

LISBOA CENTRO ISMAILI 9 E 10 DE MAIO



**ENCONTRO NACIONAL
DESENVOLVIMENTO
LOCAL EM PORTUGAL**
ABORDAGENS, ACTORES E RESULTADOS

Síntese Final

Decorreu a 9 e 10 de Maio de 2013, em Lisboa, o Encontro Nacional de Desenvolvimento em Portugal. Este permitiu a reunião de cerca de 140 participantes que durante dois dias revisitaram e discutiram algumas das mais inovadoras abordagens para a promoção do desenvolvimento local em Portugal, levadas a cabo ao longo dos últimos cerca de vinte anos. As abordagens em causa são o LEADER – Ligação entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural – em curso desde 1991; as Redes Sociais municipais, cuja implementação se iniciou no ano 2000; a Iniciativa EQUAL, desenvolvida entre 2001 e 2009; bem como as abordagens consideradas “emergentes”, pela sua temporalidade e distinção metodológica mais experimental.

O momento em que se realizou o Encontro está profundamente marcado pelo contexto de crise da União Europeia, crise do sistema financeiro, e crise em Portugal. O país enfrenta uma das mais graves crises da sua história. A dívida pública e a dívida externa da economia portuguesa ultrapassaram respectivamente 120% e 437% do Produto Interno Bruto (PIB). O desemprego atinge na actualidade quase um milhão de portugueses. O desemprego jovem aproxima-se dos 40%, tendo em algumas regiões ultrapassado os 50% no último trimestre de 2012. Verifica-se uma vasta reconfiguração do Estado Social e um forte agravamento da carga fiscal sobre as famílias e as empresas. Acentua-se uma deterioração significativa nas condições de vida das pessoas e um progressivo empobrecimento do país. Este quadro configura, ou tem como consequência, uma forte crise de confiança e de expectativas em relação ao futuro.

O contexto em que se realizou o Encontro é também coincidente com o período em que o país se encontra a definir os conteúdos da próxima fase de programação financeira 2014-2020. Este é significativamente diferente do momento em que decorreu a definição do QREN, ainda em execução. A situação de crise em que nos encontramos influenciará certamente o desenho das prioridades do Quadro Estratégico Comum.

O objectivo que une as pessoas/organizações que neste Encontro se reuniram, bem como os temas/abordagens que nesse foram tratados, é a promoção do desenvolvimento e do bem-estar das comunidades locais. Existe a convicção de que este objectivo se alcança com base:

- Num trabalho de proximidade física e relacional, que assegure a participação dos actores locais, a cooperação institucional e integração das comunidades;
- Em metodologias de animação territorial, sendo estas particularmente importantes no contexto de crise de expectativas e de confiança em relação ao futuro. A animação territorial é essencial para criar um ambiente favorável ao reforço da capacidade de iniciativa e de empreendedorismo dos diferentes agentes locais. A animação territorial faz-se com as pessoas e os grupos sociais, em territórios específicos, que determinam as problemáticas e as soluções para os problemas;
- Na distinção territorial, tendo consciência das diferenças e das especificidades de cada local;
- Em estratégias de governança local, assente em redes e parcerias para a definição de políticas de emprego, de desenvolvimento económico, de promoção da inclusão social, de participação da sociedade civil e dos agentes económicos na orientação das políticas;
- Na integração de políticas sectoriais, corrigindo o que muitas vezes têm de divergente, pensadas para a diferenciação territorial que caracteriza o nosso país;
- Na abertura e na articulação com outras escalas territoriais – regional, nacional, transnacional – sem localismos excessivos. O desenvolvimento local em Portugal tem defendido sempre “territórios abertos ao mundo”.

Existe a consciência de que nem sempre se conseguiu comunicar devidamente o trabalho que tem sido desenvolvido ao abrigo das abordagens representadas no Encontro. Fala-se muitas vezes para “convertidos”, o que evidentemente diminui a visibilidade das intervenções e dos resultados alcançados, dificultando também a nossa capacidade de interlocução política. Esta fragilidade não pode, no entanto, ser confundida com inacção. Não se pode entender o desenvolvimento local e a animação territorial como “folclore”. Pelo contrário, desenvolvimento local e animação territorial significam criação de emprego (sobretudo nos territórios com maiores fragilidades), criação de riqueza, promoção da coesão social, parcerias territoriais, rentabilização de recursos, abordagens intersectoriais, mobilização de pessoas para serem agentes activos no desenvolvimento dos seus próprios territórios.

Existe também a consciência do potencial de acção e de competências que produzimos, muitos de nós ao longo de mais de vinte anos de intervenção territorial. Estas competências são muito evidentes ao nível do conhecimento das dinâmicas sociais, económicas e culturais dos territórios, da capacidade de diálogo e do estabelecimento de pontes de cooperação institucional, de negociação e criação de consensos, de valorização dos outros, de capacidade de planeamento e organização, de transformação de simples ideias em projectos de desenvolvimento dos territórios. Consideramos que o país não pode desperdiçar este património de competências.

Apesar de tudo o que une as diferentes abordagens que estiveram presentes no Encontro, é também importante especificar o que as particulariza.

A abordagem LEADER – Ligação Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural

Trata-se de uma abordagem ascendente, feita de “de baixo para cima”, com o envolvimento das comunidades locais, numa perspectiva integrada das diferentes dimensões do território, assente em diagnósticos e planos desenhados localmente, numa perspectiva de mobilização dos recursos endógenos e da sua articulação com o exterior.

A abordagem LEADER, iniciada em 1991, tem sido marcada por uma linha de continuidade nos princípios mas com algumas rupturas metodológicas e organizativas. A grande ruptura deu-se com a integração da “abordagem” no Programa de Desenvolvimento Rural (ProDeR). Tratou-se de uma transição complexa marcada, entre outros elementos, por:

- Eliminação da lógica de subvenção gerida autonomamente;
- Processo de regulamentação muito prolongado e complexo;
- Homogeneização tendencial das Estratégias Locais de Desenvolvimento, independentemente das particularidades de cada território;
- Recentramento do papel dos Grupos de Acção Local na esfera da gestão;
- Perdas na capacidade de proximidade, física e relacional, com as pessoas e o território.

Com estas alterações reduziu-se de forma significativa o potencial dos Grupos de Acção Local. Ninguém ficou a ganhar com esta situação. Perderam os territórios abrangidos, perderam as comunidades locais, perderam as entidades promotoras, perdeu o país.

Face a este histórico mais recente, preocupa-nos o futuro da abordagem LEADER. Existe em nosso entender um excessivo risco de centramento dos apoios previstos nas actividades agrícolas, nomeadamente no que respeita ao FEADER. Trata-se de um visão muito estreita e deturpada do que é a economia rural, que também não responde adequadamente à necessidade da articulação entre o rural e o urbano, e entre o económico e o social. Tudo isto ganha particular relevo e interesse num quadro de gestão plurifundos, como o que se perspectiva para Portugal, razão pela qual importa esclarecer desde logo os contributos dos restantes fundos para o reforço a abordagem LEADER.

Entendemos ainda que o país necessita de uma simplificação regulamentar em matéria de gestão dos fundos do próximo período de programação. A burocracia e a gestão não se podem sobrepor à dinamização dos territórios.

A abordagem EQUAL

Esta foi desenvolvida ao abrigo de uma Iniciativa Comunitária com o mesmo nome, cujo principal objectivo foi a promoção da inovação social. A EQUAL baseou-se num conjunto de princípios que fizeram escola no seio das entidades promotoras e dos beneficiários das intervenções, nomeadamente:

- As parcerias de acção, com competência distintas;
- O *empowerment* de todos os envolvidos
- A Igualdade de Género
- A inovação
- A transnacionalidade

A EQUAL foi inovadora nos princípios, nos métodos e nos resultados. Um dos elementos mais distintivos foi a materialização do trabalho desenvolvido em produtos dissemináveis,

permitindo, dessa forma, o salto da experimentação para a incorporação, do localismo para a transferibilidade das boas práticas.

A EQUAL ajudou a criar uma nova cultura de parceria, com entidades verdadeiramente implicadas na acção. Isso fez toda a diferença e ajudou a produzir resultados muito mais robustos e sustentáveis.

A EQUAL conseguiu associar rigor na coordenação com gestão flexível dos projectos. Evitou que a carga burocrática se sobrepusesse à criatividade e à flexibilidade necessárias a processos de experimentação e de inovação social.

Talvez por estes e outros elementos distintivos, a EQUAL financiou alguns dos projectos mais inovadores que Portugal conheceu nos últimos anos. Vimos o exemplo do PROVE, projecto que, aliás, deveria dar lugar a uma política pública no âmbito do próximo período de programação financeira. É essencial que Portugal apoie a criação de circuitos curtos de produção e consumo, assegurando, dessa forma, ganhos ao nível das economias locais/regionais e da diminuição da pegada ambiental.

Face ao exposto, recomenda-se vivamente a que a inovação social seja contemplada no próximo período de programação financeira. Essa será certamente um importante contributo para ajudar a encontrar soluções que permitam ao país contrariar a tendência de crise vivida nestes últimos anos. A inovação social associada à criação de emprego e à inclusão social é uma aposta que o país não deve negligenciar.

A abordagem das Redes Sociais

Trata-se de uma medida de política pública, de tutela central, iniciada no ano 2000, orientada explicitamente para o combate à pobreza e exclusão social e promoção do desenvolvimento social. A sua concretização é de âmbito local, assumida como responsabilidade Municipal, e que congrega todas as instituições públicas e privadas com intervenção social no território. Não existem outras experiências congéneres na Europa. As Redes Sociais configuram, assim, uma política pública de grande inovação, que cobre todo o território nacional, embora nem sempre devidamente valorizada.

Muito do potencial das Redes Sociais está por explorar, razão pela qual se recomenda uma aposta, no âmbito do período de programação 2014-2020, na qualificação das equipas locais e no reforço dessas estruturas com a integração de representantes dos diferentes sectores económicos. Esta articulação é particularmente importante no actual momento de crise que o país atravessa, pela necessidade de integrar as dimensões sociais e económicas em qualquer estratégia de desenvolvimento do território.

As abordagens Emergentes

Estas diferenciam-se das abordagens anteriores pelo carácter mais experimental, pela diversidade metodológica que as inspira e eventualmente por elementos geracionais igualmente distintivos. Estiveram neste âmbito presentes a Iniciativa Bairros Críticos, o Programa K’Cidade e o Orçamento Participativo.

A Iniciativa Bairros Críticos foi promovida pela Administração Central, numa lógica de rentabilização e articulação de recursos das várias entidades parceiras, públicas e privadas, a partir da construção de uma visão colectiva para o futuro de cada território. O “manifesto”

para o território – no qual se baseou a intervenção – deu origem a um compromisso firmado em protocolo no qual se contratualizava o papel e as responsabilidades (também de suporte financeiro) de cada entidade. A estas competia, num sistema de multifinanciamento e de articulação multinível, encontrar a solução e/ou os recursos necessários à operacionalização de cada acção. Tratou-se, muito provavelmente, da primeira iniciativa de intervenção integrada em territórios urbanos mais marginalizados, em que a Administração Central assumiu o papel de acção directa e numa lógica de articulação em rede com organizações sociais dos diferentes territórios intervencionados. A participação directa das comunidades locais, por vezes assente em métodos deliberativos, é também uma marca desta Iniciativa.

O Programa K’Cidade, promovido por uma fundação privada desde 2004, visa o desenvolvimento comunitário urbano, em territórios onde persistem algumas das mais complexas bolsas de pobreza e exclusão social. Esta iniciativa assenta na premissa que as comunidades se afirmam como agentes activos do seu próprio desenvolvimento e pressupõe necessariamente a mudança de uma mentalidade assistencialista para uma abordagem baseada no espírito de autonomia e do desenvolvimento sustentável. O programa tem, assim, como missão promover iniciativas e dinâmicas sustentáveis de desenvolvimento local, centradas na participação e capacitação das comunidades e tem como princípios uma abordagem integrada e de longo-prazo, o *empowerment*, a participação e a monitorização e avaliação. As intervenções desenvolvidas assentam muito em projectos de mobilização e inovação comunitária, animação de redes locais, utilização de tecnologias de informação e comunicação, capacitação e fortalecimento das organizações locais e o estabelecimento de Centros de Inovação Comunitária.

O Orçamento Participativo é uma metodologia com cerca de 25 anos mas que só se começou a afirmar de forma mais vincada no nosso país em meados da primeira década deste século. Trata-se de uma expressão evidente de democracia participativa, muito provavelmente a mais avançada em curso no nosso país, que permite a participação directa dos cidadãos na definição e deliberação sobre as prioridades de investimento autárquico. As vantagens materiais e imateriais deste tipo de processo são muito evidentes. Reforçam a cidadania e a legitimidade democrática das instituições e favorecem uma maior redistribuição dos recursos públicos em prol do desenvolvimento local.

Estas abordagens emergentes estão a criar ou recriar metodologias para intervir nos territórios e fazer face aos desafios da actualidade. Fazem-no com as pessoas e para as pessoas, recorrendo processos deliberativos.

Estas são particularmente importante no actual contexto de crise da democracia representativa. Se a esta justarmos a crise económica, financeira e social que o país enfrenta, estamos perante uma conjugação complexa e perigosa de uma democracia com distribuição regressiva dos recursos, razão pela qual se recomenda vivamente que no próximo quadro de programação financeira se contemple o apoio ao desenvolvimento da cidadania e da democracia participativa, como veículos promotores de uma maior coesão e justiça social. É, aliás, importante não esquecer que a democracia participativa é um desígnio nacional, inscrito no artigo 2º da Constituição da República, mas que está por cumprir.

Nelson Dias

10 de Maio de 2013