidas na dinâmica e nos processos de inovação (Callon, 1986; Latour, 2000; Stiegler, 1998). A interação entre os atores origina a criação de regras intersubjetivas e, portanto, as interpretações que os atores formam ao longo dos processos de inovação culminarão na atribuição e construção de sentido (Weick, 1995), que guiará as atividades de inovação.

A interação entre atores num determinado contexto, conduz ao estabelecimento de padrões comportamentais que os situam no processo de inovação e que permitem a criação de códigos partilhados que levam a níveis mais altos de eficiência na construção do processo. O nível de cristalização e incorporação desses padrões comportamentais, coletivamente entendidos, aceites e adotados, leva à institucionalização de rotinas e comportamentos que se tornam parte integrante do processo (Giddens, 1984). Embora se possa pensar na inovação como um processo socialmente construído ou como uma forma de ação social, estes processos têm como objetivo a procura por mudanças sociais, mesmo que subtis.

Aliás, muitos dos discursos mais recentes sobre a IS focam esta ideia da mudança social, relacionada com os desafios ambientais e com a sobrevivência da humanidade. Neste sentido, a IS pode ser entendida como parte de três grandes dimensões em evolução: os processos de transformação social em diálogo com a aspiração de desenvolvimento (sustentável) e delimitação progressiva do “setor de serviços” (Pol e Ville, 2009). Como tal, para pensar a inovação social é necessário, por um lado, compreender os conceitos de agência, instituição, estrutura e sistema social, inter-relacionados no mesmo quadro conceptual (Cajaiba-Santana, 2014). E, por outro lado, reconhecer a importância de diferentes escalas em articulação – macro, meso e micro. No nível micro encontram-se as inovações intragrupos sociais que estão relacionadas com as normas, os valores e as práticas de um determinado grupo social. O papel desempenhado pelos agentes é particularmente importante neste nível porque as inovações sociais estão diretamente relacionadas com a forma como os indivíduos são socializados (Cajaiba-Santana, 2014). No nível meso situam-se as inovações sociais entre grupos que se sedimentam na relação colaborativa e/ou competitiva entre diferentes grupos. Por fim, o nível macro consubstancia-se nos sistemas sociais ou inovações sociais extra-grupo.

O nível macro é onde se concretiza o objetivo final da inovação social – a mudança sistémica sustentável alcançada através de processos de desenvolvimento organizacional e de mudanças nas relações entre instituições e stakeholders (BEP, 2014). Em última instância pode-se afirmar que o resultado da inovação social transforma a própria sociedade. Neste sentido, a IS refere-se a um processo que altera gradualmente as atitudes e comportamentos humanos e que culmina em implicações nas políticas públicas que têm a capacidade de alterar a estrutura e os sistemas sociais (Franz *et al.*, 2012).

Tendo em conta estas interações entre níveis, esta investigação mobiliza a teoria da estruturação de Giddens (1984) que coloca agência e estrutura como mutuamente dependentes. Esta teoria é aqui utilizada porque se assume que o contexto exerce uma influência direta sobre os nichos, moldando a sua capacidade de desenvolvimento de inovação, e posteriormente, na sua possibilidade em

contribuírem para a mudança social ou transições sustentáveis. O contrário é igualmente válido, uma vez que nesta perspectiva, estrutura e agência são mutuamente dependentes e moldam-se uma à outra.

2.2 Mecanismos de Proximidade e Redes de Colaboração

Uma dimensão crucial é a relação que estas iniciativas têm com a mudança institucional, refletida na forma como procuram desafiar, alterar ou substituir as instituições dominantes, ao mesmo tempo que são moldadas por elas (Pel *et al.*, 2020). Esta relação entre agência e estrutura permite refletir sobre a forma como as comunidades adaptam as suas estratégias para lidar com as restrições do ambiente institucional e, simultaneamente, a forma como as oportunidades de desenvolvimento de inovação social são construídas através dos ambientes institucionais, com vários stakeholders, em vários níveis. A fim de conduzir mudanças institucionais, as CSIs precisam de combinar diferentes formas de empreendedorismo institucional e adaptar essas estratégias de forma proactiva, em resposta às mudanças nas circunstâncias (Pel *et al.*, 2020).

A governança para a transição exige geralmente estratégias direcionadas para capacitar soluções transformativas específicas desenvolvidas em redes de múltiplos atores. Isso implica, por exemplo, um foco específico na inovação social em estágios iniciais de transições, bem como em estratégias focadas em lidar com a desestabilização das estruturas sociais e a institucionalização das mudanças emergentes (Loorbach *et al.*, 2017).

Uma dimensão importante do estudo das mudanças ou transições orientadas para a sustentabilidade é a sua localização geográfica porque se tratam de processos que dependem de fatores baseados no território, como configurações institucionais, culturas locais, redes sociais, infraestruturas específicas ou existência de recursos que permitam ou restrinjam o surgimento e evolução das transições para a sustentabilidade (Köhler *et al.*, 2019). Para além disso, a abordagem geográfica também procura perceber como é que as transições circulam entre lugares e em diferentes escalas, como por exemplo, desde a experimentação local e o desenvolvimento de tecnologia numa determinada região à criação de redes globais que permitem o fluxo de inovação, conhecimento e tecnologia (Truffer *et al.*, 2015). Neste sentido, há um conjunto de características locais e regionais que são críticas para o surgimento de mudanças para a sustentabilidade (Hansen e Coenen, 2015) nomeadamente: a) a existência de diferentes atores que induzem uma orientação coletiva para facilitar o desenvolvimento local, a difusão de inovações de nicho e a formação de sistemas regionais de inovação; b) a consolidação de instituições informais, com níveis de confiança em redes locais ou a ampla aceitação de valores ambientais numa determinada região, podem facilitar o desenvolvimento e a difusão de inovações ambientais ou permitir o desenvolvimento e adoção de regulamentação ambiental; c) a escassez ou existência de recursos naturais locais pode ajustar as decisões de investimento em tecnologias e práticas ambientalmente sustentáveis; d) a especialização tecnológica e industrial local pode condicionar o desenvolvimento de inovações necessárias para transições de sustentabilidade; e por fim e) a existência de uma procura específica por parte dos consumidores e a formação inicial de mercados locais para produtos e serviços sustentáveis.

Para além disso, cada vez mais se reconhece a importância das relações inter-organizacionais e das redes de atores e de como estas são influenciadas por fatores geográficos (Köhler *et al.*, 2019). Hansen e Coenen (2015) destacam o papel das relações entre diferentes agentes e a forma pela qual essas ligações são moldadas por fatores geográficos em diferentes escalas. Mais especificamente, as escalas locais e regionais são consideradas como privilegiadas uma vez que exercem uma influência de proximidade nas redes de atores no estímulo à formação de nichos ou na emergência de sistemas regionais de inovação (Coenen *et al.*, 2012). O nível nicho é de particular importância uma vez que são considerados “espaços protegidos” onde a inovação se desenvolve (Kemp *et al.*, 1998). A literatura sobre inovação de nicho (Schot e Geels, 2008) distingue dois processos centrais para o seu desenvolvimento. Por um lado, a articulação de expectativas e/ou visões que orientam as atividades de inovação e visam atrair a atenção e financiamento de atores externos. Por outro lado, a construção de redes sociais e a adesão de mais atores, que expandem a base de recursos de inovações de nicho. É ao nível do nicho que os agentes desenvolvem inovações radicais. O principal objetivo destes agentes é que as práticas que desenvolvem possam ser utilizadas e absorvidas pela escala meso social (ao nível das estruturas) e que contribuam, eventualmente, para a sua substituição (Geels, 2011). Os nichos são cruciais para as transições, porque facultam as sementes para a mudança sistémica.

Existe um vasto leque de literatura que coloca a tónica na importância da proximidade geográfica e territorial, é o caso dos trabalhos sobre distritos industriais, clusters, sistemas de inovação ou ecossistemas. Não é objetivo deste artigo discorrer sobre as especificidades destes modelos territoriais, mas sim dar destaque à aprendizagem coletiva e às trocas de conhecimento localizadas. A proximidade geográfica expressa a distância física entre duas entidades (pessoas, organizações, regiões) e é essencial para a transferência de conhecimento (em particular, o conhecimento tácito), para a criação de *spillovers* e para o capital social. Contudo, a ideia de proximidade enquanto variável estrutural para o estudo da inovação é lata e pode consubstanciar-se em duas dimensões. Por um lado, a proximidade geográfica e territorial (Kansheba e Wald, 2020) e o por outro lado, a proximidade organizada (Torre e Rallet, 2005) que remete para um fenómeno relacional entre os atores, em detrimento de um foco exclusivo na proximidade geográfica, criando uma lógica de pertença e de semelhança.

A literatura sobre o desenvolvimento de inovação ao nível do nicho (Rip e Kemp, 1998; Schot e Geels, 2008) distingue três processos centrais no desenvolvimento de nicho: a) a articulação (e ajuste) de expectativas ou visões, que orientam as atividades de inovação e procuram atrair a atenção e financiamento de atores externos; b) a constituição de redes sociais e a adesão de agentes que expandem a base de recursos das inovações de nicho; e c) os processos de aprendizagem e articulação entre os agentes.

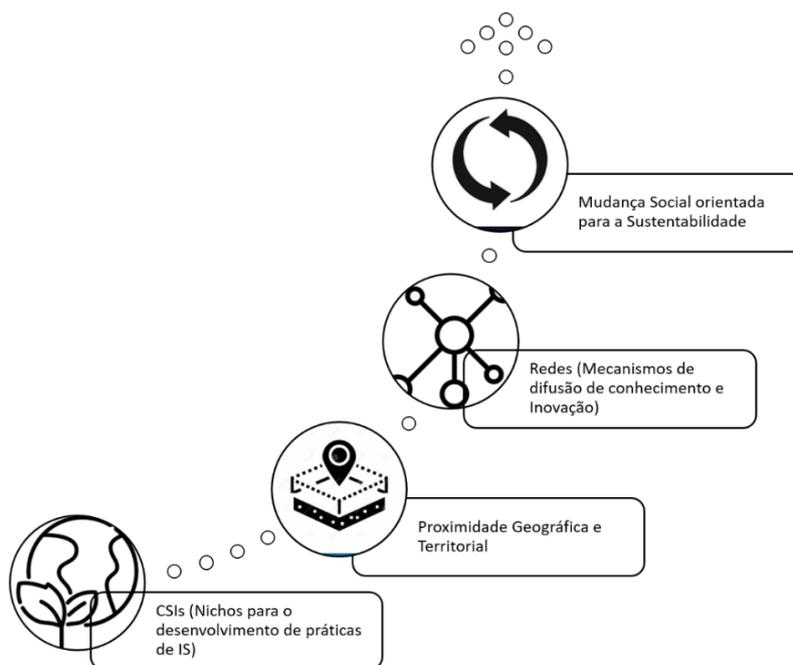
3. METODOLOGIA

3.1 Modelo de Análise e Objetivos

Estas considerações permitem pensar as comunidades sustentáveis intencionais como fenómenos com potencial de escalabilidade, principalmente ao nível do conhecimento que produzem. A questão que se mantém é se essa escalabilidade e disseminação do conhecimento pode produzir alterações nas estruturas sociais e posteriormente, introduzir mudanças sociais mais macro. Para tal, é necessário perceber não só quais são as principais barreiras e facilitadores para o desenvolvimento de práticas de inovação neste contexto, como também, e principalmente, verificar as redes que estas comunidades estabelecem para as trocas de conhecimento e informação.

Neste sentido, colocam-se duas perguntas de investigação principais: Quais os principais obstáculos e facilitadores para o desenvolvimento de inovação social nestas comunidades? Existem mecanismos de difusão para a escala meso que permitam que estas inovações geradas à escala micro sejam potencialmente generalizáveis para a escala macrossocial? Para responder a estas perguntas a investigação foi desenhada tendo em conta o modelo de análise que se apresenta de seguida.

FIGURA 1: MODELO DE ANÁLISE



Fonte: Elaboração própria.

A análise centra-se, em primeiro lugar, ao nível do nicho, tendo as CSI como objeto empíricos e entendendo-as como organizações que desenvolvem práticas de inovação social. A inovação social tem como desígnio final a introdução de mudança social, neste caso, orientada para padrões sustentáveis de produção, consumo e modos de vida. Para a introdução de mudança social é necessário destabilizar as estruturas que se encontram cristalizadas na sociedade (nível meso). Para tal, as práticas desenvolvidas em nichos devem ser transferíveis e escaláveis para esse nível. Essa disseminação é tanto mais fácil quanto mais mecanismos de proximidade existirem, como por exemplo, a proximidade geográfica e territorial. Só com essa transferência assegurada é que existe a possibilidade de introduzir mudança no nível meso e posteriormente, no nível macro. Essa transferência entre os níveis micro, meso e macro dá-se através de mecanismos de transferência de conhecimento, como as redes sociais formadas entre as CSIs e outros atores sociais externos, coletivos ou individuais.

Estas articulações entre diferentes níveis e diferentes atores sublinham uma dialética entre a agência e a estrutura que são mutuamente dependentes. Como tal, os objetivos desta investigação são, por um lado, perceber qual a importância dos fatores estruturais para o desenvolvimento de práticas de IS e mapear as ligações que as comunidades estabelecem no sentido de perceber se o conhecimento gerado no seu interior tem potencial de transferibilidade e escalabilidade e analisar de que forma (com que parceiros e ligações) esta transferência é efetuada. Esta análise procurou produzir conhecimento sobre a forma como estes atores de nível nicho podem, através de mecanismos de disseminação, ter potencial de destabilizar as estruturas cristalizadas de nível meso. A tabela 1 identifica as dimensões, variáveis e indicadores mobilizados para recolher informação que respondesse a estes objetivos.

TABELA 1: DIMENSÕES, VARIÁVEIS E INDICADORES EM ANÁLISE

DIMENSÃO	VARIÁVEL	INDICADOR
Inovação Social e Comunidades Sustentáveis Intencionais	Geração de inovação	Sim
		Não
	Obstáculos	Identificação das necessidades
		Envolvimento dos membros da comunidade
		Envolvimento dos agentes exteriores à comunidade
		Sem necessidade de desenvolver práticas de inovação
		Investimentos em inovação são muito arriscados
		Investimentos em inovação são muito dispendiosos
		Dificuldades de acesso a fontes de financiamento
		Dificuldades de acesso a infraestruturas
		Estrutura legal
		Falta de facilitadores
		Falhas na colaboração com agentes de I&D
		Dificuldades em transferir e receber conhecimento
		Redes de partilha de conhecimento pouco estruturadas
	Diferentes ferramentas e/ou capacidades de gestão	
	Facilitadores	Envolvimento dos membros da comunidade
		Apoio de organizações de I&D
		Apoio dos órgãos de governança
		Existência de programas de apoios
Facilidade a aceder a programas de financiamento europeu		
Colaboração com outras instituições		
Existência de uma estrutura de investimentos		
Clima político		
Rede Social; Colaboração; Buracos Estruturais;	Colaboração com outras entidades	Sim
		Não
		Não sabe/não responde
	Atores / Tipos de entidades	Governança
		Universidade e/ou centro de I&D
		Outras CSIs
		Agência de desenvolvimento
		Rede nacional/internacional
		Empresa
		Associação privada s/ fins lucrativos
		Associação pública
	Outro tipo de entidade	
	Motivos para a relação	Partilha de recursos mercantis e monetários
		Partilha de infraestruturas/equipamentos
		Intercâmbio de membros
		Desenvolvimento de atividades
		Atividades de comunicação
		Outro
	Importância da relação	Avaliado numa escala de 1 (nada importante) a (7 muito importante)
		Não sabe/não responde

Fonte: Elaboração própria.

3.2 Procedimentos de Recolha e Análise de Dados

Como afirmado anteriormente, alguns estudos têm vindo a analisar o papel destas comunidades enquanto laboratórios de inovação. No entanto, muitos desses trabalhos adotam estratégias metodológicas essencialmente etnográficas de índole qualitativa. Para colmatar essa lacuna, este artigo mobiliza uma abordagem quantitativa assumindo-se como um estudo exploratório que pretende traçar uma visão mais transversal sobre o comportamento das CSIs nas dimensões previamente identificadas.

Para recolher informação que permitisse analisar as dimensões e variáveis identificadas na tabela 1 utilizou-se o inquérito por questionário como instrumento de recolha. Fowler (2014) afirma o desenho de um questionário deve incorporar contributos de questionários já existentes e validados sobre as temáticas que se pretende analisar. Neste sentido, o questionário aplicado teve como referência um conjunto de outros estudos, financiados pela Comissão Europeia, como o BEPA (2014), TEPSIE project (2014) e SI-DRIVE (2015). Foram identificadas as principais dimensões úteis à presente investigação que, posteriormente, foram traduzidas para se adaptarem ao contexto de recolha de dados e à população-alvo.

Uma das dificuldades encontradas no estudo das comunidades sustentáveis intencionais deve-se à incerteza relativamente a quantas destas comunidades existem no mundo. O website internacional da GEN – *Global Ecovillage Network* identifica cerca de 1000 projetos e redes locais deste tipo de comunidades em todo o mundo, das quais cerca de 130 estão localizadas na Europa. Importa referir que a inclusão de CSIs no website da GEN é feita através de um aut regista dos próprios projetos, o que inviabiliza a indicação concreta do número real destas comunidades. Segundo dados recolhidos em 2014 pelo diretório Eurotopia (uma organização independente da GEN) havia, na altura, 430 comunidades sustentáveis intencionais, enquanto o mapa providenciado pela ECOLISE - *European network for community-led initiatives on climate change and sustainability*, identificou 57 projetos na Europa. Neste sentido, é possível afirmar que, até à data, o número de comunidades sustentáveis intencionais na Europa não pode ser apurado.

O objetivo principal do processo de amostragem foi conseguir identificar o máximo de CSIs que fosse possível encontrar *online*. Por isso, optou-se por seguir um processo de amostragem por conveniência, não probabilístico que se consubstanciou nas seguintes etapas: 1) construir uma base de dados que incluísse todas as comunidades identificadas nos mapas disponibilizados *online* pela GEN, Eurotopia e ECOLISE, excluindo as repetições (n=367 CSIs); 2) verificar se cada uma destas comunidades tinha um *website* ou página nas redes sociais digitais para identificar um possível canal de comunicação para envio do questionário. Este procedimento resultou na eliminação de 43 CSIs, das quais não se encontrou nenhum contacto. No total, a base de dados incluía 324 CSIs, para as quais foi enviado o convite para o preenchimento do questionário. Devido, a uma fraca adesão à participação, e para maximizar a taxa de resposta, foi solicitada, numa primeira fase, a colaboração da GEN e, numa segunda fase, das seguintes redes: BEN - *Baltic Ecovillage Network*; RIE - *Iberian Network of Ecovillages* e RIVE - *Italian Network of Ecovillages*. O apoio solicitado a estas redes foi o da disseminação do questionário pelas suas bases de dados internas.

O inquérito foi aplicado através da versão *premium* da plataforma *SurveyMonkey* e esteve *online* durante seis meses, entre abril e outubro de 2019. No total, foram recebidas 108 respostas, 103 válidas, resultando numa taxa de resposta de 31,8% - dentro do que é previsto na literatura como taxa de resposta aceitável para questionários aplicados *online*. Os dados recolhidos foram tratados de duas formas diferentes. Por um lado, as variáveis relativas à dimensão da inovação social foram analisadas com recurso ao *software* SPSS - *Statistical Package for the Social Sciences*, utilizando técnicas de estatística descritiva. Em relação aos dados relacionais, associados às dimensões das redes sociais de colaboração, foi solicitado às comunidades respondentes que identificassem e caracterizassem as 5 relações que considerassem mais importantes. Estes dados foram tratados com recurso ao *software* *Gephi*, através de técnicas de Análise de Redes Sociais (ARS) e permitiram caracterizar as redes de inovação das CSI em análise e contribuir para a compreensão das características estruturais das parcerias e relacionamentos.

Importa referir que a ARS é uma abordagem teórico-metodológica que se concentra no estudo das estruturas sociais a partir de elementos da Sociometria e da Teoria dos Grafos (Scott 2017; Wasserman e Faust, 1994). Uma das principais características deste tipo de análise é a possibilidade de trabalhar com dados relacionais, ou seja, dados que revelam relações (conexões ou laços) entre objetos (nós, indivíduos, grupos). Assim, é importante olhar para elemento em função da sua posição na rede, as suas relações e os seus atributos (Scott, 2017). A ARS permite focar a atenção nas relações que os diferentes objetos estabelecem num determinado contexto social, em detrimento

dos seus atributos individuais. Adaptada às relações sociais a ARS tem-se demonstrado relevante para a compreensão de problemas complexos, como a integração entre os níveis macro e micro de análise (Scott, 2017).

3.3 Caracterização da amostra

As CSIs inquiridas estão situadas na Europa. Os países mais representados são Espanha (n=20), Dinamarca (n=15), Alemanha (n=12) e Portugal (n=8). A Suécia é representada na análise com 5 CSIs, a Holanda e o Reino Unido com 4 e a França e a Suíça com 3. Com apenas 2 CSIs respondentes estão países como a Áustria, a Eslovénia, a Hungria e a Grécia e com apenas 1 comunidade, a Islândia, a Irlanda, a Bélgica, a Finlândia, a Letónia, a Rússia, a Bielorrússia, a Ucrânia, a Polónia e a Turquia. Isto significa que 41% das CSIs respondentes estão situadas na Europa do Sul, 27% na Europa do Norte, 24% na Europa Ocidental e a região europeia com menos representatividade neste estudo é a Europa Oriental (8%).

A grande maioria das CSIs, cerca de 80%, aqui analisadas são projetos relativamente recentes, com menos de 30 anos e apenas 2% são comunidades longevas com mais de 50 anos de existência. Mais de metade (62,1%) são comunidades de pequena dimensão que têm entre 5 a 25 membros a residir a tempo inteiro sendo que cerca de 20% são comunidades maiores que têm mais do que 95 membros. Situam-se, essencialmente, em contextos rurais e estão registadas formalmente como organizações privadas sem fins lucrativos (49,7%) ou cooperativas (24,3%).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

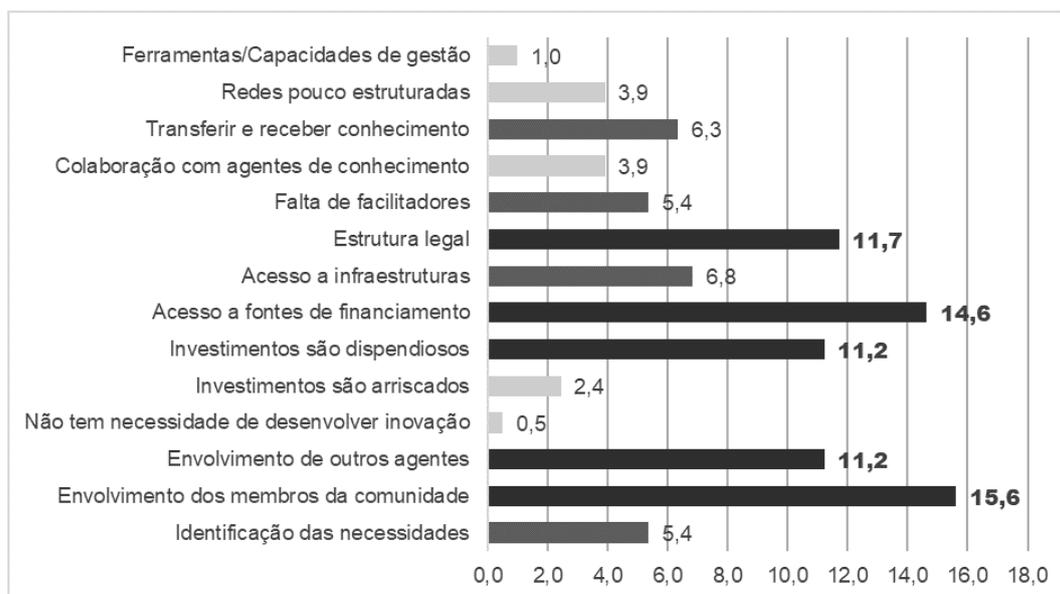
4.1 Desenvolvimento de Inovação, Facilitadores e Barreiras

Das comunidades em análise neste estudo, 71,8% afirmam desenvolver, ou ter desenvolvido, práticas de inovação social nos últimos três anos. De forma geral, as áreas onde as comunidades desenvolveram práticas inovadoras foram: a educação e formação (20%), a habitação (17%), a alimentação (16,2%) e a energia (14,3%). Para as restantes 28,2% que não desenvolvem práticas de inovação, as razões mais apontadas são: facto de o investimento em inovação ser demasiado arriscado (30%) e dispendioso (25,4%); a dificuldade em identificar as suas necessidades (13%); o envolvimento dos membros da comunidade (10%); o envolvimento dos agentes exteriores à comunidade (9,7%); o facto de não reconhecerem vantagem em desenvolver inovação (7,3%); e a falta de tempo para o seu desenvolvimento (4,6%).

Como foi referido no enquadramento teórico deste artigo, analisar os processos de inovação implica olhar simultaneamente para elementos da agência e da estrutura. Embora se possa pensar na inovação como um processo socialmente construído ou como uma forma de ação social e embora os agentes sejam fundamentais para o processo inovador, as suas ações e comportamentos são condicionados por características estruturais que podem limitar ou potenciar o seu desempenho e a sua capacidade de inovar. Perceber as especificidades estruturais que moldam o contexto dos sistemas de inovação torna-se relevante para enfatizar, não apenas a importância da agência, mas também os principais aspetos estruturais.

Neste sentido, os principais fatores que condicionam o desenvolvimento de práticas de inovação (nomeadamente, social), de acordo com as CSI participantes neste estudo são a dificuldade em promover o envolvimento dos membros da comunidade (15,6%), o acesso a fontes de financiamento (14,6%), a estrutura legal (11,7%), o custo dos investimentos e o envolvimento de outros agentes exteriores à comunidade (11,2%). De seguida, situa-se um conjunto de dificuldades com menor relevância, como a dificuldade em transferir e receber conhecimento, a falta de facilitadores, dificuldades de acesso a infraestruturas e dificuldade em identificar as necessidades que precisam de ser colmatadas (figura 2).

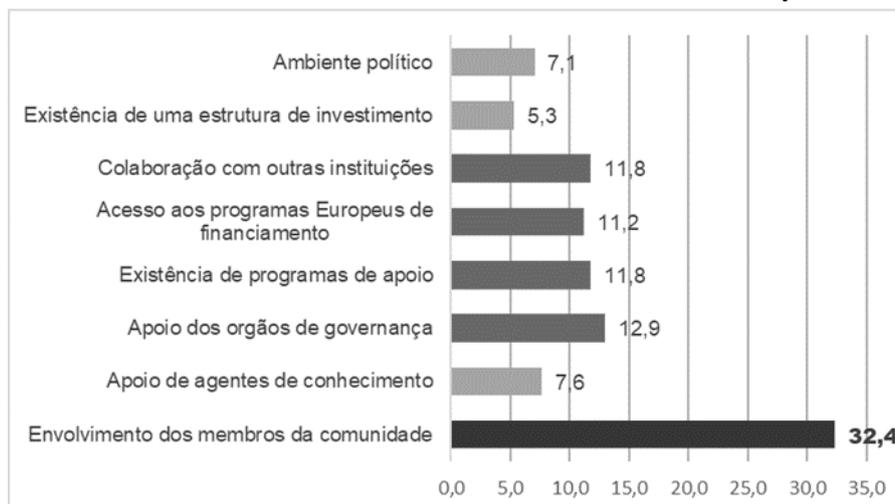
FIGURA 2: OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DE PRÁTICAS DE INOVAÇÃO



Fonte: Elaboração própria.

Na mesma lógica, foi solicitado aos participantes que identificassem os principais aspetos facilitadores para o desenvolvimento de inovação (figura 3). Neste caso, fica claro que o fator que mais contribui para a atividade inovadora é o envolvimento dos membros da comunidade (32,4%). De seguida, situa-se um conjunto de dimensões mais estruturais como o apoio dos órgãos de governança (nacionais, regionais e/ou locais), a existência de programas de apoio à inovação (11,8%), a colaboração com outras instituições (11,8%) e a facilidade a aceder a programas de financiamento europeu (11,2%). Os menos importantes foram o apoio de agentes de conhecimento (7,6%), o ambiente político (7,1%) e a existência de uma estrutura de investimento (5,3%).

FIGURA 3: FACILITADORES AO DESENVOLVIMENTO DE PRÁTICAS DE INOVAÇÃO



Fonte: Elaboração própria.

Estes dados revelam que, embora os agentes sejam fundamentais para o desenvolvimento de inovação, existe um conjunto de variáveis estruturais que também devem ser tidas em conta, corroborando assim a ideia da inovação enquanto processo complexo e multidimensional. O trabalho de Giddens sobre a 'teoria da estruturação' (1984), embora seja alvo de críticas, oferece algumas noções que ajudam a enquadrar a inovação como um fenómeno multidimensional, que é construído

socialmente pelos atores, ao mesmo tempo em que é potenciado ou limitado pelo contexto. Através de uma visão de articulação e dependência entre agência e estrutura, Giddens argumenta que é o envolvimento em sistemas sociais plurais que endossa o potencial humano da agência, contribuindo para a reprodução ou negação de cada sistema em particular. Uma ideia-chave nessa articulação é a noção de reciprocidade. Agência e estrutura são mecanismos recíprocos de formação de ação, na forma de “*estruturacão*”. Através dessa dualidade, pretende-se superar a oposição tradicional entre estrutura e agência, através de uma declaração da sua dependência mútua, no sentido em que “as propriedades estruturais de um sistema são, ao mesmo tempo, o meio e o resultado das práticas que organizam recursivamente” (Giddens 1984: 25).

Neste sentido, o foco da inovação é são os indivíduos articulados com um ambiente favorável. Os atores, com o seu conhecimento particular, são centrais nos processos de inovação, que são enraizados em graus variados e em locais específicos, e possuem redes próprias, que descrevem a sua inserção nesses locais (Cooke, 2001). Isso significa que agência e estrutura não existem independentemente uma da outra. Pelo contrário, são mutuamente dependentes. Estes dados exploratórios permitem confirmar a ideia de que a inovação é uma experiência social que não é composta apenas por atores individuais, nem por qualquer forma de totalidade social, mas por práticas sociais (de inovação) ordenadas no tempo e no espaço. Assim, a toda a inovação (nomeadamente, a social) é uma ação social construída, imbuída de significado, baseada na interação entre atores, fatores contextuais e as suas regras intersubjetivas. Isto fortifica a importância de analisar, simultaneamente, não só os fatores contextuais que potenciam ou limitam o desenvolvimento de práticas de inovação como também as interações estabelecidas entre os atores.

4.2 Interações Entre os Atores – Análise de Redes Sociais

Para apreender as características das interações e relações que as CSIs europeias estabelecem, procedeu-se a uma Análise de Redes Sociais (ARS). Da totalidade de respostas válidas, 62,1% das comunidades em análise afirma colaborar com outras entidades, 35,9% refere não colaborar e 1,9% não sabe ou não responde. Neste sentido, a ARS aqui apresentada corresponde aos dados referentes aos 62,1% que afirma estabelecer relações com outras entidades (n=64). A cada comunidade respondente foi solicitado que identificassem até cinco entidades com as quais estabelecessem relações frequentes. Ao total, foram identificados 251 nós (ou organizações) e 489 laços (ou ligações).

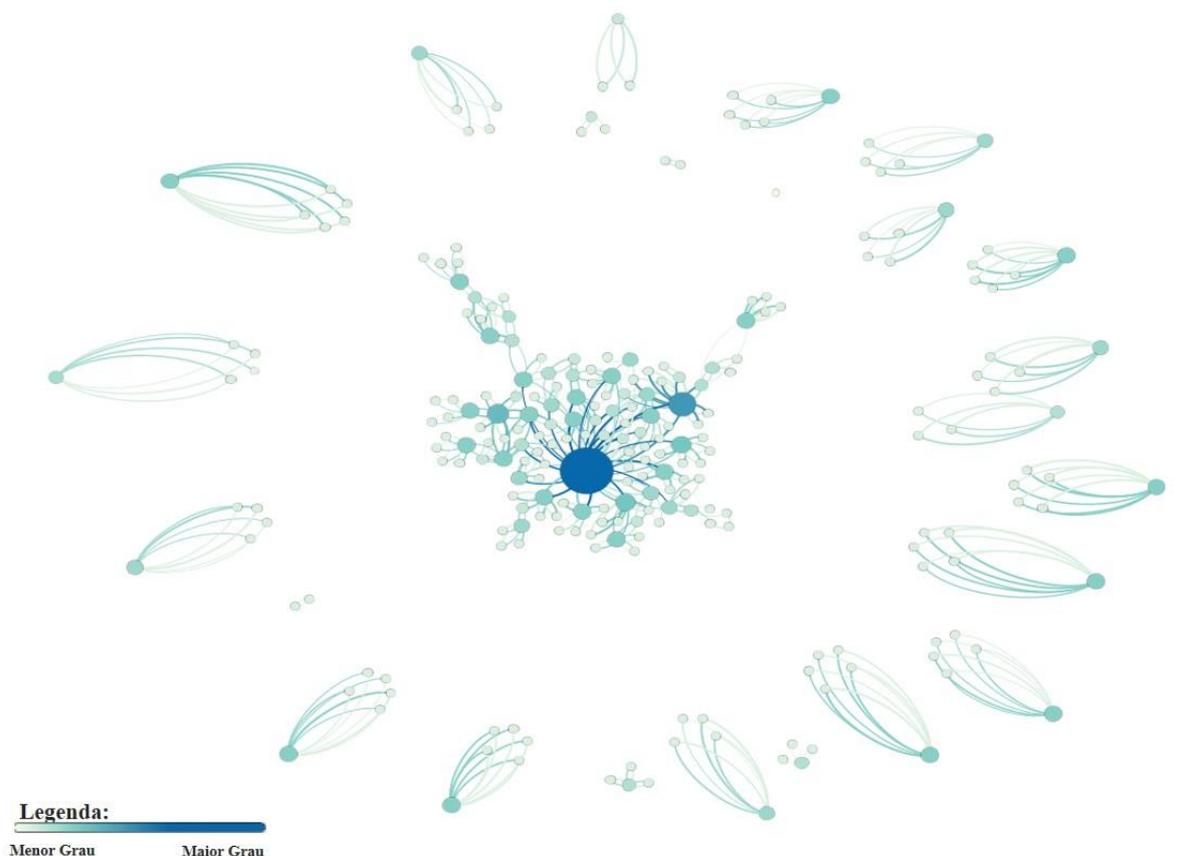
As organizações, foram classificadas de acordo com a seguinte tipologia: órgãos de governança, universidades/centros de investigação e/ou outros agentes de conhecimento, empresas, agências de desenvolvimento, redes nacionais/internacionais, associações privadas sem fins lucrativos, associações públicas e outras comunidades do mesmo género. As relações que identificaram, ou laços, foram classificadas de acordo com o objetivo da relação, nomeadamente: recursos financeiros, infraestrutura e/ou equipamentos, recursos humanos, desenvolvimento de atividades, comunicação e outros fatores.

Antes de olhar para o grafo importa explicar algumas das métricas analisadas para perceber a estrutura da rede. Uma das métricas utilizadas foi a *densidade* - nível geral de conexão numa rede. Gráficos com valores próximos de 1 são tipicamente considerados densos, enquanto aqueles próximos de zero são denominados como gráficos esparsos (Scott, 2017). As ligações identificadas pelas CSI em estudo constituem uma rede com muito baixa densidade, ou esparsa, ou seja, a proporção de laços existentes para o número total de ligações possíveis é de apenas 0,008. O *grau* mede o total de conexões que um nó estabelece e no caso desta rede o grau médio (*average degree*) é de 1,901 o que significa que cada nó tem cerca de 2 conexões com outros atores na rede. A rede apresenta um *coeficiente de aglomeração (clustering coefficient)* baixo, de 0,001. Este parâmetro mede a probabilidade de dois atores, associados ao mesmo ator, têm de poder estar conectados entre si (varia entre 0 e 1). Foi também analisado o *diâmetro* da rede. Na prática, o diâmetro permite perceber a complexidade da rede porque indica quantas etapas (ligações) são necessárias para que os dois nós (atores) mais distantes da rede se possam alcançar um ao outro (Borgatti *et al.*, 2013). Neste caso, estamos perante uma rede complexa, uma vez que o seu diâmetro é 10, o que significa que a maior distância entre dois atores é de 10 laços.

Na figura 4 estão representados todos os *nós* (atores) da rede, bem como, as respetivas ligações. O tamanho e a cor dos nós indicam o seu grau, quanto maior e mais escuro for o nó, maior grau tem. Uma das principais características desta rede é o facto de ter um núcleo (componente principal) completamente conectado e, portanto, mais denso e uma periferia composta por várias

componentes desconectadas. Uma componente, na linguagem da análise de redes, consiste em todos os nós que podem ser conectados entre si por pelo menos um caminho (laço) e a existência de componentes é a configuração mínima para que exista uma estrutura coesa (Scott, 2017).

FIGURA 4: REDE COMPLETA DAS CSIS DA EUROPA



Métricas: Nós: 251; Laços: 489; Densidade: 0.008; Coeficiente de Aglomeração: 0.001; Average Path Length: 4,512
Layout: Force Atlas; Software: Gephi (V. 0.8.2)

Fonte: Elaboração própria com recurso ao software Gephi (V. 0.8.2).

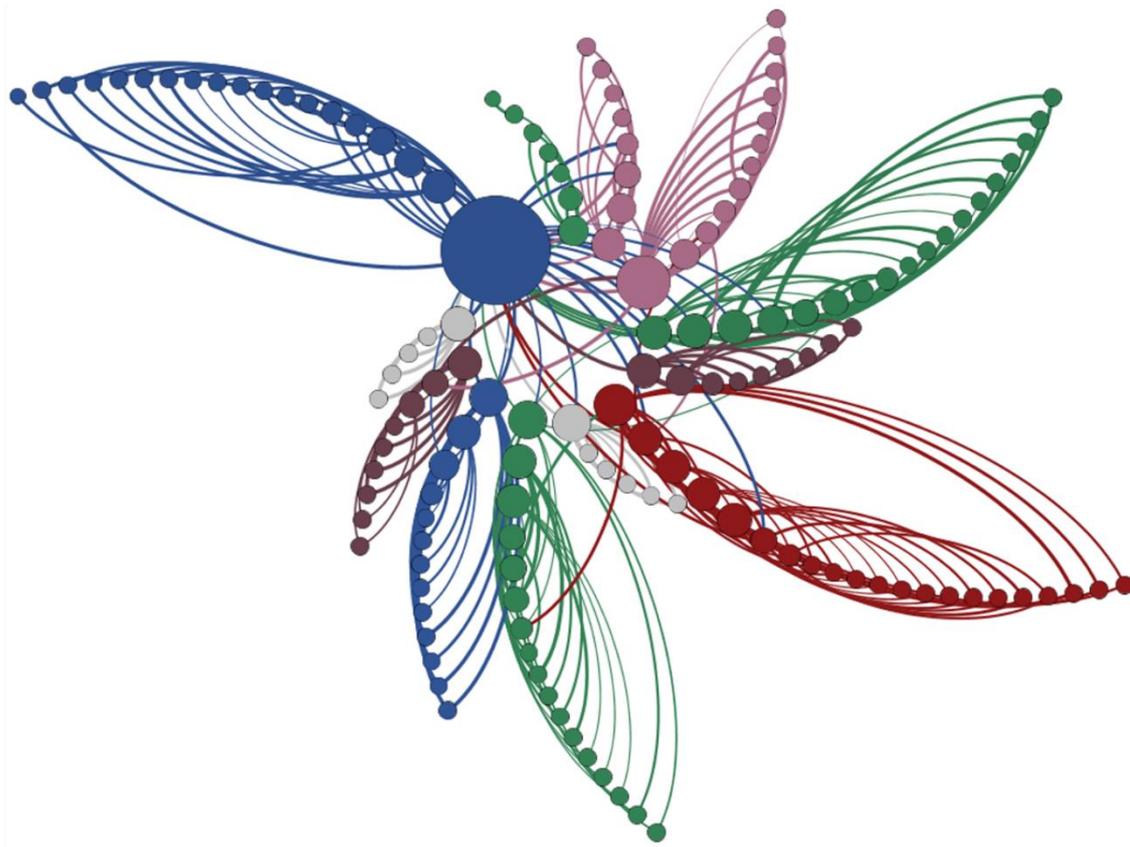
Neste caso foram identificadas 25 componentes, a mais central e pequenos grupos à sua volta que não se encontram conectados à componente principal. Estas componentes periféricas e desconectadas são formadas pela comunidade respondente e pelas entidades que elas identificaram como as parcerias mais importantes. O facto de estabelecerem pequenas redes, na sua maioria locais ou regionais, faz com que aumentem o escopo do tipo de entidades com as quais se relacionam para que possam suprir as suas necessidades de acesso e partilha de informação. Esta estrutura revela aspetos interessantes das interações das comunidades respondentes. Desde logo, reforça a ideia de que estas comunidades procuram ganhar um sentido de autonomia, pois a maioria visa atingir níveis altos de autossuficiência ecológica, económica e social no seu contexto local e regional (Liftin, 2014; Nelson, 2018).

As CSIs em análise tendem a estabelecer mais relações com outras comunidades do mesmo género (uma média de 1,5 relações por cada comunidade) e com redes nacionais e internacionais como a Global Ecovillage Network (uma média de 1,3 conexões), em detrimento das relações estabelecidas com órgãos de governança (média de 0,4), por exemplo. Isto revela que estas comunidades privilegiam a proximidade organizada (Torre e Rallet, 2005) relacionando-se com organizações que partilham a mesma visão e os mesmos códigos linguísticos, com as quais desenvolvem um maior sentido de pertença e semelhança.

Uma vez que estas comunidades tendem a privilegiar o papel que podem ter nos seus contextos locais e regionais, procurou-se, através da análise de redes, a evidência dessa incrustação territorial. Para tal recorremos à análise da *modularidade* (figura 5). A modularidade é uma métrica de rede, não de nó, e refere-se ao algoritmo utilizado para observar o número de *clusters* de um determinado sociograma (Newman, 2006). A modularidade constitui uma medida de vizinhança, ou seja, analisa o quanto um determinado nó tende a aparecer dentro de um determinado grupo. A modularidade é frequentemente usada em métodos de otimização para detetar a estrutura da comunidade em redes. Não se trata, assim, de uma métrica de centralidade, mas de uma métrica de grupo, que permite medir a força da divisão de uma rede em módulos, também designados de grupos, clusters ou comunidades.

Redes com alta modularidade têm conexões densas entre os nós dentro de módulos, mas ligações esparsas entre nós em diferentes módulos. Isto significa que os grupos formados são caracterizados por um grande número de ligações entre os seus elementos (Scott, 2017). Uma comunidade é caracterizada por um grupo de nós densamente conectados que se distinguem dos restantes. A figura 5 mostra os grupos criados na componente principal da rede estabelecida pelas CSIs em análise.

FIGURA 5: INCRUSTAÇÃO TERRITORIAL DAS REDES DE INOVAÇÃO DAS CSIS



Legenda:

- | | |
|---|---|
| ■ Báltico (29,17%) | ■ Itália (13,89%) |
| ■ Cross-Border (22,22%) | ■ Adriático (12,5%) |
| ■ Ibérica (14,58%) | ■ Pequenos Hubs (7,64%) |

Métricas: Nós: 144; Laços: 323; Densidade: 0.008; Coeficiente de Aglomeração: 0.001; Average Path Length: 4,553
Layout: Radial Axis; Software: Gephi (V. 0.8.2)

Fonte: Elaboração própria com recurso ao software Gephi (V. 0.8.2).

A análise da modularidade permitiu identificar 6 grupos diferentes. Após analisar as características das comunidades pertencentes a cada grupo foi possível perceber que o critério de agrupamento foi a localização geográfica e territorial das entidades com quem estabelecem ligações. Dentro destes 6 grupos verificam-se 3 tendências: comunidades que estabelecem relações em áreas geográficas determinadas; comunidades que estabelecem relações com entidades de forma transversal, por toda a Europa, onde não se verifica esta tendência geográfica e comunidades que estabelecem relações que funcionam como pequenos *hubs*, normalmente regionais.

O grupo com maior representatividade (29,71%) dentro da rede são as entidades pertencentes à zona báltica. Neste grupo estão comunidades localizadas no norte da Europa, principalmente, na Dinamarca e na Suécia. Estas comunidades tendem a estabelecer muitas relações com entidades dessas zonas geográficas. Dentro desta mesma lógica, existem as comunidades que se agrupam em torno das relações estabelecidas na zona ibérica (14,58%), nomeadamente, Portugal e Espanha, onde existe um peso importante da RIE – *Rede Iberica de Ecoaldeas*, como elemento agregador. Cerca de 13,89% das entidades representadas nesta rede são italianas e tendem a estabelecer relações entre elas. O mesmo acontece na zona adriática onde se agregam nós (12,5%) que derivam das relações identificadas por comunidades da Croácia, Eslovénia e Grécia.

A azul estão os nós que se agrupam em torno da característica de pertencerem a vários países e zonas geográficas (22,22%). Este grupo foi designado por *cross-border*, precisamente por não se verificar um padrão territorial de agrupamento. Neste grupo estão as comunidades que detêm maior grau nas medidas de centralidade analisadas, ou seja, as comunidades com maior relevância dentro da rede. Para este agrupamento, contribui essencialmente, a ligação à GEN e à ECOLISE, que são redes transnacionais. No entanto, para além do peso destas ligações, é importante sublinhar que as comunidades pertencentes a este grupo são as que reportam mais ligações com outras entidades fora do seu país. Por fim, existem também pequenos *hubs* (7,64%) de comunidades da Suíça e da Bielorrússia. Esta análise permite perceber que a maioria destas comunidades tendem a estabelecer relações com entidades que estejam geograficamente próximas.

Esta tendência sedimenta a importância da proximidade e da aglomeração para a emergência de inovação. A análise da modularidade do caso das comunidades sustentáveis intencionais da Europa revela indícios da existência de proximidade geográfica e territorial no caso de alguns *hubs* específicos e de uma proximidade organizada no caso das organizações que se organizam de forma transversal, as categorizadas como *cross-border*. Neste sentido, as ligações estabelecidas pelas comunidades em análise podem revelar indícios de ecossistema de inovação, embora ainda embrionário, uma vez que funcionam como um grupo de atores interconectados que partilham formas de capital social, aprendizagem, cultura e outros ativos (Isenberg, 2010). Esta organização é crucial para que as práticas inovadoras de sustentabilidade que se desenvolvem dentro destas comunidades, possam ser partilhadas e escaladas. Só através desta escalabilidade é que determinadas práticas de sustentabilidade, podem, ao longo dos anos, destabilizar as estruturas sociais e, conseqüentemente, fortalecer o papel destas comunidades enquanto agentes que podem contribuir para a mudança social orientada para a sustentabilidade.

5. CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES POLÍTICAS

A pesquisa que serviu de base a este artigo permitiu sedimentar a ideia de que, embora as transições para a sustentabilidade e a adoção de medidas que permitam mitigar os impactos da crise ambiental, sejam um desígnio político estratégico e prioritário, as respostas que as suportam carecem ainda de articulações a múltiplos níveis. Os dados corroboram a ideia de que a inovação, nomeadamente a inovação social, é um fenómeno onde a agência assume um papel incontornável. O facto de as comunidades sustentáveis intencionais em análise identificarem o envolvimento dos membros da comunidade, tanto como o principal facilitador como a principal barreira do desenvolvimento de práticas internas de inovação, enfatiza precisamente, a importância dos comportamentos individuais neste processo. Por outro lado, foi possível perceber que fatores como o acesso a fontes de financiamento, a legislação, o apoio dos órgãos de governança (nacionais, regionais e/ou locais) e a existência de programas de apoio à inovação são também classificados pelos participantes como potenciadores ou limitadores do desenvolvimento de inovação.

Isto transporta-nos para a dualidade entre a agência e a estrutura e para a necessidade de abordagens que procurem articular a escala micro como esfera de ação e a escala macro como elemento estrutural que potencia essa ação. No fundo, trata-se da relevância de superar dicotomias

e procurar estabelecer uma relação simbiótica entre as abordagens *top-down e as bottom-up*. No longo prazo, a transformação social que viabilize uma transição para a sustentabilidade, beneficiará destas articulações, porque, se por um lado, é a inovação ao nível do nicho que possui a capacidade de introduzir ligeiras pressões nos regimes sociotécnicos. Por outro lado, dado que as transições sustentáveis só ocorrem com a rutura das estruturas sociais, é necessário que exista um ambiente/contexto macro favorável e disposto também a exercer pressão sobre os mesmos.

Embora os dados evidenciem uma tendência para estas comunidades desenvolverem práticas de inovação, foi necessário compreender se existiam mecanismos para a difusão e transferência do conhecimento que é gerado neste contexto micro. A análise de redes tem conquistado um número crescente de adeptos nas últimas três décadas. Multiplicam-se as investigações que sugerem que as redes sociais influenciam o comportamento de indivíduos e grupos, expressando a complexidade das relações e interações presentes nos processos que estruturam as relações sociais. A análise da rede social apresentada revelou a existência de um número elevado de componentes desconectadas, facto que, embora corrobore a ideia de independência destas comunidades, acaba por comprometer a coesão das ligações da rede. As ligações que estas comunidades estabelecem tendem a ter características de proximidade relacional, uma vez que têm mais facilidade em desenvolver relações com outras comunidades do mesmo género do que, por exemplo, com órgãos de governança e com o meio académico. Muitas vezes, o afastamento entre as CSIs e outros atores importantes para o ecossistema de inovação deve-se à falta de um conjunto de códigos (morais, linguísticos e simbólicos) partilhados.

Por fim, foi ainda possível perceber que existe uma lógica de aproximação e de incrustação territorial dentro das relações que se estabelecem na rede. A identificação de pequenos *clusters* regionais e/ou nacionais dentro da rede mostra que a proximidade geográfica é crucial para a partilha de informação e de conhecimento entre estas organizações. Com a emergência de um conjunto de redes focadas em conectar estas comunidades, começa a construir-se uma lógica mais assente na proximidade relacional, identificada no cluster denominado como *cross-border*.

Para a escalabilidade das práticas de inovação geradas por estas comunidades e para que elas possam ter um papel, no longo prazo, enquanto agentes que contribuem para as transições para a sustentabilidade, é necessário que estes mecanismos de difusão de conhecimento sejam fortificados. Esta fortificação poderia contribuir para a emergência de um ecossistema europeu de comunidades sustentáveis intencionais. É aqui que as políticas públicas poderiam desempenhar um papel estrutural, nomeadamente, através da criação de propostas que colmatassem as principais barreiras ao desenvolvimento de inovação identificadas pelas comunidades em estudo. Questões como: melhorar e facilitar o acesso a fontes de financiamento, desenvolver legislação mais flexível e menos burocrática que diminua o risco e o custo do investimento em inovação, como a existência de programas de apoio, e o apoio dos órgãos de governança nacionais, regionais e locais poderiam ser fatores preponderantes para o desenvolvimento deste ecossistema.

Embora este estudo identifique pistas relevantes sobre a ligação destas comunidades com a inovação e com as transições para a sustentabilidade, algumas questões importantes ainda carecem de resposta. Principalmente, ao nível micro do papel da agência. Importa, por isso, auscultar os agentes sociais membros destas comunidades para aprofundar a relevância dos comportamentos individuais para o desenvolvimento de inovação e a ideia de capital social da própria comunidade. Outras dimensões que surgem desta análise exploratória e que requerem reflexão estão relacionadas com a perceção das próprias comunidades sobre as redes colaborativas. Isto é, qual é a perceção que têm sobre o seu papel no fomento da colaboração, que ações específicas são desenvolvidas e qual a visão dos seus membros relativamente ao papel das redes nacionais e internacionais já existentes.

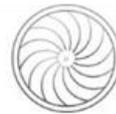
AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi apoiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito da Bolsa de Doutoramento SFRH/BD/117398/2016 (Carla Nogueira), pelo Programa de Estímulo ao Emprego Científico DL57/2016/CP1341/CT0013 (Hugo Pinto) e pelo Projeto UIDB/04020/2020 (João Filipe Marques, Hugo Pinto e Carla Nogueira).

REFERÊNCIAS

- Avelino, F. e Kunze, I. (2009). Exploring the Transition Potential of the Ecovillage Movement. In European Conference on Sustainability Transitions: Dynamics & Governance of Transitions to Sustainability, Amsterdam.
- Avelino, F., Wittmayer, J., Dumitru, A., Longhurst, N., Hielscher, S., Weaver, P. e Haxeltine, A. (2015). Transitions towards New Economies? A Transformative Social Innovation Perspective. TRANSIT working paper series.
- Bang, J. M. (2005). Ecovillages: a practical guide to sustainable communities. New Society.
- Bates, A. (2003). Ecovillage Roots (and Branches) When, where, and how we re-invented this ancient village concept. *Communities*, 117.
- BEPA. (2014). Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Borgatti, F.; Everett, M.; e Johnson, J. (2013). *Analyzing Social Networks*. London: SAGE.
- Cajaiba-Santana, G. (2014). Social Innovation: Moving the Field Forward: A conceptual framework. *Technol. Forecast. Soc. Chang.*, 82, 42–51.
- Callon, M. (1986). The Sociology of an Actor-Network: the Case of the Electric Vehicle. In M. Callon, J. Law & A. Rip (Eds.). *Mapping the Dynamics of Science and Technology: Sociology of Science in the Real World*, London: Macmillan.
- Christian, D. L. (2003). *Creating a life together: practical tools to grow ecovillages and intentional communities*, Gabriola Island: New Society Publishers.
- Coenen, L. Benneworth, P. e Truffer, B. (2012). Toward a spatial perspective on sustainability transitions. *Res. Policy*, 41 (6), 968–979.
- Cooke, P. (2001). Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy. *Industrial and Corporate Change*, 10(4), 945–974.
- Ergas, C. e Clement, M. T. (2016). Ecovillages, Restitution, and the Political-Economic Opportunity Structure: An Urban Case Study in Mitigating the Metabolic Rift. *Critical Sociology*, 42(7–8), 1195–121.
- Franz, H. W., Hochgerner, J., e Howaldt, J. (2012). *Challenge Social Innovation: Potentials for Business, Social Entrepreneurship, Welfare and Civil Society*. Dordrecht: Springer.
- Geels, F. W. (2011). Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective. *Res. Policy*, 39 (4), 495–510
- Geels, F. W. e Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Res. Policy*, 36 (3), 399–417.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity.
- Hansen, T. e Coenen, L. (2015). The geography of sustainability transitions. Review, synthesis and reflections on an emergent research field. *Environ. Innov. Soc. Transit*, 17, 92–109.
- Haxeltine, A., Avelino, F., Wittmayer, J., Kunze, I., Longhurst, N., Dumitru, A., O’Riordan, T. (2018). Conceptualising the Role of Social Innovation in Sustainability Transformations. In J. Backhaus, G. Audley, S. Lorek, E. Vadovics, J. Wittmayer (Eds). *Social Innovation and Sustainable Consumption - Research and Action for Societal Transformation*, Routledge.
- Isenberg, D. J. (2010). How to start an entrepreneurial revolution. *Harvard Business Review*, 88(6), 40–50.
- Joubert, K., e Dregger, L. (2015). *Ecovillage - 1001 Ways to Heal the Planet*. Triarchy Press Ltd.
- Kansheba, J. M. P. e Wald, A. E. (2021). Entrepreneurial ecosystems: a systematic literature review and research agenda. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 27 (6), 943-964.
- Kemp, R., Schot, J., Hoogma, R. (1998). Regime shifts to sustainability through processes of niche formation. The approach of strategic niche management. *Technol. Anal. Strateg. Manag.* 10 (2), 175–198
- Kirby, A. (2003). Redefining social and environmental relations at the ecovillage at Ithaca: A case study. *Journal of Environmental Psychology*, 23, 323–332.
- Köhler, J., Geels, F. W., Kern, F., Markard, J., Onsongo, E., Wieczorek, A. et al. (2019). An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, 1–32.
- Kunze, I. (2012). Social Innovations for Communal and Ecological Living: Lessons from Sustainability Research and Observations in Intentional Communities. *Communal Societies*, 32(1).
- Kunze, I. e Avelino, F. (2015). *Social innovation and the Global Ecovillage Network (TRANSIT research report)*, TRANSIT: EU SSH.2013.32-1 Grant agreement no: 613169.
- Latour, B. (2000). *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Unesp.
- Litfin, K. (2014). *Ecovillages: lessons for sustainable community*. Cambridge: Polity Press.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N. e Avelino, F. (2017). Sustainability Transitions Research. *Transforming Science and Practice for Societal Change. Annu. Rev. Environ. Resour.* 42 (1), 599–626.

- Lüpke, v. G. (2012). Ecovillages: Islands of the Future?. In Andreas, M. & Wagner, F. (eds), *Realizing Utopia: Ecovillage Endeavors and Academic Approaches*, 73-78, RCC Perspectives.
- Nelson, A. (2018). *Small is Necessary - Shared Living on a Shared Planet*. London: Pluto Press.
- Newman, M. E. J. (2006). Estrutura de modularidade e da comunidade em redes. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 103 (23), 8577-8696.
- Piteira, M. (2014). *Construção Social da Inovação*. Lisboa: Clássica Editora.
- Pol, E.; Ville, S. (2009). Social Innovation: Buzz word or enduring term?. *J. Socio-Econ*, 38, 878–885.
- Rip, A. e Kemp, R. (1998). Technological change. In: Rayner, S., Malone, E.L. (Eds.), *Human Choice and Climate Change*, Columbus, Ohio: Battelle Press, 327–399.
- Schot, J. e Geels, F. W. (2008). Strategic niche management and sustainable innovation journeys. Theory, findings, research agenda, and policy. *Technol. Anal. Strateg. Manag.* 20 (5), 537–554.
- Scott, J. (2017). *Social Network Analysis*, London: SAGE.
- Stiegler, B. (1998). *Technics and time*. Stanford: Stanford University Press.
- Taylor, J. B. (1970). Introducing Social Innovation. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 6 (6), 69-77.
- Torre, A. e Rallet, A. (2005). Proximity and localization. *Regional Studies*, 39(1), 47-60.
- Truffer, B., Murphy, J. T. e Raven, R. (2015). The geography of sustainability transitions. *Contours of an emerging theme. Environ. Innov. Soc. Transit.* 17, 63–72.
- Van Der Have, R. P. e Rubalcaba, L. (2016). Social innovation research: An emerging area of innovation studies?. *Research Policy*, 45, 1923–1935.
- Veteto, J., e Lockyer, J. (2008). Environmental anthropology engaging permaculture: Moving theory and practice toward sustainability, *Culture and Agriculture*, 30(1,2), 47-58.
- Waerther, S. (2014). Sustainability in ecovillages – a reconceptualization. *International Journal of Management and Applied Research*, 1 (1), 1-16.
- Warburton D. (1998). A passionate dialogue: Community and sustainable development. In: Warburton, D. (Ed), *Community and sustainable development – Participation in the future*, London: Earthscan Publications Ltd. in association with World Wide Fund for Nature, 1-39.
- Wasserman, S. e Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations*. London: Sage.
- Zamchevska, I. (2013). *Sustainable development principals in a community setting: a case study of O.U.R ecovillage*, British Columbia. Canada, Saskatoon: University of Saskatchewan.



Do desenvolvimento rural ao reenvolvimento territorial: repensar a educação no campo em Portugal

Emiliana Marques

Universidade Federal de Viçosa - MG (Brasil)

emiliana@ufv.br

RESUMO

Este trabalho relaciona educação e (des)envolvimento do território. Abarca relações rururbanas, contrapondo-se ao urbanocentrismo hegemônico e situa a experiência da Educação do Campo brasileira para elucidar a ideia de Direito ao Campo. Aborda o paradoxo de uma Educação estatal que, sendo para “todos”, cumpre um propósito de inclusão social; porém, seus condicionantes socioeconômicos, a concentração nas vilas e cidades, e a racionalidade urbanocêntrica, acaba por colaborar com um processo de exclusão e desterritorialização da população rural. Retrata atividades educativas e práticas pedagógicas de zonas não urbanas portuguesas, situadas em aldeias serranas da Beira Alta e Trás-os-Montes, e também no Alentejo, contemplando realidades agrárias, socioeconômicas e culturais bastante diferentes. A metodologia de base etnográfica envolveu conversas espontâneas com pessoas das aldeias, integrantes das atividades e das instituições visitadas. As atividades em questão incluem ações culturais e educativas, de cunho artístico, turístico e ecológico, envolvendo instituições diversas entre uma associação local, uma companhia teatral, uma atividade carnavalesca, um projeto de sistema agroflorestal, uma confederação de agricultura. Integra uma investigação em curso para uma tese de doutoramento.

Palavras-chave: Educação do Campo; Educação Escolar; Práticas Comunitárias; Produção do Espaço, Urbanocentrismo.

Classificação JEL: R00.

ABSTRACT

This work discusses the relationship between education and involvement in a territory. It encompasses rural relations, opposing the hegemonic urbancentrism and situates the experience of Brazilian Countryside Education to elucidate the idea of Right to the Countryside. It addresses the paradox of a state education that, while intending to be for “everyone” and fulfilling a purpose of social inclusion, ends up contributing for a process of exclusion and deterritorialization of the rural population, due to its socioeconomic constraints and an urban-centric rationality that leads to an increasing concentration in towns and cities. It portrays educational activities and pedagogical practices in non-urban Portuguese areas, located in mountain villages of Beira Alta and Trás-os-Montes, as well as in Alentejo, regions that illustrate different realities. The ethnographic-based methodology involved spontaneous conversations with village residents, as well as members of institutions and projects visited. The activities in question include cultural and educational actions, of an artistic, tourist and ecological nature, involving different institutions, including a local association, a theater company, a carnival activity, an agroforestry system project and a farmers’ organization. It integrates an ongoing research for a doctoral thesis.

Keywords: Rural Education; Schooling; Community Practices; Production of Space, Urbancentrism.

JEL classification: R00.

1. INTRODUÇÃO

As relações entre campo e cidade transformaram-se imensamente com a Revolução Industrial, o desenvolvimento do modo de produção capitalista e a propagação dos Estados-Nações liberais na Europa. E seguiram intensificando-se com a disseminação deste projeto moderno-ocidental de civilização, por diferentes partes do globo. O modo capitalista de produção, com suas próprias relações de poder, hierarquias e classificações sociais, somado ao sentido único linear traçado para a história das sociedades humanas pautado no desenvolvimento científico-tecnológico conferem bases para a ideologia de um modo urbano de vida. Como nos lembra Castells (1983), uma construção ligada ao pensamento evolucionista-funcionalista da escola sociológica alemã, cujo modelo teórico da sociedade urbana se constituiu em oposição à sociedade rural. A antiga oposição campo-cidade adquiriu novas nuances face a maior integração, circulação e diversificação das atividades socioeconômicas desenvolvidas em ambos espaços. O campo, antes considerado exclusivo ou principalmente sob o viés da produção agrícola, ampliou e diversificou imensamente suas atividades. A antiga dicotomia passa para uma perspectiva urbano-rural e, em muitos casos, interligada ou mesmo integrada como rururbana.

Há aproximadamente meio século, situado na experiência francesa, Henri Lefebvre propôs o conceito de Direito à Cidade no quadro de uma ideia rearticulada de “Revolução Urbana”, sugerindo que um modo de vida urbano viria a predominar globalmente (Lefebvre, 2008; 2002; 1973). Seguindo o pensamento de Karl Marx, a era urbana relaciona-se com a sociedade utópica, libertária, posterior ao período industrial que, por sua vez, sucedeu a era agrária (Matias, 2021). Seu discípulo Manuel Castells, com base em quatro obras lefebvrinas (*Do rural ao urbano; O direito à cidade; A revolução urbana; A cidade e o urbano*), mesmo reconhecendo o mais profundo esforço intelectual para compreender os problemas urbanos da época, teceu as próprias críticas, condenando a hipótese da produção do conteúdo social urbano a partir da cidade (uma forma trans-histórica). “É seu direito se quer batizar de “urbana” a sociedade utópica [...] Mas o problema todo está aí: o termo urbano (como na “cultura urbana”) não é inocente” (Castells, 1983, p.117).

Entretanto, não há como negar o potencial revolucionário expresso no desenvolvimento da obra de Lefebvre. Inclui sua percepção sobre a transformação das cidades, o caráter globalizado que a expansão urbana sobre o meio rural adquiriu, a inclusão do diversificado grupo de trabalhadores urbanos como classe revolucionária para além dos trabalhadores fabris, a passagem da visão da produção no espaço para produção do próprio espaço (Lefebvre, 1992; 1999; 2016). Como resume David Harvey, “a questão do direito a cidade [...] tinha de ceder espaço à questão um tanto mais vaga do direito à vida urbana, que mais tarde se transformou, em seu pensamento, na questão mais geral do direito a *La production de L’espace* [a produção do espaço]” (Harvey, 2014, p.19). Neste sentido, o direito à cidade relaciona-se com o conhecimento da produção do espaço, a partir da vida e da praxis cotidiana, com reapropriação dos tempos-espaços por e para seus cidadãos, visando a sociedade almejada, não discriminatória ou segregadora (Martins, 2016).

Hoje, a literatura da “urbanização planetária” nota como a maioria da população mundial reside em cidades. Faz deste o principal argumento para justificar o ingresso na “Era Urbana”, a despeito das divergências de critérios sobre as definições de cidade, “sem nenhuma claridade em matéria de parâmetros de definição, coerência morfológica ou rigor cartográfico” (Brenner, 2014, p.9). Negligencia, ainda, que a oposição dos espaços de campo e cidade remete a formas da década de 1960 e ajuda a encobrir a questão urbana nos moldes como se apresenta na atualidade, expandida para “fora dos espaços de assentamento que são demarcados como “cidades”.” (Brenner e Schmid, 2014, p.749). Ou, dito de outro modo, cristaliza “uma noção ordinária e superficial acerca da “era urbana” e do que seria a “problemática urbana” (ambas diametralmente opostas aos significados lefebvrinos).” (Castriota, 2016, p.511).

A identificação da cidade com o urbano potencializou o urbanocentrismo. O termo urbanocentrismo designa, primeiramente, o centramento discursivo e material no urbano e em tudo que a ele se relaciona; trata-se da valorização do urbano em detrimento do rural por parte de sujeitos privilegiados, há muito criticada por Williams (2011), Baroja (1986), entre outros. A invisibilização do rural e sobrevalorização do urbano acontecem de diferentes formas, sutis ou explícitas, materiais e discursivas, desde a completa negação com geno-epistemicídio de populações e formas de vida não

urbanas, somadas ao superinvestimento e valorização da infraestrutura das cidades e tecno-urbanas, em detrimento ao meio rural. Por extensão à obra das geografias Gibson e Graham (2006), que revelaram a existência de diferentes economias que co-existem com a capitalista, embora invisibilizadas nos discursos cotidianos, entendemos que o urbanocentrismo nega a possibilidade de existência de outras e diversas formas de vida.

Situado historicamente, entendemos que o urbanocentrismo integra as relações sociais e de poder, como nos aponta Foucault (2003). E tendo por base a categorização denunciada pelos movimentos feministas (feminismo negro, feminismo decolonial, transfeminismo) e LGBTQIAPN+, inferimos que o ser humano padrão é também relacionado aos grandes centros urbanos. Assim, ao homem, cisgênero, branco, da classe alta, cristão, heterossexual, magro, e sem deficiência, cujas singularidades foram universalizadas como ideal social, deve-se acrescentar as características de cidadão ou metropolitano e urbano.

O urbanocentrismo assume a lógica desenvolvimentista criticada por Jennifer Robinson (2006) que propõe um repensar crítico dos conceitos de modernidade e desenvolvimento presentes nos estudos urbanos. Contrapõe, assim, teóricos da Escola de Chicago que associam a experiência urbana ao moderno ocidental em oposição à tradição presente no campo ou cidades de países periféricos. Para a autora, modernidade e tradição são mutuamente interdependentes e as modernizações ocidentais são quase sempre hibridizações. Sem reconhecer as hierarquias presentes em muitas literaturas sobre as cidades, dificilmente o futuro nos reservará espaços ordinários, como nos propõe a autora. Os espaços menos ou nada urbanizados continuarão a ser pensados como necessitando de desenvolvimento, carente da modernidade eurocentrada, incapaz de gerarem conhecimentos por si, de serem criativos e fontes de teoria. Estarão eternamente condenados ao passado, sendo geradores de formas de vida destinadas a desaparecer. Krenak contesta: “Temos que parar de nos desenvolver e começar a nos envolver” (Krenak, 2020, p.24). E reafirma sua posição: “Eu sempre olhei essas grandes cidades do mundo como um implante sobre o corpo da Terra. Como se, não satisfeitos com a beleza dela, pudéssemos fazê-la diferente do que ela é. A gente deveria é diminuir a investida sobre seu corpo e respeitar sua integridade. [...] Estamos colados no corpo da Terra, quando alguém a fura, machuca ou arranha, desorganiza o nosso mundo.” (Krenak, 2020, p.114).

Se por um lado as cidades adquiriram proeminência, com um grande afluxo de pessoas, ampliando suas extensões e periferias, e favorecendo a disseminação de um modo urbano de vida, por outro, a crescente financeirização da sociedade a nível global intensificou o investimento sobre o campo e zonas rurais (Harvey, 2003). O projeto urbano-capitalo-centrado para o campo envolve acentuado processo de pauperização de sua população e esvaziamento do mesmo, somado a degradação ambiental e alteração climática do planeta; fatos estes que afetam substancialmente a vida na Terra e não se processam livres de denúncias e resistências, de diferentes fontes e regiões do globo (Krenak, 2019; 2020; Kopenawa e Albert, 2016; Shiva, 2015; 2002; Simpson, 2011; 2014; Altieri, 2012; Ploeg, 2005, Nixon, 2005; Chakrabarty; 2012).

Apesar de todo o desenvolvimento tecnológico, estamos longe da almejada sociedade utópica idealizada por Lefebvre e desejada para a humanidade, ao longo de séculos. Somado a tudo isso, as grandes cidades demonstram sinais de saturação e desgastes, sendo incapazes de garantir bem-estar ao grande fluxo de pessoas que para elas se dirigiram e residem em meio ao crescimento desordenado que sofreram. Por parte da população residente nas cidades, também cresce o interesse por uma vida menos agitada e com custo, qualidade e segurança que as grandes cidades são cada vez menos capazes de proporcionar. O espaço do campo e a vida rural adquirem importância, valorização e interesses renovados. A pandemia da Covid-19 acentuou a procura por residências longe dos grandes centros, onde é possível desenvolver o trabalho remoto (em home-office) e cultivar outros valores e modos de vida diferentes daqueles que predominam nas cidades. Novos horizontes buscam ser vislumbrados.

Os conceitos de urbano, cidade, rural e campo diferem entre si neste trabalho, porém, estão interrelacionados. Tomamos de Lefebvre a concepção de urbano como um modo de vida. Porém, se para este autor, tal modo de vida virá predominar mundialmente, constituindo, assim, uma sociedade urbana, relativizamos tal ideia a partir de Hall (2006), concebendo as diferentes identidades em constantes processos de produção, identificação e diferenciação entre si. A cidade, por sua vez, pode ser considerada o principal *locus* do urbano (de um modo de vida urbano). Ambos, tanto a cidade como o urbano estão avançando sobre o meio rural, criando os espaços periféricos, suburbanos, com suas muitas variações. O campo, espaço onde antes predominava a produção agrícola, vem sofrendo intensas transformações na crescente interação com o urbano e com o urbanocentrismo social capitalocentrado. Campo e meio rural poderiam ser utilizados como

sinônimos. Entretanto, tomando por base a luta do movimento da Educação do Campo, no Brasil, o rural constitui o espaço passível de ser desterritorializado, esvaziado de população, estigmatizado negativamente, desvalorizado em sua cultura e modos de vida. O conceito de campo vem, portanto, contrapor tais mazelas a atrocidades cometidas contra a população residente neste meio. Campo e Cidade constituem um binômio com intensas relações entre si, ambos constituídos por tradições e modernidades próprias, e em muitas diferentes proporções.

2. EDUCAÇÃO DO CAMPO E O DIREITO AO CAMPO

No Brasil, a denominada Educação Rural, implementada pelo estado no quadro de uma política de desenvolvimento rural, pode ser precisamente designada de urbanocêntrica. Apresenta os piores índices no que se refere a infraestrutura escolar, qualificação de profissionais, índices de alfabetização, relação idade/nível de escolarização, taxas de evasão, e proximidade da residência (Molina, Montenegro e Oliveira, 2009). Em particular, seu currículo, tanto oficial como praticado, negligencia os valores e modos de vida das populações do campo e acaba por favorecer o processo de desterritorialização dessas pessoas que, para serem bem-sucedidas, precisam introjetar referenciais urbanos em detrimento e mesmo negação dos rurais. Diferentes estigmas recaem sobre a população rural em ambientes escolares urbanocentros.

Cientes do urbanocentrismo vigente e refletido nesta instituição social, há mais de 20 anos diferentes movimentos sociais do campo uniram-se para reivindicar uma Educação do Campo - não apenas no campo ou para o campo, mas que refletisse o protagonismo de seus sujeitos (Munarim, 2011). Associada à luta por terra, pauta-se uma educação pública, gratuita e de qualidade próxima ao local de moradia, com espaços, tempos e currículos escolares condizentes com a vida do campo, abarcando o direito ao território, reforma agrária, processos agroecológicos de produção e outro modelo de desenvolvimento. Afirmam: “Não vou sair do campo pra poder ir à escola, Educação do Campo é direito e não esmola”⁷. E, assim, reivindicam uma educação que possibilite a manutenção dos seus modos de vida, que não os obriguem a perder a relação com seus territórios, uma educação que reflita e potencialize, também, seus valores culturais.

Para efetivar uma educação do campo, uma série de alterações no currículo escolar precisou ser efetuada, para atender seus sujeitos em espaços, tempos e com conteúdos condizentes. Segundo a legislação brasileira, são considerados populações do campo: “os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os assentados e acampados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caiçaras, os povos da floresta, os caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural.” (Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010). Abarca, portanto, realidades diversas, com especificidades próprias, tendo em comum a luta por terra, o cuidado com o território, a gestão dos recursos pra manutenção da vida.

Em muitos casos as Alternâncias Educativas (Queiroz, 2004; Gimonet, 2007; Silva, 2014) se revelaram como alternativas importantes para conciliar educação escolar ou universitária e a permanência de estudantes no campo. Medidas normativas foram necessárias para assegurar o direito a uma educação com espaços e tempos diferenciados, garantindo ainda, na alimentação escolar, produtos locais provenientes da agricultura familiar da região onde se situam as escolas (SECADI, 2012). Sobre a relação campo-cidade, os movimentos dizem: “Se o campo não roça, a cidade não almoça; se o campo não planta a cidade não janta”⁸. E colocam em discussão uma série de questões relacionadas à soberania alimentar; qualidade e diversidade dos produtos alimentícios consumidos; a relação do plantio com o ambiente e a sustentabilidade dos agroecossistemas e da vida no planeta. Pautam, portanto, práticas agroecológicas para o cuidado com o meio ambiente e travam uma disputa com relação ao modelo de desenvolvimento hegemônico, de caráter predatório, monocultor, com sementes geneticamente modificadas, baseado principalmente em lucros individuais ou corporativos das grandes empresas.

Esta e outras experiências levam-nos a refletir sobre a produção do espaço em desenvolvimento pelas populações do campo. Sem negar o direito à cidade, preconizado por Lefebvre, mas entendendo que as mudanças ocorridas nas relações campo-cidade e, especialmente, sobre o campo, sua urbanização e financeirização crescentes, afetam consubstancialmente a vida de suas

⁷ Música de Gilvan Santos, disponível em: <https://www.lettras.com.br/gilvan-santos/nao-vou-sair-do-campo>. Acesso em 20/10/2021.

⁸ Lema das trabalhadoras e trabalhadores do campo no Brasil, utilizado como mobilização em eventos dos movimentos sociais.

populações. Trabalhamos, assim, com a hipótese do Direito ao Campo. Um conceito que, como afirmam Deleuze e Guattari (2010), tem uma história, componentes vindas de outros conceitos e remete a um problema. Ou como expressa Piedade: “não é estático... pressupõe... Reflexão... [sic] Crítica... Discursos... Significar... Resignificar... Multiplicidade... Transformação [...] o conceito não é algo acabado, pronto, imutável e descolado do seu tempo. É “circular” (Piedade, 2020, p. 15-16). Por direito ao campo entende-se um conjunto diversificado e situado de práticas que reivindicam espacialidades próprias do campo; o direito ao território assim como à deliberação política dos habitantes do campo sobre o futuro do seu espaço-tempo social. É, por conseguinte, um conceito que compreende diferentes meios rurais e populações, em diferentes relações com o urbanocentrismo vigente nas sociedades ocidentalizadas e capitalizadas.

3. SOBRE A METODOLOGIA

Escolher e desenvolver uma metodologia de pesquisa não é algo neutro. Está atrelada a opções mais ou menos conscientes da pesquisadora. Neste caso se mistura com as bases de minha formação e visão de mundo. A opção por deixar a zona de conforto, o local de maior prática, vivência e experiência profissional (o Brasil) e se aventurar no território do outro (Portugal) implica conflitos. E os conflitos teórico-metodológicos suscitaram diferentes questionamentos sobre um modo tradicional, cartesiano, de compreender o fazer científico e a pluralidade de modos e formas de se conhecer e aprender que a realidade humana-cultural revela e que o desenvolvimento das ciências sociais favoreceu desvelar e aprimorar. Esta esfera de questionamentos se intersecciona na dimensão colonial, entrelaçada no próprio desenvolvimento das ciências, e vivenciada de modo diferente entre povos colonizados e colonizadores. Uma realidade mais complexa e dinâmica que não se reduz aos binarismos (in)convenientes e falhos para análise do cotidiano. Em que medida estaria reproduzindo uma prática exploratória extrativista compatível com alguém que chega numa terra distante para ocupar temporariamente seu território e extrair dali riquezas (neste caso conhecimentos) em benefício próprio? Em que dimensão tal comportamento configuraria apenas uma ideia de retorno ou reverso por si só justificável? O quanto do norte está presente no sul e vice-versa⁹. Em que medida sou representante do sul ou do norte, nesta teia espaço-temporal-geopistêmica e discursiva das relações socioculturais de poder-saber?

Ao longo do século XX, com maior intensidade a partir da década de 1950, na América Latina, de um modo geral e, especificamente, no Brasil, diferentes públicos passaram a problematizar os conhecimentos científico-sociais importados das experiências euro-estadunidenses e reproduzidos, de modo mecânico e acrítico, no contexto local. Com base nessas críticas, uma série de movimentos sociais, culturais, artísticos, educativos se desenvolveram. O campo das artes saiu na vanguarda protagonizando a chamada Semana da Arte Moderna de 1922. Este movimento abarcou de maneira inédita uma representatividade da realidade brasileira, ignorada ou não valorizada por parte das elites locais. Instigou, assim, novos olhares sobre a população do interior do país e sua classe trabalhadora, buscando conhecer, revelar e valorizar seus modos de vida e produções culturais. “Recolhendo e recordando estes cantos, muitos deles tosquíssimos, precários as vezes, não raro vulgares, não sei o que eles me segredam que me encho todo de comoções essenciais e vibro com uma excelência tão profundamente humana como raro a obra-de-arte erudita pode me dar” (Andrade, 1984, p.388), expressou Mário de Andrade, um dos organizadores da Semana de 22, após uma longa viagem pelo interior nordestino. Constituído no início da década de 1950 o Teatro de Arena, também em São Paulo, ganhou importância no cenário artístico-teatral ao buscar desenvolver e visibilizar uma dramaturgia e produções artístico-culturais nacionais. Assim, “se destacou na construção da arte nacional-popular, dialogou com grupos de teatro amador e estudantil, investiu na produção dramaturgicamente brasileira e na formação do elenco e equipe técnica, se preocupou com a representação da realidade brasileira e realizou inúmeras atividades artístico-culturais” (Garcia, 2007, p. 8 e 9).

No âmbito educacional, também data de meados do século passado, especificamente finais dos anos de 1950 e início de 1960, a proliferação de diferentes movimentos de alfabetização e cultura popular, que se desenvolveram em diferentes regiões do país, tendo por foco a realidade nacional e a transformação de sua grande desigualdade social. Os Centros Populares de Cultura (CPCs), foram iniciados no Rio de Janeiro, por dissidentes do Teatro do Arena e, ligados à União Nacional de

⁹ Em ‘Epistemologias do Sul’ Boaventura Santos se refere ao norte e sul epistêmicos e não geográficos (SANTOS, 2010).

Estudantes (UNE), se expandiram para outros estados do Brasil (Garcia, 2007; Boal, 2010). O Movimento de Educação de Base (MEB), ligado à Igreja Católica, também adquiriu expressão em diferentes estados. Seus agentes de educação popular (técnicos, professores, monitores, animadores etc.) empregavam técnicas, métodos e recursos, muitas vezes simples e artesanais, mas bastante criativos quanto à comunicação com o povo” (Peixoto, 2004, p.22). No Rio Grande do Norte, a campanha “De Pé no Chão Também se Aprende a ler”, assumiu um “entrelaçamento dialético entre cultura popular e libertação nacional” (De Pé no Chão Também se Aprende a ler. Cultura Popular: tentativa de conceituação, 1961). Denominou de ‘padrões culturais alienígenas’ àqueles “produzidos a partir da história de dominação colonizadora e destinados a manter o povo subserviente e passivo, admirando heróis estrangeiros, conhecendo mais a história do povo dominador que a nossa” (Marques, 2012, p.27). Em Pernambuco, o educador Paulo Freire participou, desde a fundação, do Movimento de Cultura Popular (MCP), que utilizou espaços de instituições religiosas, esportivas e associações comunitárias como sala de aula. “A situação de intensa mobilização política desse período teve uma importância fundamental na consolidação do pensamento de Paulo Freire, cujas origens remontam à década de 1950” (Gadotti, 2006, p.49).

As chamadas pesquisas-participantes e pesquisas-ação despontaram no cenário latino-americano a partir da década de 1960, como um modo de desenvolver o conhecimento científico, de modo coletivo e participativo, atrelado à educação popular e visando a transformação de problemas concretos apresentados na realidade investigada. (Freire, 1981; Brandão e Fals Borda, 1985; Brandão e Borges, 2007; Thiollent, 2008). Da Psicologia Social também vieram críticas às práticas profissionais tradicionais vigentes. Assim, uma psicologia comunitária se desenvolveu enquanto ciência, desempenhando importante papel no cenário apresentado, possibilitando atuação em projetos comunitários, junto às populações carentes que, dificilmente, conseguiriam acesso aos consultórios particulares para elucidar e trabalhar suas diferentes questões (Vasconcelos, 1990; Lane, 2001).

Sou herdeira, em alguma medida, dessas tradições teórico-metodológicas, em especial a partir do Teatro do Oprimido, da Educação Popular, da Psicologia Social e Comunitária. E, mais recentemente, dos movimentos de Mulheres Negras, Camponesas e Indígenas, do movimento Agroecológico e da Educação do Campo, das Ecopedagogias e Pedagogias Feministas, dos movimentos Pós e Decolonial. Movimentos esses que, em seu conjunto, tendo consciência das desigualdades e injustiças econômicas, socio-étnico-culturais, sexuais e epistêmicas existentes, buscam pautar relações horizontais e igualitárias, valorizando os diferentes saberes e suas formas de produção. Esta múltipla filiação permite, ainda, uma transdisciplinaridade que favorece a não fetichização de um método, no sentido da não absolutização de suas regras, como nos alerta Gordon (2013; 2017). Questionar os paradigmas científico-sociais e os próprios modos de produção do conhecimento implica uma consideração ética sobre as relações de poder na sociedade. Concordo que produzir conhecimento social é um processo dialógico, de ação reflexiva, que envolve uma praxis transformadora e, fundamentalmente, acontece em relação, é co-construção, portanto, não se faz sozinho.

Volto a questionar: Uma mulher, militante da educação do campo, professora universitária no Brasil, podendo ser identificada socialmente como branca¹⁰, latino-americana, residindo no exterior (Europa) como estudante, cursando doutoramento na Universidade de Coimbra, em Portugal, pesquisando o meio rural, buscando compreender a hipótese do Direito ao Campo é representante do sul ou do norte, no interior deste país? O mesmo posso interrogar sobre os espaços e as pessoas do campo pesquisado, no interior de um país do sul da Europa: em que medida representam o sul ou o norte epistêmico? Pela primeira vez pesquisando uma realidade alheia a minha, como seria vista e acolhida?

Assim, uma pesquisa de base etnográfica foi assumida no sentido de desenvolver uma observação participante e de buscar vivenciar e entender a realidade local tal como experienciada por seus residentes e participantes das atividades. Supôs-se uma “identificação (ou, pelo menos, uma busca de identificação) com a alteridade” (Laplatine, 2003, p.63). A escolha das comunidades e instituições considerou uma via de mão dupla. Inicialmente, fui em busca de experiências que, em alguma medida, refletissem as lutas dos povos do campo e do movimento da Educação do Campo no Brasil. Costumava me apresentar a partir de uma dupla filiação: como professora, no Brasil, atuante no movimento da Educação do Campo; e estudante de doutoramento da Universidade de Coimbra, pesquisando o Direito ao Campo. Permaneci onde encontrei um público disponível a conhecer minhas experiências e partilhar as suas; onde uma relação de reciprocidade foi estabelecida e minha

¹⁰ Em ‘Colorismo’, Alessandra Devusky (2021) reflete sobre a dimensão do preconceito racial e sua incidência discriminatória conforme coloração da pele, mais clara ou mais escura, no Brasil.

presença aceita e acolhida. Fui em busca do que Ramos Jr. (2019) denomina ‘encontros epistêmicos’, entendendo que “a produção de saber é uma relação entre dois ou mais sujeitos epistêmicos” (Ramos Jr., 2019, p.363).

4. O CAMPO EM PORTUGAL E A EDUCAÇÃO PÚBLICA: UM PANORAMA DO ÚLTIMO SÉCULO

A partir da observação em várias regiões rurais de Portugal, buscamos abarcar parte da diversidade de experiências do interior deste país, pequeno em dimensão geográfica, mas com grandes diferenças geopolíticas em seu território. A busca pela diversidade de experiências visou um panorama que permitisse o olhar mais amplo sobre as práticas sociais – que também são pedagógicas e educativas - desses diferentes espaços, em vez do aprofundamento em um único território. Uma busca pelo cotidiano, pelo comum em experiências variadas e por especificidades também. Como nos aponta Teresa Caldeira (2000): “Concentrar a pesquisa num único grupo social ou numa única área [...] significaria limitar a compreensão de fenômenos que afetam fundamentalmente as relações entre grupos e as maneiras pelas quais tanto os espaços quanto as possibilidades de interação entre pessoas de diferentes classes sociais estão estruturadas” (Caldeira, 2000, p.14-15). Fontes secundárias nos permitiram reconstituir um panorama histórico das condições do campo e da educação no país, como apresentamos brevemente a seguir.

Portugal adentrou o século XX com “mais de 60% da população activa a viver no setor primário ou agrícola, com uma estratégia de desenvolvimento econômico assente num setor industrial profundamente dependente do exterior, quer a nível de matérias-primas, quer de maquinaria, [...] com uma dívida pública astronômica e com um agravamento significativo do nível de vida da população.” (Vitorino, 2007, p.232). O regime monárquico vinha se enfraquecendo, terminando, oficialmente, em 5 de outubro de 2010, com a proclamação da República. A República trouxe consigo a laicização do Estado, separação da Igreja Católica e uma série de medidas anticlericais; instituiu o registo civil obrigatório, o casamento civil e promulgou a Lei do Divórcio; adotou nova bandeira e hino; promulgou a Constituição da República na qual se abolia privilégios de nascimento e títulos de nobreza, regulamentou o direito à greve.

Um primeiro Congresso de Trabalhadores Rurais ocorreu em Évora, em agosto de 1912. Com 39 sindicatos locais presentes, o congresso contribuiu no enquadramento das greves rurais organizadas nos primeiros anos da República. As principais reivindicações pautavam sobre as condições salariais, as praças da jorna, condições e horas de trabalho diário. Entretanto, o Decreto de 22 de janeiro de 1915, que estabelecia as horas diárias máximas de trabalho para diferentes tipos de empregados, não incluiu os trabalhadores rurais (Rodrigues, 2008). Em 1918, a primeira ocupação registada de terras aconteceu em Vale de Santiago, no concelho de Odemira (Sá, 1983). Em termos educacionais, o principal mérito da 1ª República foi instituir a educação laica. No entanto, os altos custos exigidos para se efetivar uma educação transformadora e original, conforme convinha aos ideais republicanos de civilidade e liberdade, limitou seu alcance, restringindo as possibilidades de sua ampla difusão e realização por todo o país (Ramos, 2001; Candeias, 2006).

Deposto, definitivamente, por um golpe militar, em 1926, o período republicano não foi tão duradouro quanto a longa ditadura que o sucedeu. Do golpe militar se estruturou o Estado Novo, com ascensão de Salazar ao poder, em 1933. Segundo Rosas (1994), no início dos anos de 1930, Portugal era “essencialmente rural, mas longe da reforma agrária, onde se articulavam, contrastando, um oceano miserável e subprodutivo de pequenos agricultores, camponeses semiproletários e assalariados e uma influente oligarquia agrária, ciosa da conservação dos seus privilégios” (Rosas, 1994, p.17). Durante a ditadura de Salazar as crianças foram o principal alvo da ampliação da educação escolar do sistema público de ensino. Os valores morais e pátrios pautados pelo governo foram difundidos por meio das escolas, que serviram como importante veículo de doutrinação. No entanto, os índices gerais de alfabetização da população permaneceram baixos, sobretudo quando comparados a outros países europeus. As mobilizações camponesas prosseguiram no decorrer do regime ditatorial, sob fortes repressões e assassinatos, como o de Alfredo Lima, em Alpiarça, em 1950, Catarina Eufémia, em Baleizão, em 1954, e José Adelino dos Santos, em Montemor-o-Novo, em 1958. Em 1968, porém, os trabalhadores rurais obtiveram uma grande conquista, garantindo, em lei, o direito à jornada de 8 horas diárias.

A Revolução dos Cravos, que findou com a ditadura, em 25 de abril de 1974, não foi vivida do mesmo modo nas diversas regiões do país. Entre o norte e o sul português existe uma grande diferença, não apenas topográfica e climática, mas fundiária, com concentração das grandes propriedades na região sul. Conforme dados recentes do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020, do Ministério da

Agricultura e do Mar, “a grande maioria das explorações (70%) e do volume de trabalho (72%) encontra-se no Norte e Centro do Continente, enquanto a SAU [superfície agrícola utilizada] se localiza maioritariamente no Alentejo (55%). O Alentejo e a região agrária de Lisboa e Vale do Tejo reúnem 47% da UTA [unidade de trabalho ano] assalariada embora tenham apenas 17% da UTA familiar” (MAM, 2014, p.8). Os conflitos agrários adquiriram novas perspectivas na década de 1970 e a reforma agrária portuguesa centrou-se no sul do país, “com maior importância em Beja, Évora, Portalegre, sul do distrito de Santarém, e o litoral alentejano abrangido pelo distrito de Setúbal” (Rodrigues, 2015, p.365). Realizou-se trazendo grande mobilização e novas dinâmicas para esta realidade rural marcada por tanta repressão política das pessoas pobres, com altos índices de analfabetismo, precárias condições laborais, injusta distribuição de riquezas e forte estratificação social.

Entre 1976 e 1989, doze Conferências da Reforma Agrária ocorreram em Évora. A mobilização e formação de trabalhadoras e trabalhadores rurais ocorria, também, na prática do decorrer do processo da ocupação das terras. Tratou-se de um imenso e poderoso movimento com “dinâmico processo coletivo de aprendizagem para milhões de trabalhadores, através da sua participação em múltiplas formas políticas de debate e de decisão (assembleias, comissões) de luta (greves, manifestações, ocupações, elaborações de cadernos reivindicativos), de gestão autónoma de empresas e herdades abandonadas ou tomadas aos patrões” (Canário, 2007, p.14). Toda essa efervescência social e mobilização coletiva constituiu-se em ricas experiências e aprendizados, com grande potencial emancipatório para uma população com baixo grau de instrução, sendo muitos analfabetos, antes submetidos a um regime político ditatorial.

Em termos de escala e abrangência, se tratava de algo novo no país, sem receitas ou fórmulas prévias. A reforma agrária teve o grande mérito de constituir e colocar em prática projetos coletivos e cooperativos de uso e posse da terra, por meio das Unidades Coletivas de Produção – UCP. Também “acabou por se estender, e muito, para além das fronteiras do agrícola e do florestal, impulsionando a instalação de vários equipamentos sociais” (Rodrigues, 2015, p.366). Como consequência direta do 25 de Abril e da reforma agrária, houve uma conquista dos espaços públicos por parte das classes populares, trabalhadores agrícolas, dos campos do sul do país. Como afirma Baptista (2010), a “reactivação da vida local beneficiou também de novos serviços e actividades, muitos da iniciativa das unidades colectivas, mas abertos a toda a população, outros em que estas apoiaram as autarquias locais. Surgiram assim, por todo o lado, salas de convívio, creches, centros de apoio à infância, apoio a lares para a terceira idade e a sociedades recreativas tradicionais, iniciativas culturais e de lazer” (Baptista, 2010, p.208).

Se por um lado o processo de reforma agrária possuía “características anticapitalistas, justamente atentando contra a hegemonia da propriedade privada. As políticas contra a reforma agrária, dessa forma, estabeleceram-se como políticas de restauração ou consolidação do capitalismo no meio rural.” (Costa, 2014, p.15). A (re)liberalização económica foi implementada a partir dos 2 acordos com o Fundo Monetário Internacional – FMI, em 1977 e em 1982. E o posterior ingresso na Comunidade Económica Europeia - CEE trouxe inúmeras consequências para o meio rural português e àqueles que vivem da agricultura. A submissão às regras da Política Agrícola Comum - PAC determinaram novas configurações na geoprodução em Portugal, especificando e restringindo a quantidade e a qualidade dos produtos, interferindo diretamente nos modos de produção do campo. Além disso, muitos pequenos agricultores não conseguem aprovar projetos para obterem financiamento para sua produção. “Do lado das relações sociais emerge uma nova dualidade, sob o ponto de vista da estruturação das classes sociais, entre beneficiários da União Europeia, grandes produtores e membros associados de mobilização dos financiamentos da Política Agrícola Comum e, por outro lado, as populações que não são abrangidas pela PAC” (Sarmiento e Oliveira, 2005, p.14).

Na década de 1990, o projeto das Escolas Rurais, realizado pelo Instituto das Comunidades Educativas (ICE), abarcou diferentes experiências educacionais no interior português. Tais experiências ganharam relevância prático-teórica, atraindo atenções de autores como Canário (2000, 2003), Amiguiño (2003), Sarmiento e Oliveira (2005), entre outros. Ressaltando o aspecto sociopolítico e cultural das escolas rurais, viam “o mundo rural como um terreno de resistência à ‘civilização do mercado’ . . . potencialmente fecundo para a emergência de práticas educativas que ajudem a repensar criticamente a forma escolar” (Canário, 2000, p. 124). Atualmente, entretanto, vivencia-se o recorrente fechamento das escolas das aldeias.

Terminou o ciclo das reformas e das mudanças que vem desde o 25 de Abril e sofreu várias evoluções [...] Este ciclo caracterizou-se basicamente pela expansão do sistema educativo, pelo alargamento da escolaridade obrigatória, pela mobilização de fileiras de crianças e jovens para a frequência de uma escolaridade prolongada. [...] esse ciclo terminou, e vive-se um ciclo distinto, de destruição “racionalizadora” dos recursos

educativos, com o encerramento de escolas, centros de pesquisa e inovação, desemprego massivo de professores, contracção do investimento público e apelo aberto à privatização de segmentos do sistema ou de serviços educativos. (Sarmiento & Oliveira, 2005, p.16-17).

Segundo dados do Conselho Nacional de Educação – CNE, no período entre 2005 e 2013 “foram extintos, no Continente, 5364 estabelecimentos de educação e ensino, sendo as regiões Centro e Norte as que perderam mais estabelecimentos, 32% e 45% do número total de extinções, respetivamente” (CNE, 2014, p.46). Em contrapartida, neste mesmo período, criaram-se, apenas, 477 novos estabelecimentos de educação e ensino. Considerando o período entre 2001 e 2013 há, ao todo, “uma redução de mais de 7000 estabelecimentos” (CNE, 2014, p.48). Essa redução impacta direta e maioritariamente o meio rural. Para Sarmiento e Oliveira (2005), “o encerramento das escolas pequenas ou muito pequenas que está hoje sobre a mesa é o efeito não directo, porque é mediado pela política, das alterações demográficas que se verificaram” (Sarmiento & Oliveira, 2005, p.16). É certo, porém, que as alterações demográficas se conectam com as políticas de desenvolvimento em curso. Nas palavras de Cruz (2016): “O padrão de desenvolvimento baseado no crescimento econômico e com base na indústria e no espaço urbano, há muito estabelecido no país e reforçado nas últimas décadas, contribuiu para debilitar a agricultura nacional, impôs um êxodo rural de larga extensão, tanto para os centros urbanos nacionais como para o estrangeiro” (Cruz, 2016, p.235). Entretanto, como nos lembra Santos (1994), “dado o tipo de integração na comunidade europeia que se adoptou, há um interesse político em suprimir qualquer questionamento do modelo de desenvolvimento hegemónico” (Santos, 1994, p.52).

Torna-se fundamental, portanto, atentar para as experiências vivenciadas deste processo e à forma como podem erodir as potencialidades de um espaço-tempo social próprio do campo. Por outro lado, tornou-se evidente que a investigação deve considerar uma diversidade de práticas concretas e situadas de aprendizagem que constroem o Direito ao Campo, para além dos espaços da educação escolar, ou pelo menos para além da sua programação a partir do aparelho estatal central.

5. O CAMPO EM QUESTÃO: ALGUMAS DIFERENTES EXPERIÊNCIAS.

Entre os diferentes espaços e experiências visitadas no decorrer da pesquisa, destacamos cinco para abordar brevemente neste artigo e garantir uma visão panorâmica que nos permita entender a diversidade dos campos, suas propostas, condições de possibilidades, projetos em desenvolvimento. São elas: a Confederação Nacional da Agricultura; o projeto de agricultura sintrópica integrado na cooperativa de coprodutores da herdade Freixo do Meio; a Associação Montanha de Saberes; o Teatro de Montemuro; e o Carnaval de Podence. A opção pela vida no campo, a valorização de uma agricultura familiar, tradicional ou sem químicos e o desenvolvimento de ações comunitárias visando a coletividade constituem alguns pontos de afinidade e critérios de interceção para seleção das experiências, por maiores que possam ser as contradições intrínsecas ou entre cada uma delas.

Confederação Nacional da Agricultura - CNA

Em Portugal, “cerca de 242,5 mil explorações agrícolas classificam-se como familiares, o que representa 94 % do total das explorações, 54 % da Superfície Agrícola Utilizada e mais de 80 % do trabalho total agrícola” (Decreto-Lei nº 64/2018, de 7 de agosto). A Confederação Nacional da Agricultura (CNA) encampa a luta em prol da Agricultura Familiar no país. No dia 8 de março de 2019, entrou em vigor o Estatuto da Agricultura Familiar¹¹; fruto de uma luta mais antiga que, desde 23 de novembro de 2014, conta com a aprovação dos participantes do 7º Congresso da CNA e da Agricultura Familiar Portuguesa. Sua regulamentação constitui um “esforço institucional público de discriminação positiva não só através de políticas sociais redistributivas, mas sobretudo da sua inclusão ativa em intervenções promovidas por políticas públicas de desenvolvimento” (Decreto-Lei nº 64/2018, de 7 de agosto). Confere, assim, reconhecimento a uma situação de injustiça social e econômica que urgia ser reparada.

A agricultura familiar foi muito prejudicada com a inserção do país na União Europeia face à dimensão desenvolvimentista de suas políticas agrícolas. São muitas as restrições impostas, com uma política de loteamento que determina os produtos e as quantidades cultiváveis, contrapondo-se aos modos de vida dos agricultores familiares integrados num ciclo de produção. Além disso, o recebimento de recursos financeiros por parte do governo vincula-se a aprovação de projetos. Parte

¹¹ Estabelecido pelo Decreto-Lei nº 64/2018, de 7 de agosto de 2018 e regulamentado pela Portaria nº 73/2019, de 7 de março de 2019.

das atividades da CNA inclui o atendimento de agricultores visando explicitação de demandas e auxílio na elaboração de seus projetos para conseguirem subsídios estatais, possíveis a partir da Política Agrícola Comum - PAC. Em diferentes festas envolvendo pequenos agricultores é possível identificar cartazes da CNA informando sobre a importância da agricultura familiar no país.

Organizada pela CNA, uma manifestação de pequenos agricultores caminhou pela beira do Tejo, em Lisboa, no dia 14 de junho de 2021, para protestar contra a Política Agrícola Comum da União Europeia. Incluindo agricultores portugueses e espanhóis, foram rumo à sede da Presidência Portuguesa da União Europeia, no Centro Cultural de Belém, reunindo mais de 1000 participantes. Por meio de cartazes, denunciavam: “A PAC eliminou 400 mil explorações em Portugal”. Entre 2009 e 2016 o decréscimo no número de explorações familiares no país foi de 17%. Visando a agricultura tradicional outro cartaz clamava: “Por uma PAC mais justa e solidária. Ajudas mais bem distribuídas - vida digna para quem produz”. Estima-se que “cerca de 30 % das explorações agrícolas recenseadas pelo Instituto Nacional de Estatística [...] não recebem pagamentos diretos ou outros prémios anuais da PAC (Política Agrícola Comum) de apoio e incentivo ao desenvolvimento da atividade agroflorestal” (Decreto-Lei nº 64/2018, de 7 de agosto). As Mulheres Agricultoras Rurais de Portugal - MARP - exaltavam: “Os campos que cultivamos tem que produzir direitos!” Os Movimentos dos Baldios também se fizeram representar: “Defender os Baldios é promover a economia local”. Um cartaz galego afirmava: “Queremos unha PAC que manteña xente nas aldeias”

Filiada à Via Campesina, na sede da CNA, em Coimbra, uma estante expõe variados materiais como bonés, bandeiras, livros, DVDs, CDs de movimentos do campo do Brasil. Entre eles, estão representados o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, o Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA, e Mulheres e Agroecologia. A CNA reconhece uma profunda diferença entre produção biológica e filosofia agroecológica. A primeira considerada apenas em termos de produção sem agrotóxicos podendo ser feita por meio de monoculturas, sem necessidade de outros cuidados com o ecossistema, tão pouco considerando suas relações sistêmicas (Niederle e Almeida, 2013). A agroecologia, por sua vez, envolve uma mudança de paradigma com relação a lógica de produção capitalista, considerando parâmetros outros de relações com o meio que não o lucro em primeiro lugar e acima de tudo (Petersen, 2013).

Uma herdade em busca de processos diferenciados

A Herdade Freixo do Meio, situada próximo a Montemor-o-Novo, vem ganhando visibilidade nos meios acadêmicos, sendo foco de análise de diferentes trabalhos (Colaço, 2009; Hofmann, 2013; Campos, 2016) sobre as temáticas do desenvolvimento rural, sustentabilidade e agricultura alternativa. Também adquiriu publicidade mediática e tem atraído a atenção de setores da população urbana privilegiada cujas preocupações envolvem o cuidado ambiental e o consumo de alimentos saudáveis. Parte de uma grande propriedade rural característica do sul do país, seu proprietário vem buscando novos paradigmas para o desenvolvimento de projetos e formas de cultivo, com base em diferentes parcerias e colaboração social. Busca uma gestão agroecológica, investe nos circuitos curtos de distribuição, com criação de uma cooperativa de consumidores e coprodutores. Há abertura da propriedade para uso comunitário com atividades socioculturais e educativas.

Entre os projetos que se interligam, destacamos: o investimento num plantio consorciado em sistema agroflorestal, com base na agricultura sintrópica; constituição de uma cooperativa de consumidores e coprodutores; distribuição e venda de produtos a partir de uma loja física situada no Mercado da Ribeira, em Lisboa; festas na herdade, entre outras atividades abertas ao público, que permitem maior conhecimento e interação com as experiências em desenvolvimento.

O conceito de agricultura sintrópica, desenvolvido pelo suíço Ernest Götsch e difundido no Brasil, associa cultivos agrícolas com florestais, com intuito de somar forças e fornecer às diferentes plantas o que elas necessitam, recuperando recursos, em vez de esgotá-los. Nesta espécie de consórcio, cada cultivo tem sua contribuição para garantir condições para o desenvolvimento das outras plantas, buscando um equilíbrio nos recursos do solo, condições de luminosidade e humidade, por exemplo. “Em suma, o objetivo é criar mais vida, mais fertilidade no solo [...]. Isto exclui - por sua natureza fortemente entrópica - o uso do fogo [...] o uso de maquinaria pesada, bem como o uso de agrotóxicos. Também exclui o uso de qualquer adubo trazido de fora, quer dizer, qualquer matéria que não seja resultado direto do metabolismo do próprio subsistema (Götsch, 1995). Importante

ressaltar que a agroecologia, a permacultura, a agricultura regenerativa e a agrofloresta compartilham fundamentos comuns com a agricultura sintrópica.

A cooperativa de consumidores busca uma corresponsabilização de produtores e consumidores: estes assumem um valor quinzenal ou mensal, durante um período mínimo de seis meses, para a compra de diferentes produtos; aqueles, por sua vez, se responsabilizam pela produção livre de agrotóxicos e entrega dos mesmos. Os consumidores conhecem a procedência do que consomem e os produtores o volume da produção e renda que lhe caberá no período. Mas a ficha de encomenda aponta quantidades de frutas e legumes, por exemplo, sem especificar a espécie. Serão entregues os artigos conforme a produção da época, promovendo uma transformação nos hábitos de consumo, a partir dos produtos locais, conforme possibilidades das estações e condições biológicas de produção. Uma vez que o consumo se relaciona com a própria sociedade, neste caso é a “Natureza”, por meio dos seus ciclos, que determina a alimentação. Os consumidores são considerados coprodutores, por de algum modo se comprometerem com a produção.

A proximidade com Lisboa favorece o envolvimento da população e a loja no mercado da Ribeira, reformado com o processo de turistificação da Baixa da cidade, cumpre função estratégica para divulgação dos projetos, venda e entrega dos produtos aos consumidores. As formações, entre outras atividades abertas ao público, como colheitas, feiras e festas realizadas na herdade somam-se para promover ambientes de encontros, aproximação, debates e aprofundamento do conhecimento sobre as experiências em curso. Com ótimas instalações, terras disponíveis, grande espaço e estrutura física, a herdade conta com condições excelentes para o desenvolvimento de tais projetos e, ao mesmo tempo, abarca diferenciais inovadores com relação às tradicionais relações sociais e de cultivo características das extensas propriedades alentejanas.

Uma Montanha de Saberes

Foi a convite da Associação Montanha de Saberes que conheci a Serra de Montemuro. Fui, primeiramente, à aldeia de Cotelo, participar da 2ª Reunião Sementeira: um encontro sobre patrimônio local de sementes, em 17 de março de 2019. O encontro envolveu residentes das aldeias da região e poucas pessoas convidadas, moradoras de outras regiões de Portugal. Cumpriu com os objetivos de conversar sobre as sementes tradicionais, conhecer variedades e seus nomes locais, apresentar os ciclos de produção antigos e atuais, as técnicas de conservação e suas utilidades culinárias, além de promover a troca das sementes. As sementes locais ou “crioulas”, como são denominadas no Brasil, constituem um patrimônio camponês, selecionadas por agricultores ao longo de muitas plantações, cultivadas e transmitidas por várias gerações, resistentes, adaptadas, sem venenos, guardadas, compartilhadas nas comunidades, sem interesse de venda ou lucro pessoal (Londres, 2009).

As ações planejadas pela Associação envolvem visibilidade e valorização da cultura e identidade próprias da vida nas montanhas, desenvolvidas também a partir da agricultura familiar local e das atividades agropastoris, promovendo atividades de encontro, formação, trocas de conhecimentos e partilhas entre as pessoas participantes. Em 2019, por exemplo, a Montanha de Saberes envolveu-se nas atividades da transumância que chegaram a Campo Benfeito, abordando o ciclo da lã. Os planos para 2020 visavam, além da produção de um vídeo sobre o ciclo da lã, oficinas contemplando as múltiplas utilidades do sabugueiro, da bolota e de ervas aromáticas, mas foram visivelmente afetados pela pandemia da Covid-19. Em 2021 duas integrantes desta associação, residentes na aldeia de Campo Benfeito, concederam entrevistas¹² para a Escola Internacional Ecologias Feministas de Saberes, envolvendo agricultoras da Colômbia, Brasil, Moçambique e Portugal. Nestas entrevistas contaram um pouco de seus percursos de vida, a opção por morar numa aldeia e sonhos.

Annalisa, italiana cuja família do marido é de Campo Benfeito, reside ali desde 2007. Na época, estudante de doutorado, relembra que, embora gostasse da investigação, “gostava mais de tratar da horta”. Foi, assim, se interessando, estudando e buscando outras maneiras de cultivar, aplicando o que foi aprendendo no terreno da família. Optaram por não utilizar fitofármacos nem qualquer adubo químico, mantendo a agricultura o mais natural possível. Após concluir o doutoramento, decidiu dedicar-se inteiramente à agricultura. Assim vem pesquisando e desenvolvendo trabalhos de plantio e criação de animais com base na permacultura, tendo por princípios a utilização de produtos naturais, preferencialmente locais. Embora intencionasse a venda da produção, trabalhando grande

¹² Entrevista realizada juntamente com Tereza Cunha e Luísa do Pinho Valle, em 5 de Abril de 2021, disponível em: <https://alice.ces.uc.pt/?lang=2&id=34359>.

parte do tempo sozinha, produz apenas para o consumo familiar e trocas na comunidade. Mãe de três filhos, com idade de 19, 15 e 7 anos na ocasião da entrevista, apenas o do meio a ajuda com mais regularidade. Sobre os principais entraves para a comercialização da produção, enfatiza a impossibilidade da venda no local, uma vez que os demais residentes também possuem suas produções, não necessitando comprar; a falta de uma produção mais constante e de compradores fixos, que garantissem segurança. Apesar do período de produção ser curto, da dureza e dificuldades impostas pelo clima, enfatiza a satisfação com sua vida tranquila num lugar que considera fantástico e que atende seus ideais de vida, que não envolvem riqueza e fama, mas o prazer no contato com a natureza.

Vanessa, nascida e criada em Lisboa, sempre passou as férias em Campo Benfeito e desde muito pequena sentia vontade de morar ali. Filha de uma aldeã criada desde os nove anos na capital, percebia que a mãe, “vinha pra cá sempre com aquele sentido de superior, da metrópole em relação ao campo [...] de que eles que estavam na cidade é que estavam bem e que isso aqui era tudo muito atrasado”. No entanto, Vanessa trilhou sua vida de modo a ter condições para morar na aldeia, onde reside há mais de seis anos. Ela cultiva e é praticamente autônoma, em parte significativa do ano, dependendo dos legumes produzidos em sua horta. O sonho de Vanessa para a região envolve um projeto de aldeias cooperativas para comercialização de produtos locais e visibilidade desses territórios. “Ora, se aqui temos uma especialização em queijo, por exemplo, vamos criar aqui uma pequena queijaria; ali, se temos alguém que ainda produz, como temos aqui o milho tradicional, então vamos ter ali uma produção de farinha de milho tradicional local.” Ressente-se de “os políticos quererem, constantemente, folclorizar esses territórios e usá-los como se nós fôssemos uma espécie em vias de extinção.”

Na Reunião da Sementeira, realizada na escola da aldeia de Coteló (aldeia vizinha à Campo Benfeito), foi dito que aquela escola iria fechar naquele ano de 2019. Não teriam a matrícula de três estudantes para mantê-la em funcionamento. Posteriormente, para reabri-la, seria necessário um mínimo de dez crianças. As opiniões se dividiam entre o reconhecimento do valor da escola na aldeia com as relações comunitárias estabelecidas no cotidiano de seu funcionamento juntamente com a presença das crianças no local e a sobrevalorização da escola da cidade, considerada melhor, uma vez que a atual professora, segundo as palavras de uma moradora, não era tão boa como a anterior. Questionados sobre a possibilidade de encontrarem crianças em outras aldeias da região, explicaram a dificuldade em função da divisão política dos concelhos. Coteló, pertencente à Castro Daire, se situa próxima a divisa de dois outros concelhos: Resende e Cinfães. Diante do fechamento, o espaço foi solicitado, junto da câmara municipal, para abrigar a sede da Associação Montanha de Saberes. O pedido foi negado.

Uma Companhia Teatral

Na aldeia de Campo Benfeito existe, há mais de 30 anos, um grupo de teatro profissional. Desenvolve atividades diversas, como montagem e apresentação de peças, oficinas teatrais com adolescentes e idosos das aldeias da região, festivais de arte, entre outros. Como afirma o site da companhia: “A ausência de atividades culturais, a falta de oportunidades e o inconformismo levaram um grupo de jovens a investir a sua energia num projeto que lhes permitiria fixarem-se na sua terra. [...] A identidade artística foi sendo criada com base nas vivências rurais, mas principalmente através da partilha humana que desde o início a companhia promove.”¹³ A companhia de teatro possui sede própria e, em 2020, adquiriu permissão para utilizar a antiga escola de uma aldeia vizinha, Rossão, como espaço de armazenamento e exposição das fantasias entre outros objetos cênicos já utilizados pelo grupo, possibilitando constituir uma espécie de museu. Suas atividades são consideradas estratégicas para o desenvolvimento do município segundo o representante da Câmara Municipal de Castro Daire, presente no Desfile das Capuchinhas, realizado no Festival Altitudes de 2020.

O Festival Altitudes, realizado desde 1998, assumiu diferentes formatos ao longo de seu desenvolvimento. Iniciou como uma troca de experiência e apresentação de espetáculos entre companhias e hoje abarca atividades e linguagens artísticas variadas entre concertos musicais, exposições de artes plásticas, espetáculos de teatro e dança, sessões de cinema, oficinas de vídeo, residências artísticas. É realizado anualmente pela companhia e, na edição de 2020, contou com a participação das Capuchinhas, uma cooperativa composta por quatro mulheres da Serra de Montemuro, cujo atelier situa-se em Campo Benfeito. Suas roupas artesanais, feitas à base de

¹³ Disponível em: <https://teatromontemuro.com/a-companhia/apresentacao/> Acesso em: 12/04/2021.

materiais naturais como burel, lã, linho, tecidas em teares manuais com design contemporâneo, constituem importante atividade econômico-cultural-educativa que se destaca na aldeia. “O nosso trabalho contribui para transmitir às gerações futuras, as nossas vivências e tradições, e para a preservação do nosso patrimônio”¹⁴, afirma o site da cooperativa cujo nome homenageia a Capucha utilizada pelos pastores no inverno frio e chuvoso do norte do país. As integrantes se orgulham de realizarem exportações internacionais de seus produtos além de participarem de feiras em Milão, considerada uma cidade capital internacional da moda.

“Eu me sinto uma privilegiada por morar aqui e trabalhar no que gosto”, ressalta uma moradora desta aldeia que possui, aproximadamente, 50 habitantes. O que seria uma experiência profissional de dois anos permanece há mais de doze anos. A protagonista desta fala não trabalha com produção de alimentos, mas sim com produção cultural na companhia teatral. Seu cotidiano de vida está permeado por experiências e tradições do interior português e das aldeias daquela região (Neves, 2020). Uma de suas filhas ainda estudava em uma escola de aldeia, quando conversamos, embora o mais velho já estivesse na escola da cidade sede do concelho. Entende que seus filhos não são crianças padrão na região, uma vez que têm aparelho celular, acesso à internet, vão ao teatro e ao cinema, por exemplo. Aspectos de um modo de vida urbano são valorizados do mesmo modo que resente a associação da vida na aldeia como algo de menor valor. Uma vez me contou, com ar de indignação, como muitas pessoas de fora não entendem ela morar ali. As vezes se sente olhada como se fosse um animal no zoológico. Quando a indagaram sobre como fazia para se comunicar, muito tranquila e ironicamente, respondeu que usava “sinal de fumaça”. A respeito da dinamização das relações socioculturais que uma escola confere à localidade onde se insere, afirmou: “A aldeia precisa da escola”.

Conforme a época do ano, uma estadia em Campo Benfeito pode oferecer paisagens bastante diferenciadas, seja com o frio, chuvas, ventos e até neve no inverno, seja a sazonalidade dos trabalhos nos campos de feno, nas hortas, entre outras colheitas, seja um evento de encontro local para uma sardinhada ou matança de porco, seja o grande aumento da circulação e movimento de pessoas durante as férias de verão, com seu festival anual de teatro, mergulhos na piscina natural, um café ou baralho no trailer, entre outras atividades na região. Mensalmente, uma apresentação teatral, seja nacional ou internacional, se realiza, por meio do projeto Serões da Serra, organizado pelo Teatro de Montemuro.

O Carnaval de Podence

A aldeia de Podence, em Macedo dos Cavaleiros, na região de Trás-os-Montes, assim como inúmeras outras aldeias de Portugal, tem sua população bastante alterada conforme dia da semana ou época do ano. Para alguns, constitui uma aldeia dormitório, uma vez que grande parte de seus residentes trabalham fora dela. Há também quem resida durante a semana fora e retorne à aldeia nos fins de semana para visitar a família e/ou gerir negócios no local. Por fim, há um grande grupo de emigrados que retornam nas férias ou feriados específicos, como o Carnaval. Durante o Carnaval a aldeia de aproximadamente 300 habitantes fica abarrotada de visitantes e tem o cotidiano voltado para a tradição dos Entrudos Chocalheiros ou Caretos.

A festa do Entrudo acontece em diferentes locais na região de Trás-os-Montes, entretanto, em Podence o Careto assume características próprias, demarcadas principalmente no estilo, material e padrão das cores das vestimentas. Costa (2017) reflete sobre esta tradição, cujo processo de emblematização foi possível, após o 25 de Abril, como modo de diferenciação da cultura portuguesa, valorizando especificidades outras que não os Ranchos Folclóricos, impostos e praticados durante o Estado Novo. O autor especifica pormenores de como, em Podence, esta antiga tradição foi reinventada, se constituindo em interação com demandas locais e segue adaptando-se às circunstâncias presentes. Abarca, ainda, aspectos de como seu revigoreamento possibilitou redimensionar as práticas sociais, econômicas, turísticas e culturais dos moradores da aldeia.

Variadas são as atividades desempenhadas na aldeia durante o Carnaval envolvendo artesanato, culinária, ecoturismo, música, encenações, palestras, entre outros. A aldeia se enche de tabernas vendendo comidas da região. Em barracas montadas há miniaturas do Careto, máscaras e mesmo a indumentária sendo vendidas; também encontra-se defumados, geleias, queijos, pastéis, bebidas variadas, bordados, casacos, livros da cultura regional, entre muitos outros produtos. Oficinas locais desenvolvem atividades artesanais como pintura da máscara; guias turísticos oferecem caminhadas e

¹⁴ Disponível em <https://www.capuchinhas.pt/copia-de-sobre-nos/> Acesso em: 12/04/2021.

passeios na aldeia e seu entorno; na Associação dos Caretos, onde há um museu, exposições, palestras e rodas de conversas situam visitantes e turistas sobre a história e peculiaridades daqueles entredos chocalheiros de Podence.

A Associação dos Caretos de Podence funciona no espaço da antiga escola da aldeia. Sua constituição revela a organização dos moradores na recriação e desenvolvimento desta tradição revitalizada que tanto dinamiza e visibiliza a cultura da região. Como afirma Costa (2017), os caretos se apresentam em palcos variados, inclusive no exterior; ante repórteres e máquinas fotográficas, foram aprendendo performances e ângulos para fotos que os associassem e reforçassem uma imagem bucólica esperada pela audiência. Mulheres e crianças também se vestem de careto atualmente. Estratégias de marketing, adaptações, novas invenções são avaliadas buscando uma certa linha de ações que não descaracterize a imagem construída. Ao longo dos anos, residentes de Podence e da região foram-se organizando, sabendo que poderiam contar com a festa para conseguirem um rendimento extra, seja com alojamentos locais, vendas na garagem ou trabalhos temporários, e assim seguem criando, diversificando, se reinventando.

6. CORRELACIONANDO AS EXPERIÊNCIAS AO DIREITO AO CAMPO

Na observação das cinco experiências aqui apresentadas damos conta da diversidade e riqueza da vida no interior de Portugal, bem como algumas de suas demandas e relações passíveis de serem estabelecidas entre elas. O Direito ao Campo passa, fundamentalmente, por condições de vida digna no interior e essas diferentes experiências apresentam respostas para garantias desses direitos.

A CNA traz a pauta de agricultores e agricultoras familiares. Sua filiação à Via Campesina e o acompanhamento de atividades de movimentos de camponeses de outros espaços geográficos permitem uma troca de experiências e apontamentos de propostas para avançar em algumas de suas demandas. O escoamento da produção, por exemplo, é uma demanda apontada, pela agricultura da Serra de Montemuro. As condições geoclimáticas do local limitam o período e a variedade de cultivo. E há o receio sobre a falta de garantias para a venda dos produtos. Em conversa com um dos funcionários da CNA discutimos sobre a política da alimentação escolar adotada no Brasil que garante um mínimo de 30% dos alimentos consumidos nas escolas serem oriundos da produção familiar da região. Na experiência brasileira, muitos pequenos agricultores que não conseguiriam produção suficiente para participar desta política pública acabaram se organizando em cooperativas para garantir, em conjunto, suprir o quantitativo necessário. Otimizaram, assim, a escoação da própria produção e garantiram uma renda.

Vimos que a mesma problemática foi abordada na herdade Freixo do Meio que, contando com outras condições econômicas e estruturais, buscou solução diferente: a cooperativa de consumidores. Residindo em Coimbra observei a existência de articulações semelhantes, tanto por parte dos cidadãos quanto dos agricultores, para se integrarem nessas redes de consumo direto do agricultor. As encomendas são feitas por telefone e a entrega agendada e realizada conforme dias específicos da semana, porém sem a loja física. O investimento nos circuitos curtos de distribuição impacta positivamente em termos econômicos locais, diminui os custos em transportes, embalagem, além de favorecer o frescor e a qualidade do produto. Já a compra direta do agricultor favorece a distribuição de renda e a não concentração financeira nos estabelecimentos maiores, como as grandes redes de supermercado, explicou-me, um funcionário da CNA. São práticas e propostas que podem ir ao encontro do sonho de uma das integrantes da Associação Montanha de Saberes: as diferentes produções locais integrarem uma cooperativa ou rede coletiva de distribuição e consumo.

Tal senhora salientou o problema da folclorização do campo que o limita, o tolhe, impondo critérios e barreiras para a suas reais expressões. Outra senhora, da mesma aldeia, também ressaltou seu desconforto ao ser olhada como a diferente pelo simples fato de residir numa aldeia. Ironicamente, ambas nasceram e viveram até a fase adulta na cidade e residem na aldeia por opção; gostam, sentem-se felizes lá. Mais ao norte, na aldeia de Podence, tal folclorização foi assumida, teatralizadas e retornada para àqueles que dela necessitam ou fazem questão. Tais atitudes que associam os caretos a um bucolismo identificado com as aldeias das serras (uma imagem urbana das mesmas) favorecem sua divulgação, atratividade turística e consequente geração de renda para a população, e mesmo condições de permanência para alguns moradores. Os moradores têm consciência e se divertem com a própria encenação.

De modo completamente diferente dos Caretos, as Capuchinhas também encontraram um caminho que integra tradição na atualidade. Desenvolvem roupas artesanalmente com utilização de produtos

locais e teares manuais. Trata-se de ensinamentos que não querem deixar de transmitir para as novas gerações. Tais ensinamentos englobam uma gama de conhecimentos junto as atitudes e valores perante a vida. Mostram que a cultura é dinâmica, se diversifica: as roupas tecidas nos mesmos teares pelas gerações anteriores não são as mesmas de agora. Mas o prazer da artesanaria, de se conhecer os processos de elaboração de uma atividade ou técnica do início ao fim, tem seu valor. Pode haver limites para a introjeção das máquinas, das novas tecnologias electro digitais e da urbanização em nossas vidas. As cidades, com seus modos de vida, não constituem espaços para onde pensam se mudar.

O caminho da cultura também foi a escolha do grupo de Teatro Montemuro. Em vez de associar suas performances ao imaginário da tradição de um passado longínquo, optaram pela linguagem das artes cênicas na contemporaneidade como meio de expressão e comunicação. Numa aldeia de 50 habitantes, a companhia é composta por 7 integrantes; emprega, portanto, mais de 10% da sua população. Suas peças circulam nos teatros e espaços cênicos das pequenas cidades da região e em Portugal como um todo. Na aldeia a companhia desenvolve atividades de formação artística-teatral, buscando sempre atualizações por meio de cursos, workshops, leituras, trocas de experiências. De modo bastante diferente, com outras finalidades e proporções da festividade do Entrudo, também atrai público para a aldeia. Realiza, ainda, montagens teatrais com crianças das aldeias do entorno e atividades culturais com idosos. Os atores e integrantes da companhia vivem da arte e do trabalho que os nutre, imersos no cotidiano da vida da aldeia; cotidiano este, cuja estética, paisagens, sons, cheiros e muitas atividades são completamente diferentes aos de uma cidade.

O Direito ao Campo e Educação do Campo falam disso: de uma criança não precisar passar 8 horas do seu dia imersa num ambiente urbano para ter acesso a uma educação de qualidade. Assim, não precisar limitar o convívio e vivência no seu território, com seus valores e costumes próprios, apenas às noites de segunda à sexta-feira, ou nos finais de semana e férias escolares. Com o fechamento da escola na aldeia de Cotelo, perdeu-se o último espaço de ocupação e representação do poder público no local. As ações educativas realizadas naquele território ficaram exclusivamente a cargo dos próprios moradores, por meio de suas associações, instituições variadas ou organizações que buscam os representar. Estão materializadas, portanto, na presença da CNA nas festas e manifestações de agricultores; nos encontros de formação e atividades festivas desenvolvidas na Herdade Freixo do Meio; no evento de troca de sementes realizado pela Montanha de Saberes; nas atividades variadas propiciadas por ocasião da festividade dos caretos; nas oficinas de teatro e nos conteúdos dos espetáculos encenados na comunidades; na manutenção de uma tradição com produtos renovados, garantidos pelas Capuchinhas, nas pesquisas e trocas de experiências desenvolvidas nos quintais e plantações, etc. A Associação dos Caretos ocupa, atualmente, o espaço onde funcionava a escola de Podence. A utilização da estrutura da antiga escola de Rossão foi disponibilizada para o Teatro de Montemuro. A escola de Cotelo foi negada para a Associação Montanha de Saberes? Quais os critérios pensados e discutidos coletivamente, junto com a comunidade, para utilização desses espaços públicos não mais ocupados pelo poder público? Em contrapartida, o que aprendem as crianças e jovens nas escolas dos centros urbanos? O quanto das formas de vida de seus pais e vizinhos estão representadas e valorizadas nos conteúdos escolares e sociais dos ambientes urbanos?

7. CONCLUSÕES

A associação do meio rural a algo antigo, atrasado, ultrapassado cumpre funções políticas. A despeito de suas riquezas, o interior português é comumente retratado como vazio e com modos de vida em vias de extinção. A reprodução deste discurso tende a reforçar a desnecessariedade ou inviabilidade de investimentos, apoio a projetos, destinação de recursos para esses espaços. Por que a imagem do atraso incomoda? Como foi construído tal conceito? Ou quais suas reais implicações e consequências nas relações de saber-poder na sociedade? Precisamos questionar.

A imagem do moderno associado as inovações científico-tecnológicas e ao ambiente urbano dominou a sociedade ocidental e suas aspirações para o futuro. Sendo a Europa o centro da Revolução Industrial e tendo ao seu dispor continentes e sociedades colonizadas (seja pelo colonialismo histórico ou pela relação de colonialidade que permaneceu) para exploração, esta ideologia se mostrou fecunda e promissora por muito tempo até se descobrir que a Terra redonda possui recursos finitos; e sua exploração incontrolada culminará na extinção das condições de vida no planeta.

Povos do campo no Brasil revelam, em suas culturas, outras formas de produção intimamente ligada com a vida do entorno. Des-envolvimento, para o campo, precisa ser re-envolvimento com o campo, com suas formas de produção regenerativas e sustentáveis, portanto, com a vida no planeta! Se na segunda metade do século passado Lefebvre discutia o direito à cidade, no contexto da previsão de uma vida e sociedade urbanizadas, partimos do Movimento da Educação do Campo e das experiências das pessoas que desenvolvem suas existências a partir do campo, para conjecturar o direito ao campo.

O modelo de desenvolvimento econômico hegemônico, cada vez mais urbano-tecnocapitalocentrado, acentuou o meio rural como espaço do inóspito, do vazio, do ultrapassado. Porém, também as resistências processadas a partir do campo no interior de Portugal trazem algumas pistas que apontam alternativas para um outro modelo de desenvolvimento.

Há um campo em Portugal, o da agricultura familiar, que clama por políticas que mantenham as pessoas nas aldeias, pela defesa dos Baldios para promoção da economia local, por um campo que produza direitos para seus (e suas) habitantes. Tudo isso, porém, implica em alternativas à Política Agrícola Comum da União Europeia, como mostram as experiências acompanhadas junto à CNA.

Das experiências observadas em Freixo do Meio, temos uma proposição de corresponsabilização nas relações campo-cidade, com uma agricultura diversificada e livre de agrotóxicos, investimento nos circuitos curtos de distribuição além de compra direta dos agricultores. Se propõe uma outra relação com o consumo, na qual os ciclos da vida, inseridos nos tempos de produção, é que ditam as regras.

Com a Associação Montanha de Saberes a valorização dos conhecimentos, das tradições e da cultura, que estão vivos nas serras do norte do país, assume local de destaque. Desde os encontros para trocas de sementes até a revelação do ciclo da lã numa Transumância, levantam o debate que apontam para a autonomia agricultora, valorização de seus produtos, preços justos, questões que contrapõe qualquer “sentido de superior” vindo da cidade.

O Teatro de Montemuro e também as Capuchinhas, somam ao revelar que o campo também é lugar de atores com suas companhias teatrais; de estilistas com suas confecções de moda; de tradições e modernidades com identidades, re-existências e criações próprias. Muitas delas que não interessa ao poder hegemônico globalizar.

O interior é também local de intensas circulações, transformações, invenções, adaptações junto com permanências e manutenções. Para conhecê-lo, porém, é preciso ir além da imagem urbanocentrada com a qual muitos cidadãos insistem em querer ver e rotular: é a aprendizagem que levamos como mensagem da festividade dos Caretos de Podense.

Tais instituições retratam diferentes campos em disputa buscando consolidar uma produção do espaço no atual interior português. Suas atividades incluem ações culturais e educativas, de cunho artístico, turístico, ecológico, entre tantos outros, envolvendo objetivos e interesses diversos. Será que só é possível pensar em termos de desenvolvimento, tal como este se apresenta hegemônico? Portugal carece de políticas públicas para o campo que impactem o (re)envolvimento territorial. Neste sentido, o Direito ao Campo implica uma outra forma de viver-sentir-pensar o mundo e as relações sócio-político-econômico-cultural-epistêmicas com o interior do país; o que implica, também, uma outra Educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altieri, M. (2012). *Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável*. 3ªed. São Paulo: Expressão Popular.
- Amiguinho, A. A construção progressiva de um projeto de intervenção em meio rural: Escolas rurais, de obstáculos a recursos (Região Nordeste do Alentejo). *Aprender*, n. 28, p. 20-37, 2003.
- Andrade, M. de (1984). *Os cocos*. São Paulo: Livraria Duas Cidades/INL.
- Baroja, J. C. (1986). *La Ciudad y el Campo*. Madrid: Alfaguara.
- Baptista, F. O. (2010). *Alentejo: a questão da terra*. Loulé: 100LUZ.
- Boal, A. (2010). *Hamlet e o filho do padeiro*. Rio de Janeiro: Record.
- Brandão, C. R; Fals Borda, O. (1985). *Investigación Participativa*. In: CETRULLO, Ricardo (Org). Montevideo: Instituto Del Hombre.
- Brandão, C. R; Borges, M. C. A pesquisa participante: um momento da educação popular. *Revista Educação Popular, Uberlândia*, v. 6, p.51-62. jan./dez. 2007.
- Brenner, N. Teses sobre a urbanização. *Revista eletrônica E-Metropolis*. nº19, ano 5, p. 6 – 26, dez – 2014.

- Brenner, N.; Schmid, C. The 'Urban Age' in Question. *International Journal of Urban and Regional Research*. Volume 38 - 3 May, p. 731–755, 2014.
- Caldeira, T. P. R. (2000). *Cidade de muros Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34.
- Campos, R.L.S. Agricultura alternativa, agência e empreendedorismo: o caso da “Herdade do Freixo do Meio” no sul de Portugal. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*. Nº 21, p. 111-120, 2016.
- Canário, R. A escola no mundo rural: Contributos para a construção de um objeto de estudo. *Educação, Sociedade & Culturas*, n. 14, p. 121-139, 2000.
- Canário, R. Escola Rural: Pensar o educativo, o social e o político. *Aprender*, n. 28, p. 96-102, 2003.
- Canário, R. (2007). A educação e o movimento popular do 25 de Abril. In: Canário, R. (Org.). *Educação popular e movimentos sociais*. Lisboa: UIDCE/ Educa.
- Candeias, A. Inovação, ruptura e continuidade na 1ª República: um balanço crítico sobre a educação. *Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas*, nº 18, Lisboa, Edições Colibri, p. 211-231, 2006.
- Castells, M. (1983). *A questão urbana*. Trad. Arlene Caetano. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Castriota, R. Urbanização planetária ou revolução urbana? De volta à hipótese da urbanização completa da sociedade. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos (online)*, Recife, v.18, n.3, p.507-523, set - dez 2016.
- Chakrabarty, D. *Postcolonial Studies and the Challenge of Climate Change*. *New Literary History*, v. 43, n. 1, p. 1-18, 2012.
- CNE – Conselho Nacional de Educação (2014). *Estado da Educação - 2013*. Lisboa: CNE, 2014.
- Colaço, P.C.C. (2009). *Multifuncionalidade e sustentabilidade na produção agro-pecuária: Estudo de caso da Herdade Freixo do Meio*. Dissertação apresentada ao Mestrado de Economia Agrícola da Universidade de Évora.
- Costa, L. F. (2017). *Caretos de Podence: história, patrimônio e turismo*. Porto: Poética Edições.
- Costa, C. D. V. (2014). *Sonhos de Abril - A luta pela terra e a reforma agrária no Brasil e em Portugal: os casos de Eldorado dos Carajás e Baleizão*. Tese de Doutoramento em Pós-colonialismos e Cidadania Global, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Cruz, R. A escola rural na produção acadêmica portuguesa: Apontamentos sobre a (in)visibilidade de um objeto de estudo. *Revista Portuguesa de Educação*, nº 29(2), CIEd - Universidade do Minho, p. 233-253, 2016.
- De pé no chão também se aprende a ler (1983). *Cultura Popular: tentativa de conceituação*. In: Fávero, O. (Org.). *Cultura popular e educação popular: memória dos anos 60*. 2ª Rio de Janeiro: Ed. Graal.
- Deleuze, G; Guattari, F. (2010). *O que é a filosofia?* Trad. Bento Prado Junior e Alberto Alonso Munoz. São Paulo: Editora 34.
- Devulsky, A. (2021). *Colorismo*. São Paulo: Jandaíra.
- Foucault, M. (2003). *Ditos e escritos - Estratégia, poder-saber*. Trad. Vera Ribeiro. Vol. 4. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Freire, P. (1981). *Criando métodos de pesquisa alternativa*. In: Brandão, Carlos Rodrigues (Org.). *Pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense.
- Gadotti, M. (2006). *Um legado de esperança*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez.
- Garcia, M. (2007). *Do teatro militante à música engajada: A experiência do CPC da UNE (1958-1964)*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Gibson-Graham, J. K. (2006). *A Postcapitalist Politics*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Gimonet, J. C. (2007). *Praticar e compreender a Pedagogia da Alternância dos CEFFAs*. Petrópolis: Vozes.
- Gordon, L. R. (2013). *Decadência disciplinária*. Quito: Abya-Ayala.
- _____. *Decadência disciplinária e a de(s)colonização do conhecimento*. *Revista Epistemologia do Sul*, Paraná, v. 1, n. 1, p. 110-126, 2017.
- Götsch, E. (1995). *Homem e Natureza: cultura na agricultura*. Recife: Centro Sabiá.
- Hall, S. (2006). *A Identidade Cultural na Pós-modernidade*. Trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A.
- Harvey, D. (2014). *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes.
- _____. (2003). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hofmann, J. E. C. (2013). *As condições de sustentabilidade da experiência da Herdade do Freixo do Meio*. Dissertação apresentada ao Mestrado Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais da Escola de Ciências Sociais e Humanas do Instituto Universitário de Lisboa.
- Kopenawa, D.; Albert, B. (2016). *A Queda do Céu: palavras de um xamã lanomami*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.
- Krenak, A. (2020). *A vida não é útil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____. (2019). *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Lane, S. T. M. (2001). *O que é Psicologia Social*. 22ªEd. São Paulo: Brasiliense.

- Laplantine, F. (2003). *Aprender Antropologia*. Trad. Marie-Agnés Chauvel. São Paulo: Brasiliense.
- Lefebvre, H. (2016). *Espaço e política: o direito à cidade II*. Trad. Margarida Maria de Andrade, Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins. 2ª ed. rev. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- _____. (2008). *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro.
- _____. (2002). *A revolução urbana*. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- _____. (1999). *A cidade do capital*. Trad. Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A Editora.
- _____. (1992). *The production of space*. Translated by Donald Nicholson-Smith. Hoboken, New Jersey: Wiley-Blackwell.
- _____. (1973). *De lo rural a lo urbano*. Trad. Javier González-Pueyo. Barcelona: Ediciones Península.
- Londres, F. (2009). *Semente Crioula: cuidar, multiplicar e partilhar*. Rio de Janeiro: AS-PTA.
- MAM - Ministério da Agricultura e do Mar. Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2020. Lisboa: MAM, 2014.
- Marques, E. M. D. *Teatro do Oprimido e Educação Popular do Campo: articulações entre o pensamento e a obra de Paulo Freire e Augusto Boal, com uma experiência em Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.
- Martins, S. (2016). Prefácio à tradução brasileira. In: Lefebvre, Henri. *Espaço e política: o direito à cidade II*. Trad. Margarida Maria de Andrade, Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins. 2ª ed. rev. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Matias, K. N. C. (2021). *Amante da utopia, partidário do possível: introdução ao pensamento de Henri Lefebvre*. São Paulo: Editora do Autor.
- Molina, M. C.; Montenegro, J. L. A.; Oliveira, L. L. N. A. (2009). *Das desigualdades aos direitos: a exigência de políticas afirmativas para a promoção da equidade educacional no campo*. Brasília: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).
- Munarim, A. (2011). "Educação do Campo: desafios teóricos e práticos". In: Munarim, A.; Beltrame, S.; Conde, S. F.; Peixer, Z. (orgs.), *Educação do Campo: Reflexões e Perspectivas*. Florianópolis: Insular, p. 9-18.
- Neves, A. (2020). *Campo Benfeito: aldeia, teatro, prodígios*. Viseu: Teatro de Montemuro.
- Niederle, P. A.; Almeida, L. (2013), "A nova arquitetura dos mercados para produtos orgânicos: o debate da convencionalização". In Niederle, P. A.; Almeida, L.; Vezzani, F. M. (Orgs.), *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairó.
- Nixon, R. (2005). *Environmentalism and Postcolonialism*. In: Loomba, A., et al. (eds.), *Postcolonial Studies and Beyond*. Durham, NC: Duke University Press, p. 233-251.
- Peixoto Filho, J. P. (2004). *A travessia do popular na contradança da educação*. Goiânia: Editora da UCG.
- Petersen, P. (2013), "Agroecologia e a superação do paradigma da modernização". In Niederle, P. A.; Almeida, L.; Vezzani, F. M. (Orgs.), *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairó.
- Piedade, V. (2020). *Dororidade*. São Paulo: Nós.
- Ploeg, J. D. *Dez qualidades da agricultura familiar*. Revista *Agriculturas*, n.1, fev/2005.
- Queiroz, J. B. P. (2004). *Construção das Escolas Famílias Agrícolas no Brasil – ensino médio e educação profissional*. Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília
- Ramos Jr., D. V. *Encontros epistêmicos e a formação do pesquisador em História Oral*. *História Oral*, v. 22, n. 1, p. 359-372, jan./jun. 2019.
- Ramos, R. (2001). *A Segunda Fundação (1890-1926)*. In: *História de Portugal*. Direção de José Mattoso. Vol. 6. Lisboa: Editorial Estampa.
- Robinson, J. (2006). *Ordinary Cities: between modernity and development*. London: Routledge.
- Rodrigues, C. (2008). *A Primeira República em Portugal (1910 – 1933) e os Direitos dos Trabalhadores* In: *Trabalho Necessário*, Ano 6, nº 7.
- Rodrigues, V. (2015). *Uma nova reforma agrária é possível e necessária*. In: Rodrigues, V. (Org.). *As 12 Conferências da Reforma Agrária: um testemunho da Revolução de Abril*. Lisboa: Associação Povo Alentejano, p.363-375.
- Rosas, F. (1994). "O Estado Novo (1926-1974)". In: Mattoso, José. *História de Portugal*. Vol.7. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Sá, V. "Projetos de Reforma Agrária na I República". In: *Análise Social*, vol. XIX (77 - 78 - 79), 1983, 3º, 4º, 5º, pp. 591-610.
- Santos, B. S. (1994). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.

- _____. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; Meneses, Maria Paula. *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.
- Sarmiento, M. J.; Oliveira, J. M. (2005). *A Escola é o melhor do povo: Relatório de revisão institucional do projecto das escolas rurais*. Porto: Profedições.
- SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Educação do Campo: marcos normativos*. Brasília: SECADI, 2012.
- Shiva, V. (2015). *A Violência da Revolução Verde: Agricultura, Ecologia e Política do Terceiro Mundo*. Trad. Luis Humberto Teixeira. Sintra: Edições Mahatma.
- _____. (2002). *Monoculturas das mentes: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia*. Trad: Dinala de Abreu Azevedo. São Paulo: Gaya.
- Silva, L. H. (2014). *As experiências de formação de jovens do campo: alternância ou alternâncias?* Curitiba: CRV.
- Simpson, L. B. *Land as pedagogy: Nishnaabeg intelligence and rebellious transformation*. *Decolonization: Indigeneity, Education & Society* Vol. 3, No. 3, pp. 1-25, 2014.
- _____. (2011). *Dancing on our Turtle`s back: stories of Nishnaabeg re-creation, resurgence and a new emergence*. Manitoba, Canadá: ARP Books
- Thiollent, M. (2008). *Metodologia da pesquisa-ação*. 16ª ed. São Paulo: Cortez.
- Vasconcelos, E. M. (1990) *O que é Psicologia Comunitária*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Vitorino, F. M. (2007). "1890-1926". In: Rodrigues, A. S. *História de Portugal em datas*, 4ª ed. Lisboa: Temas e Debates.
- Williams, R. (2011). *O campo e a cidade: na história e na literatura*. Trad. Paulo Henriques Britto. São Paulo: Companhia das Letras.



Regional innovation policy and the interaction between state and non-state actors

Pedro Marques

INGENIO (CSIC-UPV), Universitat Politècnica de València; Department of Continuing Education, University of Oxford

p.marques@ingenio.upv.es

ABSTRACT

Debates about regional development in the European Union have been in recent years dominated by the concept of smart specialisation (RIS3), and its emphasis on prioritisation, innovation and inclusive governance mechanisms. So far, academic research has evaluated the impact of this policy by focusing on the extent to which the principles of RIS3 are reflected in regional strategies. However, many of these evaluations focus on the technical aspects of smart specialisation, namely whether priorities reflect economic specialisations, rather than on the processes that explain policy outcomes. This paper uses four case studies to examine how the interaction between state and non-state actors at different geographical scales has shaped the implementation of RIS3. We argue that in our case studies there has been essentially policy continuity with only a small number of institutional or policy discontinuities as a result of smart specialisation.

Keywords: Smart Specialisation, Peripheral regions, Multi-scalar governance, Policy Process, Innovation Policy.

JEL classification: O18, O38, O43, R11, R58.

DISCLAIMER

This journal article is based on a book chapter published as: Marques, P., Morgan, K. (2022) 'The role of state and non-state actors in ensuring the effectiveness of innovation policy', in Teles, F., Rodrigues, C., Ramos, F., Botelho, A. *Territorial Innovation in Less Developed Regions: Governance, Technologies, and Sustainability*. London: Palgrave Macmillan

1. INTRODUCTION

Policies aimed at stimulating innovation in less developed regions (LDRs) have become central to European regional policy in the past decade, especially since the introduction of the concept of smart specialisation (RIS3), and more broadly, of the idea of place-based policies (Barca 2009, Foray 2015, Morgan 2017). The predominance of innovation policy within regional development frameworks is the result of trends both in academic and policy circles. Theoretically, since the late 1980s most concepts and approaches within economic geography and regional studies have focused on the endogenous characteristics of regions as an explanation for regional performance (Pike et al 2016, Scott 2000). Among these characteristics, we find the presence of a culture conducive to innovation and entrepreneurship, degrees of openness and networking, or interpersonal trust. Policy has also evolved in the same direction after the end of the post-war Keynesian consensus, which put the

emphasis on regional redistribution, towards instruments that aim to stimulate entrepreneurialism, innovation, and export-led growth in LDRs (Pike et al 2016, 2007).

In the European context, the failure of infrastructure-based projects to deliver growth to its poorest regions (Puga 2002, Rodríguez-Pose and Fratesi 2004), coupled with the enlargement of the EU to central and eastern European countries, led to a re-evaluation of the main tenets of cohesion policy. Since then, the goal has been to shift resources towards increasing business competitiveness across Europe, and especially in its lagging regions, through innovation, digitalisation or export-led growth, and place-based policies. According to Barca (2009), place-based policies are aimed at making better use of untapped resources, by drawing on local knowledge to design policies that are aligned with local strengths and needs.

Nonetheless, despite the significant efforts made to reorient cohesion policy, and put a much greater emphasis on innovation and firm competitiveness, there is mounting evidence that some of the major precepts of European innovation policy for the period 2014 to 2020 have not been correctly implemented across Europe, especially in its less developed regions (Di Cataldo et al 2020, Gianelle et al 2020, Marrocu et al 2020). This is particularly true for the principle of prioritisation, a cornerstone of RIS3, according to which each region and/or country should prioritise a small number of sectors or technological domains and concentrate its innovation investments in them (Foray 2015). Emerging evidence suggests that RIS3 strategies often have too many priorities, or ones that are not adjusted to its economic structure (Di Cataldo et al 2020, Gianelle et al 2020, Marrocu et al 2020). This is particularly worrying because this research draws on policy strategies, and it is well known from the political science literature that implementation is the stage at which policy initiatives tend to fail (Weible and Sabatier 2017). This means that the actual spending of funds may have been even less aligned with RIS3 guidelines than what we know at this stage.

This paper contributes to this debate through an analysis of smart specialisation as a policy process, drawing on theoretical frameworks from political science. First, in order to understand the successes and failure of innovation policy in the European context, the paper argues that it is necessary to recognise that policy processes unfold as a result of interactions between state and non-state actors, in a complex context (Weible and Sabatier 2017). In other words, the willingness and capabilities of local institutions to design and implement innovation policy, on the one hand, and the demand for and understanding of innovation policy from non-state actors (including firms, universities, research centres, and others), is fundamental for the effective translation of general principles and guidelines into effective policy action. Second, the paper argues that this interaction also operates differently at different administrative scales. Therefore, it is necessary to consider the multi-scalar dynamics that shape policy outcomes, and to bear in mind that these dynamics are permeated cooperation and conflict, consensus and disagreement, trust and opportunistic behaviour, and are constantly evolving in response to endogenous and exogenous forces. This understanding of policy processes stands in contrast to technocratic views on policy design and implementation, according to which policy delivery can improve with tweaks to current rules and regulations or better guiding principles (Marques and Morgan 2018).

In the next section, these theoretical arguments will be discussed in detail. After, the empirical section will be based on four case studies on the implementation of smart specialisation strategies in four peripheral European regions. The focus will be on the institutional dynamics that have facilitated or hindered the policy processes. The paper will then offer some concluding remarks and suggest future lines of research.

2. ASSUMPTIONS ABOUT THE POLICY PROCESS IN SMART SPECIALISATION

Smart specialisation strategies (RIS3) are the latest incarnation of European regional innovation policies, which started in the 1990s. The goal of S3 is to improve the delivery of innovation policy by ensuring that it is targeted to the strengths of each region. It does so through a twofold strategy: first each region (or in some cases country) should identify its current economic and technological strengths but also potential new specialisations that could emerge from a recombination of existing resources. This prioritisation is driven by an entrepreneurial discovery process (EDP) (Foray 2015), which is based on consultations with a wide range of stakeholders, representing economic, scientific, and social agents, in an attempt to devise bottom-up policy ideas and instruments (EC 2016). The EDP is one of the novelties of RIS3 strategies, and it was probably the most successful element of the design and implementation stages (Kroll 2017).

In theory, the RIS3 should also reflect the systemic nature of innovation, as it encourages the participation of agents from various sectors, the broad nature of innovation, by stimulating instruments that go beyond science, technology and innovation (STI) approaches, and the emergence of new forms of innovation, such as social innovation (McCann and Ortega-Argilés 2014). The question that remains though is to what extent these principles have been adopted by policy makers and those implementing policymaking on the ground. A lot of the current debate on regional policy in Europe stresses the importance of quality of government (QoG), arguing that higher QoG leads to better policy, economic and social outcomes (Di Cataldo and Rodríguez-Pose 2017, Farole et al 2011, Rodríguez-Pose and Di Cataldo 2015). However, this view of policy ignores the role that non-state actors have in the design and, most importantly, the implementation of policy.

Taking our cues from political science, we argue that the basic assumptions about the context for policy design and implementation are very different from the assumptions in neat, linear models of policy making, which assume that policy emerges from informed debate and consensus. According to Herweg et al (2017), drawing primarily on research within the multiple streams framework (MSF), there are six basic assumptions inherent to policy processes: the first is ambiguity, which refers to the co-existence of different solutions to the same problem, a problem that cannot be solved with more research or data. As an example, even if more research indicated that innovation performance is indeed the main variable explaining regional inequalities, there would still be disagreements about whether such inequalities can be (or even should be) addressed, or about the role of the state, including fundamental divergences about whether the state should play a role in stimulating business innovation (Tödtling and Trippel 2018). In a context where all state and non-state actors agreed that the state does have a role to play, smart specialisation is only one approach among others, which means that even then there would still be ambiguity about avenues for action (Morgan and Marques 2019).

The second assumption is that of time constraints, which means that there is often limited time to make decisions on complex matters. Within the innovation literature, it has often been shown that public agencies, especially in less developed regions, tend to operate in short-term cycles, which hinders learning and does not allow them to accumulate knowledge about innovation instruments (Aranguren et al 2017, Morgan 2017, Radosevic 2018). In more formal terms, political scientists frame this as a matter of competing or parallel interests within government (including health, education, environment, fiscal policies, etc.), which leads politicians and policymakers to devote attention to those matters that are more urgent, or that have captured the public's attention, and leads to less time and resources for matters that are deemed secondary (Herweg et al 2017). A third assumption is that of problematic policy preferences, which is the product of the previous two, and means that policy preferences are determined by the label attached to a problem (growth, health, environment) and the information to which policymakers have access. The result is a set of policy preferences that are not fixed nor exogenously given and that may change as state and non-state actors interact.

A fourth assumption is the presence of unclear technology. In organisational studies, technology refers to routines and practices within an organisation that allow inputs to be turned into outputs (Herweg 2017, Herweg et al 2017). In the policy context, the assumption of unclear technology refers to individuals operating according to their own principles or logic, without a clear view of the whole organisation or the policy process. In practical terms, and within those areas that are most relevant to this chapter, policy silos are a good example of unclear technologies, since the battles over jurisdiction, or the lack of knowledge about what other departments are doing, works against the coordination of different policy instruments, something that would be essential to deliver better, more effective policy instruments (Magro and Wilson 2018, Matti et al 2017). The lack of multi-scalar coordination, an issue that has often been discussed in the context of the EU, can also result from a lack of knowledge about actions being undertaken at different scales, or inability to coordinate their different interests (Morgan and Marques 2019).

The fifth assumption, and one that is also highly relevant for innovation policy, is that of fluid participation. Due to electoral cycles, the movement of civil servants across areas of activity or departments, or alternatively from the public to the private sector, it is often difficult to have the same group of people working on an issue over an extended amount of time (Aranguren et al 2017, Radosevic 2018). This also complicates learning and knowledge accumulation. The issue of fluid participation is further complicated by assumption two, which is that time constraints limit how much any policy maker can devote to a specific issue.

The sixth assumption is that of stream independence, which refers to how this framework understands the policy making process. Within the multiple streams framework (MSF), aside from the consideration of state and non-state actors in the policy process, it is argued that policies unfold through the interaction of three separate streams (Herweg 2017, Herweg et al 2017): first is the **problem stream**, where according to the perceptions and interpretation of policymakers or citizens, problems emerge when a certain situation or event deviates from their ideal state. Second is the **policy stream**, where policy communities, which include both state and non-state actors, search for solutions to perceived problems. The size and level of coordination among the members of this stream influences the emergence and development of ideas. Third is the **political stream**, which is shaped by government, interest groups and the elusive notion of the national mood, which can shift policy preferences in different directions. When a policy window opens, for instance as a result of the election of new government or due to a crisis, it creates the conditions for the introduction of new problems and the adoptions of new policies, by bringing the three streams together. Crucial in this process are policy entrepreneurs and place-based leadership (Sotarauta and Beer 2017).

Stream independence, the sixth assumption, means that each of these streams operates independently according to its own logic, and as such, consensus in one of them (for instance regarding the importance of state-driven policies to stimulate innovation) is not sufficient to guarantee that it will be accepted in another one. Though this chapter does not use the different streams theorised in MSF to discuss the implementation of RIS3, we find value in its assumptions, because they demonstrate the complexities and ambiguities inherent to policy design and implementation.

3. STATE AND NON-STATE ACTORS AND GEOGRAPHICAL SCALES

One dimension where economic geography or regional studies can make a vital contribution to a better understanding of policy process is through the study of multi-scalar policy processes, to examine how they unfold at different geographical scales (Matti et al 2017, Schakel et al 2014). The way state and non-state actors interact at the national level is not necessarily the same as they do at the regional or local level, partly because of the scale and scope and activities of public organisations operating at each level is distinct (Hooghe and Marks 2001, Hooghe et al 2016), but also because the characteristics of the non-state actors themselves are likely also to be different (Morgan and Marques 2019). It is possible for instance that at the national level, actors have a developed understanding of innovation policy, and specific preferences for how it should unfold. These preferences, however, do not necessarily include a territorial dimension and may be primarily based on supporting specific firms or sectors. In turn at the regional scale, assuming that it has any significant administrative capabilities, innovation policy may not be a priority, because state actors lack the resources to design and implement it, or economic agents lack the organisational capabilities to develop strategic views regarding innovation (Marques and Morgan 2018).

If there is an innovation policy at this scale, or a recognition that it is important, it may be geared towards supporting local sectors with limited growth capacity, but that are important employment generators for the region (Marques and Barberá-Tomás 2020). Furthermore, in peripheral regions it may be that the most important local employers are branch plants of large multinationals with limited R&D capabilities (Pike et al 2016), which means that what they request of regional governments are actions aimed at cutting costs or simplifying bureaucratic processes, instead of support for innovation activities. In other contexts, such as that studied by Christopherson and Clark (2007) large firms did in fact engage with regional actors in activities towards R&D support or labour training, but they did so in a way that was actually counterproductive for small and medium sized firms, and that therefore did not contribute to strengthen the regional innovation system or improve innovation instruments. Finally, at the local level, though in some contexts municipalities have been pro-active in various issues that are of interest to innovation policy, in many others they are primarily focused on infrastructure or the delivery of social services (Hooghe et al 2016). This might mean that their actions are less relevant for innovation policy, but it could also lead them to lobby regional and national governments to put issues on the agenda that are closer to their interests, and as such worsen the issue of problematic policy preferences discussed previously.

4. THEORIES OF THE POLICY PROCESS AND SMART SPECIALISATION

Taking into consideration the two dimensions discussed previously (the assumptions about policy processes and the multi-scalar nature of state and non-state engagements), it becomes clearer why the implementation of RIS3 strategies has not been a seamless process (Di Cataldo et al 2020, Gianelle et al 2020, Marrocu et al 2020). First of all, independently of the guidelines and recommendations produced by the European Commission, its effective implementation would ultimately imply political commitment, that could stifle the negative effects of issues such as problematic preferences or ambiguity (Marques and Morgan 2018). This commitment in turn would require that policymakers and non-state actors had recognised the lack of more, or better innovation policy as a problem, but also accepted the central tenets of S3 (especially prioritisation and the importance of a territorial approach to innovation policy) as the keys to addressing this problem. In many regions, this would have implied a willingness to break with, or adapt, previous innovation policies (assuming that they existed) in order to implement a new one, under the RIS3 guidelines.

The effective implementation of smart specialisation strategies would also require that this consensus, or at least its broad acceptance by the main actors, would remain in place across different geographical scales. In practice, it would require that actors at the European, national and regional scales recognise the problem and accept this solution, to the extent that they would be prepared to break with policy path-dependencies, in the contexts where the principles of RIS3 would be different from, or counter to, those that were informing past approaches. All these assumptions cannot be taken for granted and need to be tested empirically. The existence of a strategy cannot be taken to mean that there is consensus, not even at the regional scale, and it certainly does not mean that whatever agreement there may have been around the text of the strategy, will be carried onto its implementation. This is explained in part by capacity issues, when the public sector does not have the ability to design and implement what may be complex policy instruments. However, it is also explained, as we argue here, by the capabilities and strategic interests of non-state actors that may be different, or even opposite, to the ones outlined in the strategy.

5. CASE STUDIES

To explore the issues discussed in the previous sections, we draw on four case studies of less developed regions in southern and Eastern Europe. The regions are Central Macedonia in Greece, North East Romania, Valencia in Spain, and Centro in Portugal. As can be seen in table 1, three of these regions have a GDP per capita below 75% of the EU average (with the exception of Valencia) and three of them have seen their wealth per person decline in the past two decades. The only one that saw its GDP grow remains the poorest of the four (North East Romania). Neither of these four regions is among the innovation leaders in Europe (table 1). According to the European Commission (2021) Centro in Portugal, Valencia in Spain and Kentriki Makedonia are all moderate innovators, with common weaknesses in areas such as R&D in the private sector, employment in ICT or knowledge intensive activities, and patenting. Nord-Est Romania is an emerging innovator, with virtually all indicators showing below average performance when compared to the EU, but also in the Romanian context. Furthermore, they have relatively low quality of governance, according to the index developed by Charron et al (2019). Weaknesses in the private sector already indicate that innovation is unlikely to be a primary concern for non-state actors, especially the kind of innovation that can push the technological frontier and have a significant impact on productivity growth. Institutional fragility will further reinforce the problem, because as shown by previous research, institutional quality influences the impact of innovation policy at the regional level (Rodríguez-Pose and Di Cataldo 2015).

Aside from having similar or at least comparable performances, and representing a variety of national and regional across geographies across the EU, these regions were chosen also because the authors have done previous research in these contexts. This guaranteed both a deep knowledge of these regional contexts, but also it helped to gain access to privileged informants that would be willing to discuss sensitive matters, such as power dynamics, policy failures and the role of interest groups. The main methodology in these case studies was the semi-structured interview with key informants in all four regions, and analysis of secondary reports. These interviews followed a common script that asked about both the strategic interests of the public section in the design and implementation of smart specialisation strategies, but also the importance and influence of non-state actors in shaping policy outcomes. Once the interviews were done, they were transcribed and

organised by main themes. The data were then analysed comparatively, according to the main themes of this research project. The next section will now introduce briefly the policy context of the four case study regions, before discussing the main findings.

TABLE 1 : ECONOMIC, INNOVATION AND GOVERNANCE INDICATORS FOR THE FOUR CASE STUDIES

Region	GDP (PPP as % of EU avg)		Innovation performance*	Quality of governance**
	2000	2017		
Kentriki Makedonia	71	53	Moderate Innovator -	22
Comunidad Valenciana	91	81	Moderate innovator +	40
Centro (PT)	71	67	Moderate Innovator -	51
Nord-Est Romania	18	39	Emerging Innovator -	15

Source: Data from European Commission (2021) and Charron et al (2019).

*European Commission. (2021)

*Charron et al (2019)

Central Macedonia

Like other Greek regions, Central Macedonia faced two main barriers in the implementation of RIS3: the persistent effects of austerity and the fact that Greece remained one of the most centralised countries in the EU. In fact, according to Boden et al (2016) the biggest problems associated with S3 design and implementation in Central Macedonia were due to “legal and administrative challenges” (Boden et al, 2016) that resulted from a lack of autonomy and extreme dependency on the national government. This was confirmed by the World Bank (2018), who argued that it resulted in limited local ownership of the innovation agenda at the regional level. This problem was made worse by the fact that municipalities were also dependent on top-down directives from central government. As such their strategies failed to reflect local realities and priorities.

The result of this centralization was that regional authorities had up to then been incapable of developing more advanced competencies in policy making, namely in the field of innovation instruments. The context of ubiquitous clientelist relations between state and society in Greece, a problem that is pervasive across all levels of government, further contributed to a fragile institutional environment (Vamvakas, 2012). The emergence of a regional innovation council (RIC), which creation was requested by the European Commission, was seen as an opportunity for learning and capability development, though at the stage that the research was done, this remained an uncertain prospect. The RIC continued to be dominated by the public sector, in a region with a weak private sector that furthermore does not rely on regional government for its innovation or business strategies.

North East Romania

North East Romania was the poorest NUTS-2 region within its country, and one of the poorest in the European Union. In contrast to Central Macedonia, and according to the classification by Boden et al (2016), it was a low-income region, but one with the potential for economic growth. This diagnosis was corroborated by the World Bank, which saw potential particularly in its major city, the City of Iasi, the third largest university centre in Romania and a major cultural centre in its own right (World Bank, 2018). From an administrative perspective, North East Romania was located in a country with an even higher degree of centralisation than Greece, a situation that is common in many central and eastern European countries (Hooghe et al 2016). In practical terms, the regional level had no powers

or legal status and existed entirely for the purpose of co-ordinating development projects, so much so that this “regional governance gap presents a real challenge for securing the development of regional innovation systems in Romania” (Healy, 2016:1530).

Despite its level of poverty and the centralized political context in which it exists, North East Romania had been hailed as one of the most pro-active regions in Romania in the design of its RIS3 strategy. This was due primarily to the activities of the Regional Development Agency for the North East, ARD, one of eight RDAs created for each region in the country. ARD was one of the first RDAs in Romania to begin the process of developing a regional S3 plan, emboldened by its past experience in participating in European regional networks and securing EU funds to promote regional innovation approaches, including the first regional innovation strategy in the country in 2008 (Marques and Morgan, 2018).

This institutional leadership was reinforced, or pushed, by the presence of a relatively strong private sector, which meant that its *Regional Innovation Board*, and the *Micro-Governance System*, two local institutional innovations, had worked well in bringing together non-state actors from 7 priority areas (the same areas identified in the RIS3 for the region). Nonetheless, opportunities for the effective implementation of regional policy were still limited, due to the lack of autonomy from central government: “knowledge without power does not result in practical outcomes. North East Romania offers a salutary lesson that solutions to the regional innovation paradox may require behavioural changes at the national level as much as in building the capacity of regions” (Healy, 2016: 1541).

Centro

Similar to the previous case studies, Portugal was a highly centralized country, with regional authorities functioning essentially as arms of the central government (the exceptions are found in the archipelagos of Azores and Madeira). They had limited resources for RIS3 implementation, and had to deal with strong centralizing forces (Laranja et al 2020), such as the fact that the national government designed a RIS3 strategy in parallel and without consideration of the work that the regional governments had done by their own accord. Furthermore, for historical reasons, local government is a strong political actor (Hooghe et al 2016), though it is primarily concerned with issues of infrastructure and planning. As such, regions are dependent financially on the nation-state, but politically on local government interests, which hinders the capacity of the regional government to become an active player in the design and implementation of innovation policies. Nonetheless, the Centro region in Portugal is one of the most dynamic in the Portuguese mainland in terms of its involvement with innovation policies, largely because of the strength of its private sector (in the Portuguese context) and some of its Universities, and a tradition of local leadership from the regional authorities.

The centralization of innovation policy at the national level is due to efficiency purposes, namely in terms of the capacity to spend cohesion funds at a satisfactory rate. It is also due to a lack of trust in regional authorities, regarding their capabilities, and in the strength of the private sector, which means a desire of national authorities to work directly with the private partners that are considered to be operating at the technological frontier. A significant share of cohesion funds for policy are also used to fund science policy, and are administered by the Science and Technology Foundation, through science calls. Furthermore, due to the relatively small size of the country, compounded by the fact that the vast majority of the population lives in the coastline between the metropolitan areas of Oporto and Lisbon, means that several national agencies refute the need for regional policy, and instead insist on sectoral approaches.

Valencia Community

Spain was by contrast the most politically decentralised country in our sample, though it is a case of asymmetric decentralisation. Each autonomous community has administrative and financial responsibilities such as education (including higher education) or private sector support, though some have greater control over taxation. Valencia, as a region that hosts some of the most dynamic manufacturing clusters in Spain, primarily in medium or low tech-industries, had been a pioneer in the creation of technological centres in Spain starting in the 1970s. It had recently also created a Valencian Innovation Agency, with the aim of stimulating the emergence of new sectors of economic activity in emergent (or more intensive) technological areas.

Despite high levels of decentralisation in some matters, innovation policy remained highly concentrated at the national level. Similar to the Portuguese situation, Spain used innovation funds

to support part of its science policy, and also had a strong sectoral approach to its prioritisation process, though the territorial component was stronger than in the three other case studies. The difference in innovative performance for regions such as Madrid or the Basque Country (concerning innovation) was more a result of their capacity to attract private funding and to mobilise their own public funds, whereas in what concerns the utilisation of EU funds, they were equally constrained. In addition, the fact that Spain remains a low-trust country but with high levels of decentralisation, means that compliance culture is highly restrictive of the relationships between national and regional level.

6. DISCUSSION

As a summary, and in order to provide a cross reading of the four case studies, table 2 provides a brief analysis of how state and non-state actors position themselves in relation to innovation policy in our four case studies. At the European scale, our research did not investigate the role of non-state actors. However, a highly relevant tension at this level is that between the departments or individuals which seek to improve policy making, and the machinery that is responsible for compliance with rules and regulations and that tends to overwhelm any efforts to make policy implementation more flexible or responsive to local needs (Kanellou et al 2019). Since less developed regions tend to be highly dependent on cohesion funds for innovation activities, the strong compliance procedures work against their interests and reinforce the innovation paradox (Morgan and Marques 2019). The latter refers to the fact that it often those regions that would most need support for their innovation activities that tend to struggle to absorb these same funds.

The nation-state remains an important actor in the design and implementation of innovation strategies in the four case studies discussed. This is partly for historical reasons, in the case of Romania, Greece and Portugal, where the nation-state never effectively decentralised. Because the nation-state defines innovation policy according to its own logic, and in interaction with those non-state actors that have the capacity to influence national politics, there is a strong push for sectoral policies, or support to specific strategic areas. The dominance of Universities, especially in cases such as Portugal or Spain, also means that science policy ends up absorbing a significant chunk of resources, for actions that are not innovation in the sense that they are not aimed at creating value in the private sector.

Finally, at the regional level, the weakness of the private sector (Central Macedonia), its relative strengths (Centro and North East Romania) and its established tradition of engagement with regional actors primarily for incremental innovation (Valencia), generates different types of demands and requirements from regional policy. In the Greek case, this demand is mostly weak, since firms primarily look to the national state or the private sector. In North East Romania, there is an emerging mobilisation of local actors, though they are only now learning about the potential for regional engagement. In Centro this process started before and has already led to the establishment of strong regional networks, but the private sector is not strong enough (or not willing) to push for greater regionalisation of innovation funds. In Valencia, the situation is more of a lock-in, where very well developed and effective regional institutions aimed at incremental innovation continue to dominate regional innovation policy. These four experiences show that one cannot take for granted that both state and non-state actors, at all the levels of administration that are relevant in EU countries, are committed to innovation policy. Even if they are, there is no reason to assume that they are committed to the specific tenets of smart specialisation, which is one approach among several about how to do innovation policy.

The experience of these four regions is useful to demonstrate that the assumptions regarding how policy contexts operate (Herweg et al 2017), can help us understand the shortcomings of RIS3 implementation. The importance of the first assumption, ambiguity, is rather evident: there is no evidence that policy makers and non-state actors have accepted RIS3 as the best, or most appropriate policy to improve innovation performance, or that they fully understand its principles and guidelines. There is even disagreement, and even opposition, to the idea that an innovation strategy should be territorial rather than sectoral, for instance. As such, one cannot argue, at least in the context of these case studies, that RIS3 has solved all potential ambiguities in this policy area. The second assumption is equally relevant, because time constraints are indeed a major factor, especially in regions where there has not been up to now an innovation policy, or where territorial strategies were not respected nor encouraged. From this perspective, changing course and replacing

RIS3 with another policy approach would be a mistake, since there is evidence in our four case studies (especially Central Macedonia, North East Romania and Valencia) that some progress has been made in terms of mobilising actors and affording greater importance to place based strategies.

TABLE 2: SUMMARY OF STATE AND NON-STATE ACTORS' INTERESTS IN REGIONAL INNOVATION POLICY IN FOUR CASE STUDIES

Region	European level	National Level	Regional level
Central Macedonia	Research did not explore interaction between state and non-state actors at this scale. Tension between policy and compliance within European Commission	Highly centralised – Clientelistic public-private relationships	Low capabilities in public sector - Weak private and university actors, focused on relations to the nation-state
North East Romania		Highly centralised – focus on sectoral priorities	Fragile institutional context, with strong leadership – relatively strong private and university sectors, learning to engage with public sector
Centro		Highly centralised – focus on sectoral priorities and science policy	Established regional authorities with limited resources but tradition of public leadership – strong private sector but incapable or unwilling to demand stronger regional policy; Universities focused on science policy, with a few exceptions, look to national level for support
Valencian Community		Asymmetric decentralisation, but centralised innovation policy – focus on science policy and transfer to regions with constraints	Public sector capabilities, but until recently focused on traditional manufacturing sectors – Strong private sector, though primarily in medium-tech activities, interested in incremental innovation; strong university sector with focus on science policy and international engagements

Source: author's research.

The third assumption is harder to measure, since it would involve measuring the importance attached to innovation in comparison to that afforded to other areas. Because these case studies only involved interviews with stakeholders that are involved in innovation policy, our sample is biased in this respect. The evidence we have does indicate that innovation and place based approaches gained traction in North East Romania, Central Macedonia and Valencia, which would suggest that policy preferences now favour these types of approaches. However, in the case of Central Macedonia this is still primarily driven by the public sector, with non-state actors remaining disconnected from the process. In the Valencian case, there is agreement about the importance of innovation, but there appears to be a disconnect at the moment between a public sector that wants more science-drive radical innovation and a private sector that remains focused on incremental innovation. In the Portuguese case, there is evidence of a strong concern among state and non-state actors about the importance of innovation, but still a neglect of the importance of territorial approaches at the national level and lack of autonomy at the regional scale.

The fourth assumption about unclear technology is one of the most relevant constraints to RIS3 implementation. There is still a lot of confusion on the ground regarding how to apply the principles of smart specialisation, both from the public and private sector. Often implementation is driven by the specific funding calls and is rather reactive, with both state and non-state actors lacking a vision of the whole and fully comprehending the ultimate aims of RIS3. North East Romania did demonstrate the capacity to mobilise local actors, which should help address this point. In Centro, there was some mobilisation of local actors, but the lack of autonomy changes the policy context and means that implementation is muddled, rather than focused. The fifth and sixth assumptions were not tested empirically in these case studies. The issue of fluid participation does seem to be a problem that is often discussed and that we observed through our research, but it was not included in our interview script. In addition, as stated previously in this paper, we did use the multiple streams

framework as a structuring approach in our research, and therefore we cannot discuss how the different streams interpret or evaluate RIS3 and its principles. However, referring to our discussion of the first assumption, we did not find sufficient evidence that there is full commitment of political and non-state actors, at all scales of administration, with smart specialisation. As such, our case studies do indeed suggest that the issue of stream independence is likely to be an issue.

7. CONCLUSIONS

This chapter has sought to bring together the literatures on regional innovation and the policy process, to provide a more nuanced view of the challenges that smart specialisation strategies have encountered in European regions (Morgan 2017, Weible and Sabatier 2017). In particular, it highlighted how policy is not a technocratic endeavour that can be finessed with better guidelines, but is rather the product of specific power dynamics, and the interests of both state and non-state actors (Herweg et al 2017). This reflection is relevant in the context of recent debates about institutions, and the importance of quality of government for a variety of socio-economic outcomes (Di Cataldo and Rodríguez-Pose 2017, Rodríguez-Pose and Di Cataldo 2015). As demonstrated by the theoretical contributions to this issue, the characteristics of institutions and their impact on economic behaviour result not only from the interests and capabilities of the public sector, but fundamentally from power dynamics in society at large (Farole et al 2011).

This also has implication for debates on good governance and the importance of high-quality institutions. Such debates often assume, implicitly or explicitly, that the solution to this problem lies in the public sector itself, which should strive towards improving its quality (Marques and Morgan 2019). However, as these case studies show, there are pressures both from within the state itself and from non-state actors that may actively hinder institutional improvements (Herweg et al 2017). This is partly because one cannot assume that new policy ideas have been accepted or even fully understood by those that are charged with implementing them, but also because in any system there are individuals or organisations that benefit from the status quo (Hickey et al 2014). One possible solution is encapsulated by the concept of good enough governance (Grindle 2011): small, incremental improvements to institutional quality that can over time improve policy outcomes. Another solution is the mobilisation of actors at different scales to exert external pressure towards better governance quality, but as these case studies show, and previous research also, this pressure can also drive change in the opposite direction. In the case of the EU, it can also be seen as going against the principle of subsidiarity (Bachtler et al 2019).

This has implications for research on the design and implementation of regional innovation policy. Case studies often examine only the internal dynamics of the region, and fail to consider how other levels influence regional choices and opportunities. They also rarely explore the politics of regional policy, possibly due to the assumption that at this scale typical electoral politics are less relevant, and that for that reason decisions are more based on consensus and negotiation (Marques and Morgan 2018). To understand policy failure it is not sufficient to ask stakeholders what they think is missing from the policy, or analyse the specific procedures that are internal to the policy making process, but explore in a wider sense what are the strategic interests of each actor, and what they expect (or demand) from policy instruments.

Our research also has implications for policy. In line with those who critique attempts to transplant policy without considering context (Hospers 2006), we argue that local, regional, and even national power dynamics, socio-economic contexts, previous policies and even accumulated knowledge, shape the realm of policy possibilities. This is true in a descriptive and in a normative sense. In a descriptive sense, what is appropriate and necessary in a context, should take context into consideration. If there is a lack of capabilities at the local or regional level to perform a good analysis of context, then multi-scalar coordination is necessary, by bringing other levels of government or actors that can provide assistance (Matti et al 2017; Morgan and Marques 2019). In a normative sense, the policy guidelines and instruments should be sensitive to the fact that both state and non-state actors can shape implementation in fundamental ways, and that therefore, policy change will in many contexts imply breaking negative lock-ins that keep the quality of institutions low and ultimately lead to negative outcomes (Di Cataldo and Rodríguez-Pose 2017, Rodríguez-Pose and Di Cataldo 2015, Marques and Morgan 2018).

REFERENCES

- Aranguren, M. J., Magro, E., & Wilson, J. R. (2017). Regional competitiveness policy evaluation as a transformative process: From theory to practice. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(4), 703–720.
- Bachtler, J., Martins, J. O., Wostner, P., & Zuber, P. (2019). *Towards Cohesion Policy 4.0: Structural transformation and inclusive growth*. Routledge.
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Brussels: European Commission.
- Boden, M., Santos, P. dos, Haegeman, K., Marinelli, E., & Valero, S. (2016). *Implementing RIS3 in the Region of Eastern Macedonia and Thrace*. Policy Brief No. 20/2016. Seville: Joint Research Centre, European Commission.
- Charron, N., V. Lapuente & P. Annoni (2019). 'Measuring Quality of Government in EU Regions Across Space and Time.' *Papers in Regional Science*. DOI: 10.1111/pirs.12437
- Christopherson, S., & Clark, J. (2007). *Remaking regional economies: power, labor, and firm strategies in the knowledge economy*. Abingdon: Routledge.
- Di Cataldo, M., Monastiriotis, V., and Rodríguez-Pose, A. (2020) How 'Smart' Are Smart Specialization Strategies?, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, advanced online publishing at <https://doi.org/10.1111/jcms.13156>.
- Di Cataldo, M., & Rodríguez-Pose, A. (2017). What drives employment growth and social inclusion in the regions of the European Union? *Regional Studies*, 51(12), 1840–1859. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1255320>
- European Commission. (2019). *Regional Innovation Scorecard. Regional innovation scoreboard 2019 (Vol. 18)*. <https://doi.org/10.2873/85586>
- Farole, T., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2011). Human geography and the institutions that underlie economic growth. *Progress in Human Geography*, 35(1), 58–80. <https://doi.org/10.1177/0309132510372005>
- Foray, D. (2015). *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. Abingdon: Routledge.
- Gianelle, C., Guzzo, F., & Mieszkowski, K. (2020). Smart Specialisation: what gets lost in translation from concept to practice? *Regional Studies*, 54(10), 1377–1388.
- Grindle, M.S., 2011. Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 29, pp199-221.
- Healy, A. (2016). Smart specialization in a centralized state: strengthening the regional contribution in North East Romania. *European Planning Studies*, 24(8), 1527–1543.
- Herweg, N. (2017). *European Union Policy-Making*. Palgrave Macmillan.
- Herweg, N., Zahariadis, N., & Zohlnhofer, R. (2017). The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process*. Abingdon, UK: Routledge.
- Hickey, S., Bukenya, B., & Sen, K. (2014). *The politics of inclusive development: Interrogating the evidence*. Oxford University Press
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Osterkat, S. C., Niedzwiecki, S., & Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume I*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of Multi-Level Governance. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 5(11).
- Kanellou, D., Radosevic, S., & Tsekouras, G. (2019). The trade-off between accountability and experimentation in innovation and industrial policy: learning networks as a solution ? (GROWINPRO Working Paper No. 24/2019).
- Kroll, H. (2017). Policy Brief: based on Fraunhofer ISI RIS3 Survey (2017 Results). Karlsruhe.
- Laranja, M., Edwards, J., Pinto, H., & Foray, D. (2020). Implementation of Smart Specialisation Strategies in Portugal: An assessment. <https://doi.org/10.2760/363370>
- Magro, E., & Wilson, J. R. (2018). Policy-mix evaluation: Governance challenges from new place-based innovation policies. *Research Policy*, 48(10), 103612.
- Marrocu, E., Paci, R., Usai, S., & Rigby, D. (2020). Smart Specialization Strategy: Any relatedness between theory and practice? Working Paper Series CRENoS (No. 04). Cagliari.
- Marques, P. Barberá-Tomás, D. (2020) Exporting but still poor: the challenges of regional development in regions with mature industries, *INGENIO Working Paper Series*, No 2020-01, Valencia, Spain

- Marques, P. F., & Morgan, K. (2018). The Heroic Assumptions of Smart Specialisation: A Sympathetic Critique of Regional Innovation Policy. In A. Isaksen, R. Martin, & M. Trippl (Eds.), *New Avenues for Regional Innovation Systems - Theoretical Advances, Empirical Cases and Policy Lessons* (pp. 275–293). New York: Springer.
- Matti, C., Consoli, D., & Uyarra, E. (2017). Multi level policy mixes and industry emergence: The case of wind energy in Spain. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(4), 661–683. <https://doi.org/10.1177/0263774X16663933>
- Morgan, K., & Marques, P. (2019). The Public Animateur: mission-led innovation and the “smart state” in Europe. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 12(2), 179–193. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsz002>
- Morgan, K. (2017). Nurturing novelty: Regional innovation policy in the age of smart specialisation. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 35(4), 569–583.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2016). *Local and Regional Development* (2nd ed.). Abingdon: Taylor & Francis.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2007). What Kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies*, 41(9), 1253–1269.
- Radosevic, S. (2018), “Fostering innovation in less-developed and low institutional capacity regions: Challenges and opportunities”, Background paper for an OECD/EC Workshop on 22 June 2018 within the workshop series “Broadening innovation policy: New insights for regions and cities”, Paris.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2007). What Kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies*, 41(9), 1253–1269.
- Puga, D. 2002 “European Regional Policy in Light of Recent Location Theories”, in *Journal of Economic Geography*, Vol. 2, No. 4, pp. 372-406.
- Rodríguez-Pose, A., & Cataldo, M. Di. (2015). Quality of government and innovative performance in the regions of Europe. *Journal of Economic Geography*, 15(4), 673–706. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu023>
- Schakel, A. H., Hooghe, L., & Marks, G. (2014). Multilevel Governance and the State. In S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J. D. Levy, & J. D. Stephens (Eds.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford Handbooks Online.
- Scott, A. J. (2000). Economic Geography: the great half-century. *Cambridge Journal of Economics*, 24, 483–504.
- Sotarauta, M., & Beer, A. (2017). Governance, agency and place leadership: lessons from a cross-national analysis. *Regional Studies*, 51(2), 210–223. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1119265>
- Tödting, F., & Trippl, M. (2018). Regional innovation policies for new path development—beyond neo-liberal and traditional systemic views. *European Planning Studies*, 26(9), 1779–1795. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1457140>
- Vamvakas, N. A. (2012). *Europeanizing Greece: The Effects of Ten Years of EU Structural Funds, 1989-1999*. University of Toronto Press.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & (eds.). (2017). *Theories of the Policy Process* (4th ed.). New York: Routledge.
- World Bank (2018). *Rethinking Lagging Regions: Using Cohesion Policy to deliver on the potential of Europe’s regions*. Washington D.C.

