DEVELOPMENT WORKSHOP (DW)

Políticas Públicas e o Desenvolvimento Local

Descentralização e a participação da Sociedade Civil a nível local.

Adão Augusto

21-05-2013

ADVERTENCIA

A utilização de uma linguagem que não discriminação nem marque diferenças entre homens e mulheres é uma das preocupações da nossa Organização. Porém, tal uso no nosso idioma apresenta soluções muito variadas, sobre as quais os linguistas não chegaram a um acordo. Neste sentido, e com o intuito de evitar a sobrecarga que implica utilizar "a/ o" para marcar a presença de ambos os sexos, optamos por utilizar o clássico masculino genérico, considerando que todas as menções nesse género representam sempre todos, homens e mulheres abrangendo claramente ambos os sexos.

1. ÍNDICE

1. **Objectivos do módulo**

2. **Introdução**

3. **Desenvolvimento local participativo: Uma proposta de decálogo**

4. **O valor acrescentado do desenvolvimento local**

5. **Desenvolvimento local como política pública**

6. **A descentralização de capacidade e a articulação de âmbitos de decisão**

6.1 Processo de descentralização dos âmbitos de decisão

6.2 Valorização dos processos de descentralização

6.3 Necessidade de afectação dos meios necessários

6.4 Campos de actuação.

7. **Exercício de Avaliação.**

1. OBJECTIVOS DE MODOLO

Contribuir para a elaboração de um quadro de referência teórico-prático sobre o desenvolvimento local, aplicável ao seu contexto, com base em seus próprios conhecimentos e experiências, suas reflexões sobre os conteúdos apresentados e a informações partilhada com os outros participantes e o Formador.

Mais concretamente, os objectivos do módulo 1, descentralização e participação da sociedade civil a nível local, são:

No final deste módulo será capaz de:

- **Identificar os elementos chave para definir as políticas de desenvolvimento local.**
- **Descrever o valor acrescentado que encerra a visão local das estratégias de desenvolvimento.**
- **Estabelecer os requisitos necessários para definir políticas de desenvolvimento local baseadas na participação activa da sociedade civil.**
- **Identificar as diferentes alternativas possíveis em matéria de descentralização.**
- **Valorizar a importância da cooperação e da colaboração público-privado, como condição necessária para o êxito das políticas de desenvolvimento local.**
- **Reconhecer os diferentes níveis de participação dos diversos agentes socioeconómicos envolvidos em uma estratégia de desenvolvimento local**

.

2. INTRODUÇÃO

Neste segundo Módulo, veremos como o desenvolvimento local se pode abordar, a nível prático, sob diferentes perspectivas, tal como se pode escalar uma montanha por diferentes vias[1]:

- A **"Via Norte",** que põe o acento nos aspectos meramente económicos dado que se parte do princípio de que a sociedade civil está suficientemente estruturada;
- A **"Via Oeste",** onde se acentuariam fundamentalmente os aspectos da inovação tecnologia;
- Uma **"Via Leste",** que se caracteriza pela prioridade dada aos aspectos directamente políticos do desenvolvimento local.

Neste Módulo vamo-nos concentrar no que o Professor Lorenzo Cachón denominou por "Via Sul": aquela que, sem esquecer os aspectos meramente económicos, políticos ou de inovação tecnológica, realça em especial o fortalecimento do tecido social, da sociedade civil, a fim de favorecer o arranque de estratégias de desenvolvimento local fruto do diálogo social e, portanto, sustentáveis no tempo.

1 A afirmação corresponde a Lorenzo Cachón, Professor Titular de Estrutura Social, Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia, Universidade Complutense de Madrid, em uma conferência pronunciada em São Sebastião, Espanha, em 1996. Uma abordagem similar aparecerá em um seu artigo ***"Sobre Desarrollo Local e Nuevos Yacimientos de Emplo",*** Revista Política e Sociedad, nº 31, Maio – Agosto de 1999.

3. DESENVOLVIMENTO LOCAL PARTICIPATIVO: UMA PROPOSTA DE DECÁLOGO.

O exame detalhado de numerosas experiências em matéria de desenvolvimento local, põe em evidência de certas chaves para o êxito que se repetem em todos aqueles locais onde se escolheu o caminho participativo, onde se ensaiou, a utilização do que denominamos **"Via Sul".**

Estas chaves de sucessos poder-se-iam resumir num decálogo de acções e temas a ter em conta, tal como foi indicado pelo Professor Cachón e outros autores em repetidas ocasiões:

I. Criar no território um clima social cooperativo, favorecedor do envolvimento de todos os possíveis actores do desenvolvimento no processo. As redes que se estabelecem nesta cooperação são chaves para um tecido social (e económico) sólido, ou seja, para fortalecer a colectividade em redor de um projecto de desenvolvimento comum.

   O termo "actores" não deve ser entendido no sentido restrito. Não são partes interessadas apenas as pessoas e as instituições que têm uma acção directa no desenvolvimento local, mas todas as estruturas, organismos e pessoas que, pela sua missão ou pela sua acção, tem uma posição e um papel nas engrenagens das trocas locais. Assim, é necessário considerar todos os actores do desenvolvimento, sem excepção nem exclusividade. Estes devem ser identificados precisando, por um lado, as missões, os meios, os campos de intervenção e as contribuições de cada um deles e, por outro, as relações (formais e informais), as lideranças as redes de comunicação existentes ou que se devem constituir.

   Convém consultar o maior número possível de interlocutores/ actores porque podem proporcionar informações e/ ou apoio pessoal de caracter distinto, dado que não se deve esquecer que podem existir vários níveis de participação ou compromisso nessa cooperação.

   Entre os actores que devem participar no processo de elaboração e implementação de uma estratégia de desenvolvimento local encontram-se:

   As personalidades políticas com implantação no território (sob o princípio básico do pluralismo).

Os agentes económicos: empresas (sem excluir as grandes empresas que podem intervir neste âmbito), as federações de empresários, as câmaras de comércio, as caixas de poupanças e bancos, e os sindicatos com implantação na zona.

As redes de formação e ensino: começando pelas escolas técnicas e centros de formação profissional e terminando nas universidades e centros de investigação. Pelo seu saber e meios, pela sua capacidade no domínio da investigação e do desenvolvimento (I + D), as instituições e as redes de formação e ensino podem oferecer apoio técnico e/ ou apresentar-se como agente inovador, como agente formador ou ainda como agente directo de desenvolvimento.

O sector associativo (e não apenas o ligado a actividade de promoção económica): as ONG´s, as associações, as cooperativas e as empresas de economia social.

Os serviços locais da administração central e local e, sobretudo, os diferentes serviços públicos de emprego e promoção económica-empresarial.

Por último mas não menos importante: população em geral. Esta não apenas deve conhecer a estratégia do seu município, província ou região, mas também deve considera-la como sua.

Para articular esta cooperação, pode haver dois (ou mais) níveis que não são apenas compatíveis, mas que se complementam mutuamente:

- **Nível formal:** por exemplo, criando um conselho, comité, fórum ou ponto de encontro para o emprego e o desenvolvimento. Evitando, contudo, a burocratização deste comité e que este se transforme em uma segunda câmara parlamentar ou municipal (a Lei 17/10 de 29 de Julho, estabelece as formas de articulação entre órgão do poder local e a sociedade civil).

- Nível informal: estabelecendo diversos canais para “articular” a cooperação por outros canais menos institucionais mas não menos importantes (ciclos de conferências e debates, campanhas nos meios de comunicação, reuniões informais de líderes locais, etc.)

Para que a cooperação se possa realizar de modo efectivo é necessário abandonar o “espírito de capela” segundo o qual cada político defende a sua parcela. Por vezes, tem-se a impressão de que alguns destes, actores investem o essencial do seu tempo e energia na defesa do seu território e, portanto, na anulação das iniciativas tomadas por outros sobre o que é considerado terreno exclusivo das suas acções.

A cooperação deve dar a uma certa descompartimentação das competências, quer dizer a "partilha – das – competências", sem que por aí se diluam as responsabilidades nem se perca a necessária especialização que se deve produzir depois. Este processo de descompartimentação e especialização pode fazer-se através de uma abordagem contratual clara e flexível que reflicta e potencialize a cooperação e o consenso.

II. O desenvolvimento local deve **situar-se adequadamente no contexto económico,** quer este seja dinâmico, moroso ou em recessão. O ***ambiente económico – estrutura e conjuntural – marca o limite do que é possível***. O voluntarismo económico e social é suicida e reduz as possibilidades futuras de desenvolvimento.

III. Elaborar uma estratégia global. Tal obriga a:

a) Diagnosticar os problemas a enfrentar;

b) Fazer uma auditoria das intervenções existentes;

c) Avaliar os recursos disponíveis;

d) Formular com precisão os objectivos perseguidos;

e) Estabelecer um plano de acção; e

f) Fixar um sistema de acompanhamento e avaliação.

IMPORTANTE!

- **Não convém esquecer que a elaboração desta estratégia global não pode ser apenas uma tarefa técnica: o "pára-quedismo de técnicos e especialistas" não é a fórmula mais frutuosa no desenvolvimento local.**

a) Diagnosticar os problemas a enfrentar: Por urgente e clara que pareça a situação, é necessário começar fazer um diagnóstico dos problemas: identificar o território para definir o espaço (físico e/ ou social) da intervenção, analisar as suas debilidades (declínio, fecho de empresas, debilidade do tecido empresarial, desemprego, falta de qualificações, etc.), e as suas possibilidades (demográficas, redes existentes, sistemas produtivos, qualificações, etc.), assim como as oportunidades que oferece o meio.

b) **Fazer uma auditoria das intervenções existentes,** para conhecer quem faz o quê, em que âmbito e que resultados está a obter. Trata-se de analisar: as actividades em curso, as responsabilidades das diferentes administrações e organismos que intervém no território, a orientação da gestão em matéria de desenvolvimento económico, social ou cultural no espaço definido e as inter-relações estabelecidas entre as diferentes intervenções existentes.

c) **Avaliar os recursos disponíveis:**

Recursos humanos: é fundamental a análise do mercado de trabalho quer sob o lado da oferta quer do lado da demanda (procura). É necessário dar uma especial importância ao estudo das qualificações. O estudo do mercado de trabalho local deve converter-se num elemento de reflexão e de dinamização do meio local.

Outros recursos: lógico e materiais, tecnológicos e financeiros.

d) Formular com precisão os objectivos a atingir. No processo de determinação dos objectivos, deve existir um clima de "mobilização" na comunidade ou, em caso contrário, é o momento (último) para estimular essa mobilização. Estes objectivos devem ser ambiciosos, realistas, e estarem dentro dos limites do possível. Devem ir mais além (no tempo e nas considerações) do que o "eleitoral". A fixação dos objectivos deve incluir dimensões culturais e sociais que correspondam a identidade local.

Os objectivos a formular devem ser integrados, para atingir assim uma coerência global a nível local. Tal pode chegar a exigir uma revisão das funções tradicionais dos Governos e das Corporações Locais em matéria de desenvolvimento local. A coerência dos objectivos contribui para integrar a população e para multiplicar os efeitos de cada iniciativa. Além disso, os programas integrados geram resultados mais importantes, porque facilitam as sinergias das intervenções públicas e privadas e evitam duplicações. Também é importante que esses programas se articulem com programas nacionais ou supranacionais.

e) Estabelecer um plano de acção a curto, médio e longo prazos que indique detalhadamente as actuações que levem a cabo e os tempos para a sua realização. Procure não se envolver na urgência das necessidades: as iniciativas de desenvolvimento económico local devem quase sempre, para ser eficazes, inscrever-se no médio e longo prazo.

Esta consideração é difícil de assumir na prática as exigências (geradoras pressão) das empresas, dos trabalhadores, dos desempregados e, também, dos prazos eleitorais, mas constitui um elemento inegável do desenvolvimento local.

f) Fixar um sistema de acompanhamento e avaliação. Estabelecer procedimentos de acompanhamento (permanente) que permitam analisar o impacto das intervenções, tanto globalmente como para cada uma delas e valorizar a relevância global de estratégia. A avaliação é necessária, apesar dos possíveis “interesses” políticos ou técnicos que se podem sentir em contrário (em não avaliar ou tornar público os sues resultados). É conveniente pôr em evidência a importância que têm a avaliação qualitativa e a médio prazo no desenvolvimento local, porque os resultados neste campo não se podem reduzir a uns quantos números (e muito menos a um curto período de tempo).

IV. Desenvolver instrumentos institucionais adequados à intervenção que se persegue. Estes instrumentos devem ser estáveis, flexíveis e profissionais. Ainda que não haja receitas válidas para todos os casos, parece que estas estruturas de intervenção no desenvolvimento local devem ser presididas pela:

- Estabilidade: não ligada à adaptabilidade, mas como sua garantia,
- Flexibilidade: evitando a rigidez que impede respostas rápidas e adequadas aos problemas
- Profissionalismo: estruturas dotadas de pessoal com o "saber fazer" adequado.

É conveniente que exista uma delimitação clara de funções e responsabilidades entre o nível político de decisão (ou o órgão participativa que se pôde mobilizar) e os órgãos de gestão.

V. Criar raízes locais para o projecto de desenvolvimento. A especificidade da perspectiva de "desenvolvimento local" consiste em perseguir uma solução endógena que vá mais além do que a mera dimensão económica.

Abordagem tradicional do desenvolvimento procura atrair investimento/ emprego, público ou privado, a partir do exterior. Assim, acentuava-se o "síndrome de dependência" de que sofrem as regiões ou municípios em dificuldades. Pelo contrário, *o desenvolvimento endógeno procura explorar as energias, as competências e os recursos locais que correspondem às necessidades da população da área*. Tal não exclui a procura e_ ou aceitação da intervenção exterior quando faltam recursos ou "saber fazer", mas é importante manter um carácter selectivo, de forma a que se privilegiem as contribuições que não comprometam, mas que estimulem, uma nova dinâmica local.

Para além disso, o desenvolvimento endógeno não tem apenas uma dimensão económica, mas também social e cultural. Uma colectividade cujos membros não se sentem unidos em torno de um projecto comum, é uma comunidade que não é capaz nem de reter os seus recursos humanos, nem de resistir às pressões económicas e sociais vindas do exterior.

VI. **Contar com lideranças adequadas,** tanto ao nível político como ao nível técnico. Um compromisso pessoal é forte dos dirigentes (prefeitos, presidentes de câmaras, vereadores, presidentes de organizações de empresários e de trabalhadores, ONGs, etc.), ou de líderes de opinão, pode dar destaque e "personalidade" ao processo de desenvolvimento local e

actuar como elemento (s) de energias e de vontades, actuando como catalisador da sociedade civil em torno de uma estratégia de desenvolvimento.

Além disso, tem que haver uma liderança técnica estável, qualificada e interessada no projecto, a actuar como "energia catalisadora". Quando combinados, podem mobilizar as forças sociais e dar credibilidade à estratégia. Se estes líderes provém do meio local, tanto melhor.

VII. **Favorecer um clima empreendedor**[2]**.** O que distingue uma economia de expansão de uma economia em declínio não é tanto a taxa de desemprego mas sim o espírito de inovação. Uma estratégia de desenvolvimento local pode propor a criação de instrumentos de apoio, e/ ou empregos e/ ou investimentos, etc., ou pode ir mais além e tentar transformar o (possível) ambiente de fracasso, de lentidão e de fatalismo, num clima de confiança, de iniciativa e de luta activa pelo futuro.

A principal diferença entre economia em expansão e uma em declínio é o dinamismo, a capacidade de inovar, de se organizar, de comunicar, de dominar as circunstâncias novas; em suma, o espírito de empresa. Por este motivo, as políticas de desenvolvimento local não se devem centrar demasiado na fixação de objectivos de criação de emprego, mas na criação de um "meio ambiente" propício à difusão dos valores empreendedores e favorecedores da criação de emprego quer da melhoria da qualidade de vida.

VIII. **Abril canais de comunicação com a sociedade civil**. Desta forma, podem dar-se a conhecer os objectivos, estimular a participação, reforçar a identidade local e fazer evoluir as mentalidades, melhorar a auto-estima local e a imagem exterior. Não é preciso recordar a importância da comunicação como elemento de dinamização local. O desenvolvimento local deve suscitar um forte processo de comunicação interna: através da participação directa da população e dos actores locais, de boletins e/ ou jornais locais/ nacionais/ semanários e via informática e internet.

2 Ver a este respeito Fondation Roi Balduine "La Commune. Services de developement écnomique local, Academia, Bruxelas, 1991.

As estruturas de desenvolvimento local devem constituir elementos de dinamização. Assim, dar-se-á a participação, reforçar-se-á a identidade local e forçar-se-ão evoluir as mentalidades.

IX. **Estimular a construção de uma "sociedade activa".** Todas as pessoas e instituições podem fazer algo pelo desenvolvimento local. Uma "sociedade activa" é aquela em que um maior número de cidadãos desempenham um papel activo.

X. **Partir das realidades locais.** *Das limitações para as superar; das possibilidades para as multiplicar e para as transformar em alavancas do desenvolvimento.* O desenvolvimento local não se pode fazer como uma construção de castelos no ar.

Este quadro, quando aplicado à realidade do terreno (limitações e possibilidades) é diferente em cada caso e é ele que faz com que o desenvolvimento local assume manifestações tão diferentes. Por isso, é imprescindível reconhecer a diversidade das diferentes situações e reconhecer que a "melhor prática" pode resultar perigosa, dado que o pode não ser em todas situações.

Este "decálogo do desenvolvimento local" pode-se sintetizar em três elementos chave que permitirão um acesso mais fácil, através da "Via Sul"

- **Mobilização: relacionado com o estímulo, a informação e a formação de, para e com, a sociedade civil.**
- **Diálogo social, concertação e consenso: relacionado com o conceito de coordenação e colaboração entre os diferentes actores sociais, políticos e económicos.**
- **Estratégia: relacionada com os recursos existentes e o potencial local, o desenvolvimento planificado, coerente, sustentável e integrado.**

EXEMPLOS

Observatório local de Ciudad Real – Espanha.
http://www.ayto-ciudadreal.es/Observatorio_Local_d.223.0.html

Abordando temas como meio ambiente, população e formação académica, este observatório recolhe dados sobre os principais sectores do município.

RELATIVAMENTE A ESTE CAPÍTULO, LEMBRE-SE QUE….

- **Uma estratégia de desenvolvimento local assenta sobre três pilares a) uma estratégia global que aborde de forma realista e coerente os principais problemas que a localidade tem; b) a mobilização da sociedade civil local em prol do seu desenvolvimento; c) o dialogo social, a concertação e o consenso entre os diferentes actores sociais, políticos e económicos existentes nesse território.**

- **Entre os elementos chave para o possível êxito de uma estratégia de desenvolvimento local inclui-se o objectivo de enraizar localmente o projecto de desenvolvimento; é fundamental, pois, saber estimular a construção e a consolidação de uma sociedade civil activa.**

- **O desenvolvimento local, com todo seu significado de estimulador da mudança de mentalidade e de atitudes, de geração de novas iniciativas, de criação de um clima adequado para a inovação, etc., requer o factor tempo como elemento inevitável para o seu êxito. Uma estratégia de desenvolvimento local deve ter objectivos a curto, médio e longos prazos.**

- **Na actuação quotidiana do desenvolvimento local, é desejável ter presente os conteúdos básicos do decálogo, dado que podem ajudar a possuir uma visão estratégica do desenvolvimento local a médio e longos prazos.**

Existem importantes diferenças, sob o ponto de vista da estratégia geral, dos objectivos, da organização e da gestão, entre as políticas tradicionais e as novas políticas de desenvolvimento local.

- A política de desenvolvimento local deve ser uma política ***feita a partir de e para âmbito local, tendo em conta factores nacionais e supranacionais***

As políticas tradicionais de desenvolvimento local, tanto as implementadas pela administração central do estado como pela provincial e municipal, caracterizam-se por ser:

Políticas **de base financeira** que, para produzir efeitos, canalizam dinheiro para os agentes de forma directa (subvenções, créditos, etc.) ou indirecta (isenções fiscais, redução de cotizações sociais, etc.)

Políticas **de elaboração modelar** que procuram produzir efeitos padrão. As condições para receber um benefício financeiro ssão condições gerais, iguais para todos e visam produzir o mesmo tipo de efeitos em todos os casos em que se aplicam.

Políticas **de carácter sectorial ou regional**. Articulam-se em torno de um sector ou das competências de um departamento concreto da administração pública.

Contudo, o Estado, as regiões ou as organizações supranacionais podem ter – e têm em muitos casos – políticas de desenvolvimento local que são fundamentalmente instrumentos de ajuda e apoio às próprias políticas locais.

Quais são as características das novas políticas de desenvolvimento local e qua é o seu valor acrescentado?

À luz da análise de numerosas experiências de sucesso[3], pode-se afirmar que algumas das características mais relevantes são:

- Não se tratam de políticas de base financeiras, mas de base real: baseiam-se em projectos reais que são visíveis e não na mobilização de recursos financeiros que procuram uma aplicação idónea. Uma vez identificado o projecto, identificam-se os recursos para o financiar: ***"O projecto é que procura o dinheiro e não o dinheiro que busca projectos".***

- *Baseiam-se em sucessão e acumulação de actuações capazes de gerar projectos e iniciativas.*

- *Não há padronização possível,* pois os projectos a promover devem ser especificamente à problemática local que se inscrevem. Nascem da consideração directa das oportunidades e dos problemas de cada território, procurando aproveitar os recursos locais disponíveis e atendendo as necessidades concretas. Por vezes, nascem de demandas locais ou a sua oferta baseia-se na existências de recursos locais subutilizados.

- Exigem um profundo conhecimento do próprio território, cuja profundidade costuma ser inversamente proporcional à extensão territorial coberta.

- *A forma organizativa* em que concretizam estas políticas é genuinamente local (o que não implica que se desaproveitem experiências externas como fonte de inspiração e orientação.

- A coordenação das múltiplas políticas sectoriais de desenvolvimento aborda-se a partir da base, do território concreto e em redor de projectos concretos.

3 Algumas das experiencias analisadas encontram-se em "Strategic for Local Economic Development Within the Framework of Sustainable Human Development" (Estratégias de desenvolvimento Económico Local em um Quadro de Desenvolvimento Humano Sustentável) de A Vidal, D. Neilsen e R. Lindenthal (editores), CIF/OIT, Maio de 1996.

Destas características, deduz-se que a política de desenvolvimento local:

Não é uma política clássica de desenvolvimento apenas realizada em pequena escala, mas um novo e distinto tipo de política, diferente.

Só pode ser implementada com êxito, a nível local, através da participação activa dos actores sociais, políticos e económicos.

Só existirá onde a sociedade civil local e as suas instituições forem capazes de a criar. Ou sugerem a partir da própria vontade local e se implementam e impulsionam a partir das instituições locais ou, simplesmente, não existem.

O valor acrescentado das novas politicas de desenvolvimento local consiste em:

- Possibilitar a integração e coordenação – de forma harmoniosa e coerente – das diversas políticas sectoriais, das diferentes fontes de financiamento, dos vários recursos humanos e técnicos, etc..
- Integrar os recursos e as acções através do território.
- Apoiar a promoção dos projectos concretos e integrados, caracterizados por uma visão estratégica do desenvolvimento local a curto, médio e longo prazo.
- Dar possibilidade à mobilização e à participação dos actores sociais, políticos e económicos e da sociedade civil em geral.

Diferenças entre os dois tipos de políticas

No quadro seguinte, indicam-se as principais diferenças.

Mudança na política de desenvolvimento		
	Política tradicional	**Novas políticas**
Estratégia dominante	Desenvolvimento polarização Visão funcional	Desenvolvimento difuso Visão territorial
Objectivos	Crescimento quantitativo Grandes projectos	Inovação, qualidade, flexibilidade Espirito empreendedor Numerosos projectos
Mecanismos	Redistribuição Mobilidade do capital e do trabalho	Gestão local do desenvolvimento Prestação de serviços Organização de serviços Organizações intermédias
Organização	Gestão centralizada Organização sectorial rígida Financiamento de empresas Administração pública dos recursos Separação das políticas globais	Gestão local do desenvolvimento Prestação de serviços Organizações intermédias Compromisso comum (público – privado) Estímulo à cooperação Interacção entre as políticas globais e as iniciativas aos diferentes níveis territoriais.
Funções chave	Gestão Intervenção Normalização	Animação Estímulo Experimentação
Competências profissionais.	Especialização Domínio de um avanço tecnológico Administração Qualificação técnica	Polivalência Informação Partilha de informação e uma gestão adequada Conhecimentos associados

RELATIVAMENTE A ESTE CAPITULO, LEMBRA-SE

- Uma política de desenvolvimento local é uma política feita a partir de e para o âmbito local.

- As políticas de desenvolvimento local não são políticas tradicionais feitas em pequenas escalas, mas são uma nova forma de políticas cujas bases, elaboração e formas organizativas diferem substancialmente das políticas de desenvolvimento tradicionais.

- O valor acrescentado das novas políticas de desenvolvimento local consiste no facto que: possibilitem integrar e coordenar de forma harmónica e coerente as diferentes políticas sectoriais, as várias fontes de financiamento, os diferentes recursos humanos e técnicos, etc., através do território; estas políticas apoiam a promoção de projectos concretos e integrados enquadrados numa visão estratégica do desenvolvimento local a curto, médio e longo prazo; da mesma forma dão prioridade à mobilização e à participação dos actores sociais, políticos e económicos e da sociedade civil em geral.

5. O DESENVOLVIMENTO LOCAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

As autoridades locais sempre constituíram um importante agente nos processos de desenvolvimento das colectividades locais. Contudo, durante os anos oitenta adquiriram um protagonismo singular ao propiciarem o aparecimento de iniciativas locais viradas para a resolução dos problemas provocados pelo processo de ajustamento do sistema produtivo.

As comunidades locais trataram de enfrentar as consequências resultantes de tal reestruturação, tentando dinamizar o processo de ajustamento dos sistemas locais.

Alguns administradores públicos deram-se conta da severidade e da relevância da reestruturação produtiva e dos seus efeitos a nível local (elevadas taxa de desemprego, destruição do tecido empresarial, etc.). Estavam conscientemente de que as medidas destinadas a controlar os desequilíbrios macroeconómicos (inflação, deficit público, etc.), desenvolvidas pelas administrações centrais não eram suficientes para construir os sistemas produtivos locais. Era preciso, pois, intervir nos processos de reestruturação, orientar as interversões locais e estimular o aparecimento de iniciativas locais em matéria de fomento do desenvolvimento, tanto económico como social.

Neste contexto, as estratégias de desenvolvimento local devem ser consideradas como um política pública, na qual devem participar o conjunto de actores (público e privado) existente num território, o que requer um grau de participação e de diálogo social importantes.

O desenvolvimento local não se pode conseguir se não existir uma vontade política local para o fazer. Os responsáveis pela tomada de decisões, a nível local, desempenham um papel fundamental. Se bem que possam participar vários níveis da administração na implementação de uma política de desenvolvimento local, os verdadeiros motores da mesma são os governos locais, para além das competências legais que lhes possam estar atribuídas (planos urbanísticos, concessão de licenças, etc.).

Sem liderança e apoio político, é difícil que as iniciativas de desenvolvimento prosperam. As autoridades locais devem liderar as actuações de reestruturação produtiva em cada localidade, estabelecendo alianças com outros agentes públicos e privados. Só desta maneira é possível estruturar uma *verdadeira política de desenvolvimento, pensada a partir e tendo como destino o meio local.*

A diversidade de situações e de problemas em cada situação não permite uma generalização das políticas de desenvolvimento local. Apesar de cada problemática requerer um tipo específico de actuação pode-se, de uma forma

geral, assinalar que as políticas de desenvolvimento local contemplam os seguintes âmbitos:

- **Político**: que lidere e apoie as iniciativas de desenvolvimento local dos actores locais.

- **Institucional:** que assegure a coordenação e a eficácia dos agentes envolvidos.

- Instrumental: que permite solucionar os problemas de desenho e gestão, com a criação de estrutura de apoio, tais como Agência de Desenvolvimento ou outro tipo de entidades.

- Financeiro: que permita adoptar medidas de estímulo ao investimento e de apoio à inovação.

EXEMPLOS

Programa de Arranjos Produtivos Locais – Brasil
http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/sdp/proAcao/arrProLocais/arrProLocais.php.

Programa do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que tem o objectivo de promover a competitividade dos territórios, estimulando os processos locais de desenvolvimento. Neste programa pode.se constatar a necessidade de integrar todos os elementos mencionados neste capítulo.

Desde o local – México
http://www.desdelolocal.gob.mx/

Este é um programa da secretaria de Governo implementado pelo Instituto Nacional para o Federalismo e o Desenvolvimento Municipal que funciona como um guia e ferramenta para que as autoridades tomem decisões.

Ora bem, existem certos perigos relativamente à formulação de uma política de desenvolvimento local.

- *O primeiro, consiste em esquecer a necessidade deste tipo de desenvolvimento nas fases de crescimento económico*. A melhoria da situação económica das empresas e da população local podem envolver o risco de os poderes públicos e /ou os diferentes agentes socioeconómicos considerarem que já não é necessária uma intervenção neste campo.

  Contudo, *as políticas de desenvolvimento local não são unicamente uma resposta* à crise, mas também uma resposta aos processos de reestruturação e de mudança, assim como uma estratégia de antecipação das mutações.

- *Segundo, é considerar que as políticas de desenvolvimento local devem restringir-se unicamente a actividades ou sectores marginais.* Pelo contrário, uma verdadeira estratégia de desenvolvimento local deve contemplar aqueles aspectos chave para melhorar a capacidade competitiva nos mercados das empresas e dos territórios, como a qualidade, o meio ambiente, a inovação tecnológica, etc., assim como potencializar os sectores emergentes e de futuro, sobre os quais assentará a "saúde" futura do tecido económico e social local.

  A definição de uma política de desenvolvimento local requer, pelo menos, três etapas[4]:

1. **Iniciativa para a formulação de políticas**

É a etapa prévia à formulação de uma política de desenvolvimento local e é de grande importância estratégica. Durante esta etapa, a sociedade civil e os líderes locais tomam consciência dos problemas e ria-se uma vontade para os resolver através de uma estratégia de desenvolvimento local.

A iniciativa pode corresponder, e em geral corresponde, aos gestores políticos locais levando em considerações vários factores complementares:

- **Demanda social:** a existência de solicitações concretas nas áreas social (melhoria da qualidade de vida), económica (criação de empresa e de emprego) ou serviços (solo industrial, infra-estrutura, etc.) é uma condição

4 Uma leitura interessante é: Instituto do território e Urbano (ITUR) "processo de formulación de políticas de desarrollo local". MOPU, Madrid, 1987.

necessária para que sejam iniciativas de promoção de política de desenvolvimento local.

- **Dinamismo municipal:** o Prefeito (Presidente da Camara) ou vereadores municipais, isto é, o governo loca, deve estar disposto a realizarem acções que fomentem iniciativos locais de desenvolvimento, tarefas que tradicionalmente não estavam no seu quadro de competências.

- **Apoio no seio do Governo Local:** a liderança costuma ser decisiva para iniciar o programa, mas o apoio do Governo local, no seu conjunto (governo e oposição, se possível) favorece a eficácia na coordenação do projecto e facilita a participação de outros agentes.

- **Vontade politica local:** o compromisso dos líderes locais (políticos, sociais, económicos) com a própria sociedade civil para promover o desenvolvimento e favorecer a melhoria do sistema produtivo local. Tal permite que se estabeleça uma relação que transcende o próprio programa e empreender. Esta vontade política é uma condição necessária, ainda que nem sempre suficiente, para garantir a coordenação com outros programas municipais, especialmente os urbanísticos e sociais.

- **Acordo institucional local:** o consenso social, em torno da ideia, entre grupos políticos, empresários, sindicais, tecido associativo, etc., é uma condição necessária para por em marcha o processo de desenho destas políticas.

- **Disponibilidade de recursos:** a disponibilidade de recursos humanos, técnico e financeiros mínimos na zona é um factor estimulante do processo.

- **Definição de objectivos:** a resposta e o apoio da comunidade local ao projecto de desenvolvimento local leva quer a uma melhor adequação na formulação dos objectivos gerais (criação de empresas, diminuição da desocupação, incremento da taxa de crescimento, melhoria do nível de vida etc.), quer ao cumprimento dos objectivos fixados.

EXEMPLOS

Participação Cidadã – Sevilha, Espanha
http://www.participacionciudadana.sevilla.org/
este site mostra as diferentes formas possíveis de participação assim como a gestão dos processos participativos na cidade de Sevilha.

2. **Formulação da política de desenvolvimento local**

Nesta etapa identifica-se o conjunto de decisões e medidas que se destinam â concepção, proposição e execução de acções que se vão integrar a política de desenvolvimento local do território.

É uma fase difícil pois requer, para além do dialogo inicial entre todos os actores locais, a priorização e o desenho de acções e projectos. Como parte da fase da formulação das políticas de desenvolvimento local podem destacar-se os seguintes:

- Desenho e implementação de um sistema de informação, sensibilização e participação para facilitar de forma efectiva a implementação no processo da sociedade civil.
- Determinação dos objectivos: a definição dos objectivos concretos é base para formulação e justificar a necessidade de desenhar a política de desenvolvimento. A participação dos especialistas externos pode ajudar a definir as prioridades entre os projectos potenciais, assim como o programa concreto de actuação.
- Estabelecimento da estratégia de captação de recursos e procura de apoio institucional. Em geral, esta fase complementa-se com anterior, pois captação de recursos e o apoio institucional são elementos que influenciam na facilidade e execução dos programas e projectos.
- Implementação dos mecanismos de seguimento e avaliação. Após ter posto em marcha os projectos e os programas das estratégias de desenvolvimento local do território, é necessário estabelecer um quadro institucional que implementa mecanismos de seguimento e avaliação.
- A última fase é a elaboração e a criação dos instrumentos institucionais e técnicos adequados da política de desenvolvimento e para o apoio aos programas e projectos que, no quadro dessa política, irão ser implementados. Para tal, costuma-se criar estruturas técnicas que superem a acção meramente pessoal e que dêem suporte à política de desenvolvimento para além das mudanças e dos eventos políticos.
- Devido à importância especial de que restem, todos estes

aspectos chave serão apresentados em detalhe no módulo 2 “Planeamento Estratégico do desenvolvimento local”.

RELATIVAMENTE A ESTE CAPÍTULO, LEMBRE-SE QUE…

- Sem a liderança e o apoio dos poderes locais não é possível estruturar uma verdadeira política local equilibrada e sustentável a partir de e para o meio local (recordando o princípio “pensar global e actuar local”.

- As políticas de desenvolvimento local são, essencialmente, políticas públicas, mas requerem a participação, o diálogo social, a concertação e o consenso dos actores sociais, políticos e económicos – públicos e privados – existentes na área.

- As políticas de desenvolvimento local não são unicamente uma resposta defensiva face a uma situação de crise, mas constituem fundamentalmente, uma estratégia de antecipação da mudança e dos processos de reestruturação económica e social.

6.1. O processo de descentralização dos âmbitos de decisão[5]

Como se viu antes, o êxito dos programas de intervenção a nível local requer a mobilização e a coordenação dos potenciais económicos, técnicos e humanos e financeiros.

As reformas institucionais que propiciaram uma descentralização (a nível municipal, distrital, estadual, provincial, e regional) permitiram às entidades locais uma maior intervenção nos processos de desenvolvimento e deram-lhes uma certa autonomia nas iniciativas que visam regenerar o tecido sócio-econonómico.

Desde os inícios dos anos oitenta, produziram-se, sem cessar, esforços para "descentralizar" os aparelhos públicos.

> Os poderes públicos começam a transferir certas competências para os serviços locais, a multiplicar estes últimos e a associá-los a agentes externos à própria administração: *"a descentralização converte-se, no estímulo a novas estratégias para criar emprego e fomentar o desenvolvimento. Lá onde surge uma reforma administrativa, o seu conteúdo enriquece-se com uma dimensão económica. Ao aprofundar a descentralização para que se desenvolvem iniciativas locais surge também uma nova forma de administração, mais próxima da animação do que da gestão,.."*[6]

Dada a prioridade de questões como a criação de empresas e a geração de emprego, tornou-se evidente que *não era suficiente limitar-se a fazer descer os objectivos gerais (nacionais) ao longo das hierarquias administrativas (até ao nível local)* devido a, entre outras razões:

> A fragmentação do mercado do trabalho, pelo que é conveniente adaptar o melhor possível o aparelho nacionais às realidades dos mercados locais de trabalho e aos efeitos que neles se manifestam.

> O estabelecimento de medidas específicas para certos grupos sociais, para determinados tipos, de empresas (micro empresas e Pme`s, por exemplo),

5 Leituras interessantes sobre as novas competências das comunidades locais são OCDE, *"Nuevas competencias para las comunidades locales"*, em Emprego e educação a nível local, Ministério do Trabalho e Segurança Social, Madrid, 1989, e Greffe, Xavier, *"Descentralizar en favor del empleo",* Ministério do Trabalho e Segurança Social Madrid, 1990.

6 Ver Greffe, Xavier, *"Descentralizar en favor del empleo",* Ministério do Trabalho, Madrid, 1990.

pois se se pretende chegar a todos e ir para além do tratamento uniforme da visão tradicional, é preciso idealizar outro tipo de oferta de serviços.

A necessidade de as empresas conhecer melhor as medidas de apoio ao seu desenvolvimento, as políticas activas de emprego, etc.

A intervenção cada vez mais activa dos poderes públicos local no campo do emprego. A concentração do desemprego levou os poderes locais a assumirem responsabilidades, quer através de medidas de âmbito tradicional, como as de protecção social, ou medidas inovadoras, como a ajuda à criação de novas actividades. Face a actores socioeconómicos cada vez mais actuante, já não é possível apresentar serviços estatais desconcentrados e carentes de poder de iniciativas e de negociação. Inova-se aproximando os serviços aos cidadãos, à sociedade civil…

6.2. Valorização dos processos de descentralização

Como resultado dos processos de descentralização, confiaram-se, em números países, novas responsabilidades às autoridades locais em matéria de desenvolvimento económico e social.

As medidas descentralizadoras adoptaram formas muito diversas em função da estrutura administrativa e política de cada país.

Contudo, se fizermos um primeiro balanço dos incipientes processos de descentralização, podemos observar alguns elementos comuns:

Em alguns casos, as medidas descentralizadoras são insuficientes: a transferência real de competências dilui-se ao longo da hierarquia administrativa, multiplicando empregos, duplicando funções e programas de apoio, gerando confusão nos utilizadores e actores socioeconómicos e fomentando a necessidade de regulamentações detalhadas.

Os níveis de coordenação entre os serviços oferecidos a nível regional, provincial, distrital ou municipal são, em muitos casos, insuficientes. Por vezes a própria regulamentação do processo descentralizador incita à rivalidade entre diferentes categorias de funcionários. Por outro lado, a descentralização deveria conduzir a uma coordenação por objectivos e por acções ao nível do território.

Por último, em muitos casos transferem-se ou descentralizam-se as competências, mas não se transferem ou descentralizam os recursos humanos, técnico e financeiros.

Em algumas ocasiões, mais do que uma descentralização de capacidades e de âmbitos de decisão, levou-se a cabo uma estratégia do Estado com objectivo de associar as autoridades locais aos seus próprios programas nacionais, tendo por finalidade aumentar a sua eficácia:

Fomenta-se a intervenção das autoridades locais já que os programas não teriam a eficácia suficiente se o âmbito local não se responsabilizasse por estes dispositivos.

Os programas nacionais descentralizados poderiam beneficiar do conhecimento que as autoridades têm do meio local e dos actores socioeconómicos locais.

Facilita-se a coordenação de programas em princípio independentes entre si, mas que confluem sempre no território.

Neste contexto, a participação das autoridades locais ao processo de descentralização pode realizar-se de varias formas, que vão desde a associação ao funcionamento dos serviços estatais descentralizados (seja através de uma participação meramente consultiva ou com um poder deliberativo e decisório) até encomendar-lhes a preparação e a execução de programa específicos em matéria de formação, gestão de serviços de emprego, etc.

6.3. Necessidade de afectação dos meios necessários.

As comunidades locais que foram mais longe na mobilização a favor do desenvolvimento local são aquelas que conseguiram dispor dos meios

administrativos, institucionais, humanos, técnicos e financeiros para assumirem uma intervenção nesse novo campo.

A administração local sempre teve uma função económica (p.e. planificação urbanística), mas não tinha consciência de que poderia ter uma política económica própria[7]. A isto uniu-se uma crescente convicção da administração central de que canalizar recursos através das instituições locais, melhorias a rapidez e a eficiência das medidas e dos programas adoptados, dado que:

Têm um conhecimento directo da problemática social.

Estão imersas no tecido social local, conhecem de uma forma mais directa os problemas e as suas possíveis.

Podem dar respostas, com maior agilidade e eficácia, às solicitações sociais e adoptar medidas que se adeguem à sua realidade.

A perplexidade provocada pela rapidez das mudanças produtivas deu lugar, de forma progressiva, à materialização de novos instrumentos de intervenção e as medidas inovadoras que respondem aos novos problemas que se colocam[8].

- Para enfrentar estes problemas e para fazer face à gestão da mudança estrutural, foram-se criando instrumentos especializados como, as Agências de Desenvolvimento Local[9]. Normalmente, estas foram o primeiro instrumento criado para promover a revitalização produtiva, a inovação e o desenvolvimento tecnológico. Os motivos que levam à sua criação diferem de umas localidades para outras, mas têm em conta todas as experiências, um papel chave articulação da política económica e industrial local.

6.4. Campos de actuação local.

Actualmente há uma tendência para abandonar as grandes opções de estratégia de acção directa sobre sectores produtivos *em favor de uma intervenção indirecta,*

7 Os poderes públicos locais sentiram-se cada vez mais “responsáveis” pela execução de iniciativas para “acondicionar correctamente o meio”, o que acrescenta às possibilidades de desenvolvimento e de materialização dos resultados esperados. Assim, foram adoptando.

8 Ver OCDE “Implementing change trough local iniciative” Innovation and Employment 2,1989.

9 O objectivo genérico das Agências de Desenvolvimento Local (ADEL) pode resumir-se na promoção económico no âmbito territorial da sua competência, são portanto, organismos com uma clara competente territorial na sua própria definição.

mais horizontal e menos sectorial, orientada para criar condições adequadas para que tecido empresarial possa crescer e consolidar-se.

O seja, as políticas locais contribuem mais para as condições de infra-estrutura e de serviços adequados para a geração de novas actividades e para a difusão da iniciativa e da inovação tecnológica, assim como para facilitar o diálogo social entre os diferentes actores socioeconómicos.

Os campos de actuação a nível local são muito numerosos e diversos, mas podem resumir-se em três grandes tipos:

- **Política de animação socioeconómica:** visam favorecer a criação de um meio favorável à criação e ao desenvolvimento das empresas, tais como:

  Informação

  Orientação e assessoria

  Assistência técnica especializada

  Formação empresarial

- Promoção e melhoria de infra-estruturas produtivas: destinada a criar um ambiente adequada ao bom desenvolvimento das actividades produtivas, o que inclui:

  A promoção do solo industrial

  A reabilitação de espaço produtivo

  Os Centros de Empresas

  Os Centros de Formação.

  Os Parques Tecnológicos e os ninhos de empresas

  Os Institutos tecnológicos e os Centros de Serviços tecnológicos (Centros de Inovação, etc.)

  Outras infra-estruturas (novas tecnologias, telecomunicações, etc.)

Exemplos

O investimento dos governos locais nas tecnologias da informação para apoiar o processo de desenvolvimento é, felizmente, cada vez mais frequente e não apenas restringido às grandes cidades. Provam-nos como os de (entre outros):

Municípios de Évora – Portugal

http://www.cm-evora.pt/pt/C%c3%a2mara%20Municipal%20de%20%c3%89vora.htm

Prefeitura Municipal de Canela, Rio Grande do Sul – Brasil
http://www.canela.rs.gov.br/index.htm

Prefeitura do Departamento de Cochabamba – Bolívia
http://www.cbb.entelnet.bo/

- Programas e projectos de desenvolvimento e de apoio às empresas locais, como:

  Programas de difusão e promoção da inovação

  Estudos de oportunidade e de viabilidade

  Diagnósticos socioeconómicos e programas integrais de desenvolvimento

  Programas de melhoria do meio ambiente.

EXEMPLOS

Agência de desenvolvimento local – Cangas de Nacaea – Astúrias – Espanhol
http://www.adlnarcea.com/

Este é um exemplo de uma agência que realiza actividades para fomentar o desenvolvimento socioeconómico da região, no quadro do Pacto Institucional para o Emprego.

RELATIVAMENTE A ESTE CAPITULO, LEMBRE-SE QUE …

- **Os processos de descentralização administrativa favorecem a implementação por parte dos poderes públicos de estratégias de desenvolvimento local, mas o verdadeiro impulso é a vontade e a decisão política para enfrentar os problemas da sua localidade, para além das competências jurídico-formais que possam ter.**

- **A proximidade e o conhecimento dos problemas locais, aliados à maior capacidade para proporcionar respostas ágeis e adequadas à**

realidade, aumentam a eficácia e a eficiência dos recursos destinados ao desenvolvimento.

- **Tende-se a abandonar as grandes estratégias de actuação directa sobre os sectores produtivos a favor de uma intervenção indirecta, mais horizontal e orienta à criação de condições para que o tecido empresarial possa crescer e consolidar-se.**

7. BIBLIOGRAFIA

Agenda 21 (texto integral em português), Conferencia das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro. Brasil 19982.

Alvarez, Eréndira, Castro Soto, Oscar: *Participatión Cuidadana e Goberno Local, Agenda de la Reforma Muniicipal en México – Cuadenos.*

Bava, Silva Caccia (2001): Participação, Representação e novas formas de diálogo público – Brasil, Pólis – Cadernos disseminação de inovações.

Bandeira, Pedro (1996): Participação, articulação de actores sociais, e desenvolvimento regional – Brasil. IPEA - Instituto de Pesquisa Económica Aplicada.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento: *"libro de Consulta sobre Participatión"*

Boschi, Renato Raul (1998): Governança, participação e eficiência Das políticas publicas: Exame de experiencias municipais no Brasil, Fundação Joaquim Nabuco (Seminário "A reforma do Estado no Brasil: possíveis obstáculos, 20-21 de Agosto de 1978).