

AA.VV - Desenvolver (Des)envolvendo -
Reflexões e Pistas para o desenvolvimento local, Messegana,
ESDIME, 2001.

Rogério Roque Amaro

Presidente da Mesa da Assembleia Geral

da animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local

O Conceito de Desenvolvimento Local no Quadro da Revisão do Conceito de Desenvolvimento

1. Da revisão do Conceito de Desenvolvimento

1.1. O Desenvolvimento centrado no crescimento económico

- Contexto histórico
- Principais características e mitos
- Principais resultados

1.2. A viragem dos princípios dos anos 70

- A crítica "interna" e a crítica "externa" ao modelo dominante e aos seus indicadores
- O surgimento de novas dimensões e preocupações de desenvolvimento

1.3. A procura de novos conceitos de desenvolvimento

- Desenvolvimento Comunitário
- Desenvolvimento Humano
- Desenvolvimento Sustentável
- Desenvolvimento Participativo
- Desenvolvimento Local
- Desenvolvimento Integrado
- Des - Envolvimento
- A referência a outros conceitos e formulações

2. O Conceito de Desenvolvimento Local

2.1. Desenvolvimento Local e Globalização

2.2. Elementos para uma definição do conceito de Desenvolvimento Local

- Processo de mudança
- Centrado numa comunidade
- Partindo da existência de necessidades não satisfeitas
- A que se procura responder a partir das capacidades locais

- Articulando-as com os recursos exógenos, numa perspectiva de fertilização mútua
- Assumindo uma lógica integrada
- E de trabalho em parceria
- Com impacto tendencial em toda a comunidade
- E segundo uma grande diversidade de caminhos

2.3. Principais potencialidades, limitações e riscos do Desenvolvimento Local

Potencialidades

- Resposta a necessidades locais
- Necessidades muito diversas
- Em situação de muita marginalização
- Assentes nas capacidades locais
- Com protagonismos muito diferentes
- Estimulando a iniciativa, participação, cidadania, empowerment, democracia participativa
- De forma integrada (em várias perspectivas)
- Promovendo redes de solidariedade e parcerias

- Com novos mecanismos de regulação
 - Experiências de inovação
- Etc.

Limitações e riscos

- Personalismo
- Localismo
- Não enraizamento local
- Desintegração (não à economia)
- Subsídiodependência

Etc.

3. Comentários à análise apresentada no livro

Queria, antes de mais, saudar todos os presentes e em especial a Esdime porque festejar nove anos como associação de desenvolvimento local é quase um acto de heroísmo, sendo tão grandes os sacrifícios, as dificuldades, os obstáculos, em que este tipo de iniciativas se vêm envolvidas.

Pegar neste tema trouxe-me alguma complicação porque o tema do desenvolvimento é um tema em relação ao qual eu me tenho preocupado. Tenho andado à volta dele em várias situações, de várias formas, há uma série de anos: primeiro como Professor de Economia e Desenvolvimento - dou aulas desde 74 - e depois, mais recentemente, nos últimos quinze anos, como acompanhante directo de acções, projectos e iniciativas de desenvolvimento local por todo o país e também noutros países.

O livro é uma excelente oportunidade para nós, a propósito do conceito de desenvolvimento local, revisitarmos, embora muito rapidamente, o conceito de desenvolvimento de que o conceito de desenvolvimento local pretende ser, não necessariamente uma alternativa, mas uma *via de reflexão um pouco diferente*. Acho que é uma boa ocasião para repensarmos várias coisas.

Já foi aqui dito que o conceito de desenvolvimento é um conceito muito marcante nas nossas sociedades contemporâneas, embora recente, porque é um conceito que *só emerge depois da II Guerra Mundial*, mas marca de tal maneira a vida das populações e a reflexão teórica sobre isto que surge como um conceito quase igual a bem estar, progresso e realização. Digamos, simplificadaamente, que ser desenvolvido era considerado ter sucesso na evolução das sociedades contemporâneas. Só que esse sucesso foi equiparado,

de facto, por razões históricas que agora não vou desenvolver, a uma componente da evolução da vida real das pessoas que é a *componente do bem estar material* e àquilo que está por detrás; ou seja, dispor de quantidades acrescidas e variadas de bens e serviços a que as pessoas possam recorrer como forma de realização do seu consumo. E mesmo que nem sempre fosse explicitamente assim, implicitamente estas duas ideias andaram sempre associadas. *Desenvolvimento era crescimento económico.*

Mas há uma viragem importante no início dos anos 70 e penso que ainda não está suficientemente avaliada a sua importância. De facto, no final dos anos 60 e início dos anos 70, aquela *crença* que se tinha até aí, e que se manteve ainda até aos nossos dias, foi sendo abalada. Aquele esforço feito nos anos 60 para apoiar os países pobres, em situação de marginalização e periferia do mundo, o chamado terceiro mundo, na sua caminhada para o desenvolvimento, tentando seguir os *bons exemplos dos países mais ricos*, chega-se ao fim dos anos 60, depois de dez anos de experiências, e é um fracasso total.

A maior parte dos países pobres não tinham conseguido sair da pobreza, donde o primeiro grande abalo que sofre o conceito de desenvolvimento é este - até que ponto é que, de facto, esse conceito serve para situações de extrema pobreza; até que ponto é que as receitas tiradas dos países ricos são receitas aplicadas a estas regiões mais pobres. Há aqui, portanto, uma crítica interna ao modelo, uma *crítica social aos resultados do modelo* que leva a que pela primeira vez, e é importante chamar a atenção para isto, no âmbito dos bastidores das grandes organizações internacionais, o próprio Banco Mundial,

a OCDE, entre outros, comecem a surgir peritos a pôr em causa o próprio discurso oficial. Há aqui uma *revolução que vem de dentro*, que vem por parte dos técnicos que estavam a acompanhar estes processos que começam a pôr em causa e a sugerir novas propostas de conceitos.

Penso que o conceito de desenvolvimento local, em grande parte, é influenciado por esta história que começa nessa altura.

É, de facto, nos anos 70 que se começa a falar pela primeira vez de *desenvolvimento comunitário*. É um conceito trabalhado nas Nações Unidas e que é traduzido por vários escritos e por várias tentativas de aplicação, inclusive em Portugal.

Muitas vezes não é possível fazer a história do desenvolvimento local em Portugal e das suas metodologias sem ter em conta esse conceito. E essa penso que é uma falha do livro, talvez porque nós não conhecêssemos ainda suficientemente o conceito. Eu próprio que ando a trabalhar nisto há tantos anos só recentemente tive acesso a alguma desta documentação, embora conhecesse algumas dessas experiências.

No entanto, em Portugal, algumas das experiências que ainda hoje são referenciadas por desenvolvimento local são filhas dessa versão de desenvolvimento comunitário, cujas metodologias estão traduzidas desde essa altura.

Eu cito só alguns escritos da Professora Manuela Silva, publicados na "Análise Social" nos anos 70, e um relatório que eu descobri recentemente e que me surpreendeu da própria Manuela Silva sobre desenvolvimento

comunitário e a tradução desse conceito em algumas experiências práticas em Portugal.

É nesta altura também que são apresentadas outras críticas e outras propostas.

A proposta de desenvolvimento baseado nas necessidades fundamentais dos mais pobres nasce nos anos 70 e é esse conceito da satisfação das necessidades fundamentais como critério base do desenvolvimento, o desenvolvimento a partir dos mais pobres, também influenciador do desenvolvimento local - o desenvolvimento local é o desenvolvimento a partir das regiões, das comunidades e dos grupos mais desfavorecidos - que vai desembocar num conceito que não podemos esquecer que é o conceito de *desenvolvimento humano*. É um conceito que salta para a ribalta em 1990 num relatório. É um conceito que ano após ano veio sendo refinado e veio sendo acrescentado por novos elementos, alguns dos quais são perfeitamente próximos e simultâneos com as expressões do desenvolvimento local. Fala-se cada vez mais da necessidade da participação, da cidadania, da democracia participativa, da igualdade de oportunidades, para além das questões que vêm das necessidades básicas, portanto, da educação, da saúde, do bem estar material.

Este *caminho de reflexão* que se tem traduzido inclusive no esforço académico de teorização e de construção de indicadores é um caminho que não deve ser desligado deste do desenvolvimento local.

Por outro lado, é também nos anos 70 que uma outra crítica de fora para dentro vem pôr em causa o conceito de desenvolvimento, que é a crítica dos recursos, da gestão dos recursos, das questões ecológicas e das questões

do ambiente. Nem sempre esta dimensão está presente no desenvolvimento local mas ela também alimentou a abertura de brechas no conceito de desenvolvimento por *onde se infiltrou* o conceito de desenvolvimento local.

Cito só de passagem: 1972 é o ano chave nesta viragem porque é neste ano que se publica um relatório chamado "Limites ao crescimento" onde se dá conta da incapacidade de manter a exploração de recursos como estava a ser feita até aí porque não haveria recursos estratégicos suficientes para continuar o crescimento. Esse relatório é um relatório de referência e foi uma autêntica pedrada no charco. Em 72 também marca a primeira Conferência das Nações Unidas pelo Ambiente e pelo Desenvolvimento onde emergiu pela primeira vez ao nível das Nações Unidas o conceito de *eco-desenvolvimento*.

Nesse contexto há outra pista que se abre que é a pista do *desenvolvimento sustentável*.

Já que estamos a falar de conceitos vale a pena prestar aqui uma homenagem a algumas figuras que marcam, muito anteriormente a isto pela precocidade, a percepção do conceito de desenvolvimento, como é o caso do economista *François Perroux*. É um homem que desde os anos 50 vem alertando para a necessidade de distinguir o desenvolvimento centrado no dinheiro e centrado nos homens. Portanto, abre aqui uma pista interessante que também vem influenciar do ponto de vista filosófico o conceito de desenvolvimento local, não esquecendo que ele muito mais tarde, nos anos 80, vem a escrever um livro, no âmbito da UNESCO, sobre as novas filosofias do desenvolvimento, onde encontramos algumas das preocupações dos agentes de desenvolvimento local.

59

Há outras pistas, eu só gostaria de citar mais uma: a pista do chamado *desenvolvimento participativo* que resulta do trabalho de terreno feito por inúmeras ONG (Organizações Não Governamentais) que desde os anos 70, um pouco por todo o mundo e particularmente em África, na América Latina e na Ásia experimentaram fórmulas diferentes de responder às necessidades das populações que não apenas levando os recursos do exterior, que não apenas levando os conhecimentos técnicos do exterior mas, pelo contrário, partindo das capacidades locais. É a partir daí que emerge o conceito de desenvolvimento participativo ou desenvolvimento baseado na ideia de *empowerment* que é uma expressão inglesa que poderíamos aproximar ao conceito de *capacitação*, de *aumento das capacidades de intervenção*, como dizia há pouco o Andrade Santos, a ideia de que o sujeito escreve o seu próprio guião, esta ideia da participação, da cidadania e, temos de render essa homenagem também, é particularmente apresentada por experiências que tiveram a ver com o Quênia nos anos 70, com as experiências do Bangladesh e da Tailândia e com a teorização feita por uma organização sueca.

Tudo isto foi durante os anos 70 e 80 formando a base de onde surgiu o conceito de desenvolvimento local.

O conceito de desenvolvimento local é, a meu ver, o resultado, o ponto de encontro, de duas coisas: este *grito de cidadania* face a estas críticas, aos resultados graves do ponto de vista social e ambiental que o desenvolvimento ia deixando e face a uma descrença dos modelos políticos em vigor, a tal democracia, que é só representativa, que não é de facto participativa; é o

resultado disto tudo e das *utopias construídas nos anos 60 e 70*.

É engraçado verificar que em Portugal o desenvolvimento local tem sido protagonizado por vários actores mas, fundamentalmente, actores que vêm das experiências ligadas à esquerda ou à extrema esquerda e depois, curiosamente, encontramos também nos protagonismos dos anos 80 a influência fortíssima dos movimentos de acção católica ligados aos operários.

Essas são as duas grandes influências a que temos de acrescentar, nos anos mais recentes, uma nova geração de protagonistas do desenvolvimento local, talvez estes jovens cansados do congestionamento da cidade, cansados do "yupismo" dos anos 80. Portanto, é um pouco na *conjugação destas três correntes* que nós encontramos os actores do desenvolvimento local em Portugal e não só.

Mas é também o ponto de encontro de outra coisa, que é o caminho teórico, académico, que, ao nível dos conceitos de desenvolvimento regional, a comunidade académica foi fazendo, pondo em causa a ideia de que o desenvolvimento nasce de pólos concentrados e irradia a partir daí para todos os lugares. Contrariando essa ideia, temos então a ideia de que o *desenvolvimento deve vir de baixo para cima*. Essa é uma pista teórica que não pode ser ignorada na medida em que ela teve muita importância nos anos 70.

Portanto, há aqui um cruzamento em termos do desenvolvimento local do ponto de vista das práticas e do ponto de vista da reflexão teórica.

Dito isto, só gostaria de acrescentar que penso que o conceito de desenvolvimento local é de difícil definição porque a variedade de experiências é tão grande que não há conceito nenhum que possa alguma vez enquadrar todas essas experiências.

Mas, apesar de tudo, há alguns *pontos comuns* que temos encontrado ao longo dos tempos nestas experiências. Arriscaria ir um pouco mais longe do que o livro vai. Eu acho que o livro consegue fazer isso muito bem mas acho que, apesar de tudo, acrescentaria dois ou três aspectos.

Então proporia o *conceito de desenvolvimento local* centrado em nove ingredientes; ou seja, só podemos falar de desenvolvimento local se estiverem reunidos tendencialmente estes *nove elementos*. Isto quer dizer que há muitas iniciativas que nós chamamos de desenvolvimento local mas que ainda não o são. Assim:

O desenvolvimento local é um *processo de transformação, de mudança*, que recusa a conservação.

É *centrado numa comunidade*, o que significa que o ponto de partida de referência base é a própria comunidade local. Aqui muito haveria a dizer: o que é a comunidade local, o que é o local, qual é a dimensão geográfica do local? Isso é uma velha questão. Quantos locais existem em Portugal, 305 que é o número de concelhos? Ou são as freguesias? Eu costumo dizer que não é nada disso. O local é o resultado duma construção de identidades; há um grupo de interesses que se assume, que se identifica e onde são mobilizáveis acções de solidariedade concretas. Portanto, uma comunidade é algo que também se constrói com o projecto.

O desenvolvimento local *parte da existência de necessidades não satisfeitas a que se procura responder, antes de mais a partir das capacidades locais mas articulando-as com os recursos exógenos numa perspectiva de fertilização mútua*. Isto é importante. O que se pretende dizer é que os recursos exógenos devem fertilizar as capacidades locais mas devem aprender também com as capacidades locais. *Assumindo uma lógica integrada*, o que pressupõe que mesmo que se comece por responder a um problema localizado de desemprego, ou um problema de idosos, ou um problema de jovens, o que quer que seja, o ponto de partida pode ser qualquer mas no local não há hipótese de ficarmos sectorialmente centrados ou no desemprego, ou nos idosos, ou nos jovens. O local é por natureza integrado, tudo tem a ver com tudo, o que pressupõe um *trabalho de parceria*, a cooperação, a definição de acções conjuntas, a negociação dos conflitos e das solidariedades locais. O *impacto tendencial em toda a comunidade* quer dizer que tem um efeito de exemplificação para a comunidade toda e tende a ir para além dos promotores iniciais e do grupo restrito inicial. E *segundo uma grande diversidade de caminhos*. O livro insiste neste ponto, e a meu ver muito bem, que é a diversidade de caminhos, de protagonismos, de respostas que tem o desenvolvimento local.

Em síntese, eu diria que o capítulo três do livro tem uma boa concepção global destas questões e tem inclusivamente uma boa bibliografia mas um pouco académica. Penso que lhe faltam algumas referências mais centradas em casos concretos. O desenvolvimento local para mim é sempre este *cruzamento duma reflexão teórica com testemunhos*.

Faz uma boa integração de uma discussão sobre desenvolvimento, embora faltem alguns elementos que procurei aqui trazer. O próprio conceito de desenvolvimento local parece-me bem apresentado, embora faltem algumas dimensões que eu procurei transmitir. Faz uma boa ênfase, e chamaria a atenção para isso, às questões da participação, dos recursos e das capacidades locais, ao papel da animação para o desenvolvimento local, às competências e competitividades locais, à inserção nas lógicas globais e à especialização do local na globalização. Faz uma referência também importante aos factores estratégicos locais e à importância das parcerias e da cooperação e, muito importante, põe o acento tónico na diferenciação, na diversidade.

A meu ver *falta uma referência mais trabalhada ao papel do Estado*. O desenvolvimento local é uma oportunidade para abrir as portas para uma coisa nova que é a ideia do "Estado-Parceiro" e de "Sociedade-Providência". O desenvolvimento local não sendo um modelo alternativo à sociedade actual é uma proposta de formas de trabalhar em sociedade.

A ideia de "Estado-Parceiro" é uma ideia difícil para o Estado aceitar; é a aceitação duma "Sociedade-Providência" substituindo o "Estado-Providência".

Faltou uma melhor referência ao mercado, embora haja referências várias.

Falta uma análise que justifique porque é que num contexto de globalização hoje o desenvolvimento local está em voga. Há aqui uma contradição que penso que o livro não foca.

Para terminar *ficam algumas questões* que eu gostaria de colocar:

- O desenvolvimento local é mais fácil em meio *rural* ou em meio *urbano*? Durante muito tempo acreditámos que era sobretudo possível no meio rural. No meio urbano também é possível? Em que condições?

- Há, por vezes, uma tendência nalguns protagonistas do desenvolvimento local para fazer uma *espécie de fechamento colectivo*, daí já ter ouvido propostas de pessoas que todos nós conhecemos como, por exemplo, o desenvolvimento local devia ser capaz de face ao Euro criar moedas locais e valorizar mercados locais protegidos em relação ao mercado global.

- Qual o papel do desenvolvimento local no percurso face à *globalização*? Se calhar ele está a ser consentido para resolver problemas que a globalização provoca e não responde (desemprego, etc.).

Rogério Roque Amaro