

Desenvolvimento local e protecção social na Europa



O Programa global Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza (STEP) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) intervém em duas áreas temáticas interdependentes: a extensão da protecção social aos excluídos e as estratégias integradas de inclusão social.

O STEP apoia a concepção e a difusão de sistemas inovadores destinados a estender a protecção social às populações excluídas, em especial as da economia informal. Ocupa-se, em particular, de sistemas baseados na participação e organização dos excluídos. O Programa STEP contribui, igualmente, para o reforço dos laços entre estes sistemas e os demais mecanismos de protecção social. Desta forma, o STEP apoia o estabelecimento de sistemas nacionais de protecção coerentes, fundados nos valores de eficácia, equidade e solidariedade.

O Programa STEP situa a sua acção na área da protecção social no mais amplo contexto da luta contra a pobreza e a exclusão social. Coloca especial empenho numa maior compreensão dos fenómenos de exclusão social e no maior reforço, no plano metodológico, as estratégias integradas que visam minorar este problema. O STEP outorga especial atenção a articulação entre o nível local e o nível nacional, contribuindo, em simultâneo, para o agendamento internacional destas questões.

O STEP combina diferentes tipos de actividades: realização de estudos e investigações, produção de ferramentas metodológicas e documentos de referência, formação, execução de projectos no terreno, apoio técnico à definição e à aplicação de políticas e fomento do trabalho em rede com os agentes.

A acção do programa integra-se na intervenção do Serviço de Políticas e Desenvolvimento da Segurança Social da OIT e, em particular, na sua Campanha Mundial de segurança social e cobertura para todos.

Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza Serviço de Políticas e Desenvolvimento da Segurança Social

Bureau Internacional do Trabalho

4, route des Morillons

CH-1211 Genebra 22

Suíça

Tel.: (+41 22) 7996544

Fax: (+41 22) 799 6644

E-mail: step@ilo.org

<http://www.ilo.org/step>

Desenvolvimento local e protecção social na Europa

Jordi ESTIVILL

Bureau Internacional do Trabalho

Copyright © Organização Internacional do Trabalho, 2008
Primeira edição, 2008

Todos os direitos e publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho são reservados de acordo com o Protocolo 2 da Convenção Universal dos Direitos de Autor. No entanto, podem ser reproduzidos pequenos excertos das mesmas, sem autorização, na condição de que a fonte seja indicada. Para direitos de reprodução ou tradução devem submeter-se os pedidos para a seguinte morada : Gabinete de Publicações (Direitos e Autorizações), International Labour Office, CH-1211 Genebra 22, Suíça ou para o endereço electrónico : pubdroit@ilo.org. Estes pedidos serão bem recebidos pelo *Bureau* Internacional do Trabalho.

Desenvolvimento local e protecção social na Europa /
Bureau Internacional do Trabalho, Departamento da Segurança Social – Genebra: ILO, 2008
v, 68 p.

ISBN 978-92-2-821049-1 (print) & 978-92-2-821050-7 (web pdf)

International Labour Office; Social Security Dept

Social protection / local economic development / social exclusion / Europe

02.03.1

Também disponível em espanhol: *Desarrollo económico local y protección social en Europa* (ISBN 978-92-2-321049-6 (print) & 978-92-2-321050-2 (web pdf)), Genebra, 2008, e em inglês: *Local development and social protection in Europe* (ISBN:978-92-2-121049-8 (print) & 978-92-2-121050-4 (web pdf)), Genebra, 2008.

ILO Cataloguing in Publication Data

As designações utilizadas nas publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho, que estão em conformidade com a prática das Nações Unidas, e a apresentação dos dados aí descritos não implicam, da parte do BIT, qualquer tomada de posição no que diz respeito ao estatuto jurídico de determinado país, zona ou território ou das suas autoridades, nem no que diz respeito ao traçado das suas fronteiras.

Os artigos, estudos e outros textos assinados comprometem, unicamente, os seus autores, e a sua publicação não significa que o BIT subscreva as opiniões nelas expressas.

A menção ou omissão de determinada empresa ou determinado produto ou processo comercial não implica, por parte do BIT, qualquer apreciação favorável ou desfavorável.

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho podem ser obtidas nas principais bibliotecas ou escritórios locais do BIT. Podem ser igualmente procuradas de forma directa, como um catálogo ou lista das novas publicações, na seguinte morada : Gabinete de Publicações, International Labour Office, CH-1211 Genebra 22, Suíça, através do endereço electrónico : pubvente@ilo.org ou através da nossa página *Web* : Imprimido em Genebra.

Índice

1. Introdução	1
2. Delimitação e problematização	3
2.1 Identificação do território local.....	3
2.2 Protecção, capital e desenvolvimento social.....	7
3. Criando algumas tipologias	11
4. Experiências de desenvolvimento local e protecção social	21
4.1 Política e planificação social local. Dos distritos aos planos de zona em Itália.....	21
Introdução	21
Política social e luta contra a pobreza à italiana	21
Distritos Industriais e Pactos Territoriais.....	24
Um novo impulso ao desenvolvimento social local. Os Planos de Zona.....	26
Programação social regional e local em Friuli Veneza Giulia (F.V.G.)	29
Desenvolvimento local e planeamento social	31
4.2 Redes sociais locais, Famalicão em Portugal	32
Introdução	32
A nova geração de políticas sociais	32
O Programa Nacional Redes Sociais	34
As principais dimensões demográficas e sócio-económicas de Famalicão	37
Implementação da Rede Local.....	40
Alcance e limites do Plano.....	41
Programa nacional, rede social local e conjuntura económica	43
4.3. Capital social e desenvolvimento sócio- económico em Vall d'en Bas.....	44
Introdução	44
Um pequeno vale rural.....	45
O emparcelamento	45
A fusão dos quatro Municípios	46
As origens da Cooperativa do Vall d'en Bas	47
Consolidação e superação dos desafios da Cooperativa	47
Alguns resultados sócio-económicos da Cooperativa.....	48
Emparcelamento, fusão municipal e Cooperativa, três motores da prosperidade local.....	49
Capital social e desenvolvimento sócio- económico local.....	51
Economia social e desenvolvimento local. Um caso exemplar?	53

5. Algumas orientações pedagógicas	55
A recriação de Pseudopaís	55
A clarificação conceptual e a crítica dos estereótipos.....	55
A descoberta das relações entre desenvolvimento local e protecção social.....	56
O tratamento formativo dos casos.....	56
A utilização do CIARIS	57
Anexo metodológico	58

I. Introdução ¹

Existe uma extensa produção literária sobre o desenvolvimento local, bem como sobre a protecção social. No entanto, o mesmo não se passa quando se trata de relacionar os dois fenómenos. Esta ausência de publicações, investigações e trabalhos de campo é, em simultâneo, um estímulo e uma dificuldade.

É um estímulo, pois não se podem negar os esforços, essencialmente do ponto de vista económico, para pôr em evidência as vantagens, os limites e as capacidades do desenvolvimento local, ao mesmo tempo que a protecção social tem sido objecto de vários trabalhos sobre o seu financiamento, a sua extensão ou limites, as suas funções, a sua eficácia e a sua eficiência. A Organização Internacional do Trabalho interessou-se pelos dois temas, tanto através do seu Programa LED (Desenvolvimento Económico Local) (Rodríguez Pose, A., 2002)², como do Serviço de Políticas e Desenvolvimento da Segurança Social (Reynaud, E., 2003)³ e do Programa STEP (Estratégias Técnicas de Luta contra a Exclusão e a Pobreza).

As potenciais articulações entre ambos são ainda pouco transparentes, abrindo assim um amplo e fecundo campo de estudo, pleno de desafios. Por essa razão procura-se, neste texto, problematizar e delimitar os dois fenómenos, para poder reflectir sobre as suas relações e estabelecer possíveis tipologias das suas formas de articulação. Essa articulação pode ter uma considerável importância no contexto actual, na medida em que tanto o desenvolvimento local como a protecção social evidenciam algumas fragilidades e são alvo de muitas controvérsias, nas quais intervêm as Agências Internacionais, a União Europeia, os governos e diversos sectores da Administração Pública, os actores socio-económicos e o mundo associativo.

O principal obstáculo resulta desta falta de transparência, que dificulta ver até que ponto o desenvolvimento económico local é uma condição necessária, mas não suficiente, para um planeamento mais global que inclua a dimensão social, e torna difícil aprofundar esquemas de protecção social que possam ser projectados na escala territorial, em âmbitos mais reduzidos que o estatal. A esta dificuldade junta-se a de encontrar experiências concretas que mostrem estas relações e possam ilustrá-las.

Alguns exemplos evidenciam estas dificuldades. Muitos projectos co-financiados por instâncias europeias na luta contra a pobreza e a exclusão, actuaram principalmente numa perspectiva de *targeting (focalização)*, por grupos-alvo (Primeiro e Segundo Programa), e quando adoptaram um enfoque territorial, penderam para aproximações sectoriais (habitação, educação, saúde) ou para modelos de crescimento económico que os afastaram dos aspectos sociais. Outro exemplo advém dos projectos de outros programas Comunitários, mais estritamente ligados ao desenvolvimento local, como o LEADER ou o LEDA, que insistiram na dimensão económica (investimentos em infraestruturas e equipamentos, aumento da produção agrícola) ou que tiveram como objectivo a criação quantitativa de emprego, valorizando pouco a sua qualidade, continuidade e distribuição.

¹ Este artigo é o relatório nacional para a África do Sul, baseado em estudos de caso e recomendações dos autores para um conjunto de ferramentas de aprendizagem sobre « Abordagens integradas de desenvolvimento económico local e protecção social » no âmbito do CIARIS – Centro Informático de Aprendizagem e Recursos sobre Inclusão Social.

² Rodríguez Pose, A. (2002), 'El papel de la OIT en la puesta en practica de Desarrollo Económico Local en un mundo globalizado', OIT, Genebra.

³ Reynaud, E. (2003), 'L'extension de la couverture de la sécurité sociale: la démarche du Bureau International du Travail', OIT, Genebra.

A incidência territorial das prestações não contributivas dão-nos mais exemplos desta relativa falta de transparência. Assim, o Rendimento Mínimo de Inserção em França (que foi uma medida centralizada), só quando foi descentralizado – outorgando a sua gestão aos Conselhos Gerais – é que foi possível determinar a sua repercussão no desenvolvimento sócio-económico de uma Região ou de um Departamento (Estivill, J., 2006)⁴. Tal permitiu fazer uma avaliação do impacto das actividades de inserção económica no Pays de la Loire em termos de massa salarial, emprego e procura regional (CNIAE-Avise, 2004)⁵. Também cabe, neste sentido, lembrar as dificuldades das Comissões Locais de Acção Social em Portugal na integração do “rendimento mínimo garantido” numa perspectiva de desenvolvimento territorial, até o programa Redes Sociais Locais ter começado a estabelecer condições (um diagnóstico sócio-económico local e redacção de um plano de desenvolvimento) para situar estas prestações não contributivas e os itinerários de inserção no contexto dos esforços de promoção de um desenvolvimento sócio-económico. As Agências de desenvolvimento local criadas em 1997 em Valonia enfrentaram dificuldades semelhantes (Hamzaoui, M., 2006)⁶.

Pelas razões apresentadas, e após esta introdução, o presente trabalho começa por delimitar alguns conceitos e invoca a sua problematização na tentativa de aproximar as duas áreas para, em terceiro lugar, ensaiar várias tipologias possíveis que estabeleçam relações entre eles. A quarta parte é composta pelos três casos de Portugal, Espanha e Itália. Foram escolhidos estes três casos da Europa latina por serem exemplos significativos de diferentes tipos de relações entre a protecção social e o desenvolvimento local, por serem menos abordados nas análises comparativas de política social e por se desenvolverem no contexto de um modelo periférico com articulações específicas entre o estado e a economia e sociedade locais. De cada um destes exemplos são retiradas conclusões que permitem caminhar para uma generalização. A última parte apresenta algumas orientações pedagógicas que podem ajudar na adaptação deste texto, tendo em vista objectivos de formação.

⁴ Estivill, J. (2006), ‘Inserción, economía social y desarrollo territorial en Francia’ *in* Revista Servicios sociales y políticas sociales, Madrid, nº 74.

⁵ CNIAE-Avise (2004), ‘Etat des Linux de l’insertion par l’économique dans les Pays de la Loire’, CNIAE, Paris.

⁶ Hamzaoui, M. (2006), ‘La gestión territorial de los problemas sociales’ *in* Revista Políticas Sociales, Barcelona, nº 20.

2. Delimitação e problematização

2.1 Identificação do território local

Como é lógico, o primeiro conceito em torno do qual deve girar esta delimitação e problematização é o do território local. A questão a colocar é simples: o que se entende por local? À partida, são também simples duas respostas genéricas. Na Europa, é entendido como aquele lugar, locus em latim, com as mesmas características geográficas, económicas, sociais e culturais que lhe atribuem uma unidade e o diferenciam dos espaços vizinhos. A segunda versão remete para os territórios cuja delimitação institucional, administrativa e política está sujeita aos estados. Rapidamente se identificam os limites destas duas respostas.

Por um lado, onde começam e onde terminam estes lugares e quais são os factores homogeneizadores aos quais deve ser dada prioridade para os definir? Poderá haver continuidade espacial de uns e não de outros. Por outro lado, haverá um patamar inferior de organização do estado e dentro dele que não tenha um certo nível de reconhecimento institucional? Este reconhecimento não coincide geralmente com as entidades territoriais económicas, sociais e culturais. A partir destas duas perspectivas seria necessário estabelecer a sua confluência, ou seja, uma certa identidade real interna, marcada por rupturas espaciais com o exterior e um certo reconhecimento político. A isto acresce ainda o reconhecimento dos habitantes que pertencem ao “lugar”.

Assim, para que se constitua uma unidade territorial na qual possa ser produzido e identificado um potencial desenvolvimento sócio-económico, seria necessário um triplo reconhecimento: o da sua diferenciada estruturação sócio-económica e cultural, o de um determinado âmbito institucional e o dos actores e cidadãos que nele vivem.

A maioria dos autores (Vazquez Barquero, A., 1993⁷, Geddes, M., Benington, J., 1992⁸, Chanan, G., 1997⁹,...) estão de acordo em que, até certo ponto, cronologicamente, o movimento a favor do desenvolvimento local passou – depois de iniciativas mais centralizadas e desde o início da década de 60, com os seus pólos de desenvolvimento e as suas “catedrais no deserto” do *Mezzogiorno* italiano – a uma fase na qual são potenciados os recursos diferenciados de um território específico, são transferidas competências das autoridades centrais para níveis inferiores e é dada primazia aos esforços das pessoas e das suas organizações de base.

Este movimento, que tem dinâmicas e formas distintas na Europa Ocidental, incluindo nos países mais centralizados, coincide com

- 1) a reestruturação do modelo produtivo,
- 2) as modificações do papel das zonas rurais e das cidades,
- 3) as crescentes dificuldades do mercado de trabalho e da protecção social,
- 4) o aumento e o aprofundamento da pobreza e da exclusão,
- 5) a progressiva integração económica à escala europeia e

⁷ Vazquez Barquero, A. (1993), ‘Política económica local’, Ed. Pirámide, Madrid

⁸ Geddes, M., Benington, J. (ed.) (1992), ‘Restructuring the local economy, Longmans, Londres.

⁹ Chanan, G. (1997), ‘Regeneration from within’, European Foundation, Dublin.

6) os efeitos da globalização.

Cada um destes processos mereceria uma análise pormenorizada, mas o que aqui se pretende salientar é a sua influência ambivalente sobre a reestruturação do local.

O primeiro destes processos supõe a crescente importância da mobilidade e da flexibilidade produtiva, das redes das pequenas e médias empresas, da fábrica difusa, da deslocalização das empresas e dos mercados locais. O segundo processo leva a uma procura do desenvolvimento endógeno do mundo rural e ao novo protagonismo das autoridades locais, ao mesmo tempo que leva ao alargamento das funções das cidades. O terceiro processo envolve um trabalho cada vez mais precário, com um número crescente de trabalhadores a receber prestações sociais quando anteriormente os seus rendimentos provinham da sua actividade laboral. Esta situação levou ao repensar das políticas de emprego, descobrindo novas fontes territoriais de emprego, e a colocar o acento sobre as políticas locais de ocupação e de *social welfare*, dado os limites das macro políticas de trabalho e do crescimento financeiro da segurança social. O quarto processo convida a redefinir um crescimento geral económico que não tem em conta a distribuição territorial dos resultados nem a sua sustentabilidade a longo prazo, obrigando a pensar uma governação que não pode continuar a marginalizar territórios, actores e populações, sem ter em conta a sua coesão social.

A integração económica que as instâncias europeias impulsionaram tem efeitos positivos; contudo, ao mesmo tempo que se promove um grande mercado no qual circulam bens, pessoas e capitais e que as decisões monetárias e financeiras são cada vez mais supra estatais, são criados desequilíbrios territoriais consideráveis. Isto obriga a estabelecer políticas de compensação e processos territoriais através dos fundos estruturais (FEDER, FSE), além de programas mais experimentais (POBREZA III, LEADER I e II, LEDA, URBAN, ...) que colocam o acento no desenvolvimento localizado. A progressiva aplicação do princípio de subsidiariedade na União Europeia também ajuda a potenciar o papel das autoridades e do mundo associativo local.

Apesar do risco de se atribuir à globalização económica a responsabilidade por tudo o que está a acontecer, não se pode deixar de reconhecer que é um fenómeno crescente, até certo ponto imparável e com efeitos sobre a divisão internacional do trabalho. Cria uma nova hierarquia dos espaços económicos e obriga os estados a manter um baixo controlo dos custos da protecção social para evitar que, com a maior mobilidade do capital financeiro e uma maior pressão fiscal sobre as empresas, estas se deslocalizem e o investimento estrangeiro seja desencorajado. Ao mesmo tempo que os processos económicos parecem desenraizar-se (tecnologia das comunicações, menor importância dos custos de transporte) e a capacidade reguladora dos estados parece debilitar-se, os investimentos tendem a concentrar-se e a localizar-se em territórios com vantagens comparativas (redes de subcontratação, mão de obra qualificada e barata, bens e serviços locais eficazes, ...). Em parte, a globalização económica obriga os actores públicos e privados locais, a quem haviam sido atribuídas novas responsabilidades nos processos de desconcentração e descentralização dos anos 70 e 80, a assumir um papel mais activo na sua intervenção económica. Isto é particularmente evidente nas cidades e regiões com processos de desmantelamento da velha indústria ou de mono produção sectorial e à margem dos grandes circuitos económicos. Esta globalização económica também estabelece as condições de uma nova mobilidade das pessoas que se inscrevem no espaço, criando laços reais e simbólicos (Capron, G., Cortès, G., Guétat-Bernard, H., 2005)¹⁰ e /ou exercendo um nomadismo subterrâneo que funciona como uma mundialização feita por baixo (Tarrus, A., 2002)¹¹.

¹⁰ Capron, G., Cortès, G., Guétat-Bernard, H. (2005), 'Liens et lieux de la mobilité. Ces autres territoires'. Ed. Belin, Paris.

¹¹ Tarrus, A. (2002), 'La mondialisation par le bas', Ed Balland, Toulouse.

Se o crescimento económico nunca teve um impacto económico homogéneo no território, agora ainda menos. Isto traduz-se na transformação das unidades territoriais que, com maior ou menor sorte, correspondiam aos âmbitos institucionais mais tradicionais (políticos, administrativos, eclesiásticos, judiciais, ...). Às regiões, províncias, departamentos, comarcas, condados, municípios e paróquias vão sobrepondo-se os distritos industriais (Itália), o país (França/Espanha), os bassin (França), as aglomerações, as regiões/programas (Portugal/Irlanda), os territórios de proximidade, as áreas metropolitanas e urbanas (Inglaterra/Espanha/Suécia), as comunidades territoriais (Inglaterra/Irlanda/Espanha).

Sobre estas transformações das unidades locais, que vão modificando o seu perímetro e, com frequência, a sua natureza, é expressa uma grande quantidade de políticas e medidas. Sem sermos exaustivos, podemos citar as seguintes:

- Alemanha. Programa de Renovação Urbana (1993), Política pela cidade solidária (1998).
- Áustria. Programa de desenvolvimento regional.
- Bélgica. Missões Locais (1994), Fundo Flamengo para a integração (1986), Projectos de bairro em Bruxelas (1987), Agências de desenvolvimento local em Valonia (1997).
- Dinamarca. Comité de Iniciativas urbanas (1994), Melhoria das áreas urbanas (1996), Fundo para o desenvolvimento social (2002).
- Escócia. Nova Vida para os centros urbanos (1988), Programa de desenvolvimento Comunitário.
- Espanha. Programa de colaboração com as corporações locais, Áreas de Reabilitação integrada (1983), Iniciativas locais de emprego (1984).
- França. Política de desenvolvimento social dos bairros (1982), Desenvolvimento social urbano (1988), Política da Cidade e Lei da administração territorial (1992), Planos Locais para a inserção e o emprego (1998), Lei sobre a Solidaridade e a Renovação urbana (2000), Projectos sociais de Território (2002), Lei sobre as responsabilidades locais (2004).
- Finlândia. Projectos piloto para a melhoria dos bairros suburbanos (1996).
- Inglaterra. Desafio das cidades (1990), Pressuposto para a regeneração urbana (1993), Nova fronteira para as Comunidades (1998).
- Irlanda. Programas de desenvolvimento social local de inclusão (2000).
- Itália. Programa de recuperação urbana e de sustentabilidade dos territórios (1998), Pactos Territoriais (1995), Lei de reordenação da administração pública (2000), Planos sociais de Zona (2000).
- Holanda. Programa para as zonas com problemas (1985), Programa de renovação social (1989), Política para as grandes cidades (1993).
- Noruega. Programa para as zonas urbanas desfavorecidas (1997).
- Portugal. Programa de Redes Sociais (1997). Bairros Críticos (2006).
- Suécia. Projectos para a periferia e políticas para as áreas metropolitanas (1997).

Quando se trata de agrupar e sintetizar estas políticas e programas pode constatar-se que, salvo excepções dirigidas ao desenvolvimento rural, a grande maioria dedica os seus esforços ao mundo urbano: regeneração das cidades, reabilitação dos bairros suburbanos e dos centros históricos, renovação urbana. Isto é coerente com a urbanização massiva da população europeia, a degradação urbanística e social das cidades, e com o crescente protagonismo das autoridades municipais.

O segundo eixo de onde surgem estas iniciativas de desenvolvimento local é o da luta contra a pobreza e a exclusão social de habitantes, grupos e espaços, que estão cada vez mais afastados dos circuitos produtivos e distributivos, e cujos laços sociais se vão degradando. O terceiro eixo que adquire mais ou menos importância em função do mercado de trabalho é o da criação de emprego local. O programa pioneiro da OCDE de 1982, “Iniciativas locais de emprego” (OCDE, 1984)¹², e os diferentes programas comunitários, como por exemplo os Pactos Territoriais, em conjunto com a insistência territorial da estratégia europeia de emprego depois da cimeira do Luxemburgo em 1997 (Comissão Europeia, 2001)¹³, são factores geradores deste tipo de iniciativas, em que um dos seus objectivos é a inserção laboral à escala local.

Todos eles operam sobre a base territorial que, como já foi referido, ultrapassa na maioria dos casos as divisões político-administrativas em função da problemática a tratar ou dos resultados esperados. Encontramos frequentemente nestes programas a inspiração das instâncias europeias e o seu financiamento. Muitos fazem parte de programas estatais mas a sua planificação e execução dependem cada vez mais das autoridades locais e regionais, inscrevendo-se numa cultura de parceria, de colaboração pública e privada dos actores locais. Outro aspecto a salientar é a progressiva tendência para passar de políticas centrais, e de certo modo autoritárias (*top/down*), para modelos que partem de baixo para cima (*bottom/up*) (Albuquerque, F.,2002)¹⁴, de concertação entre as redes locais, de valorização dos recursos endógenos, de participação colectiva dos cidadãos e suas organizações, numa forma diferente de compreender a governação territorial.

Este conjunto considerável de políticas e medidas que incentivam, directa ou indirectamente, o desenvolvimento local nos países mais antigos da União Europeia, não se produziram nos países da Europa Central e de Leste. Em primeiro lugar, a influência dos fundos estruturais e dos planos experimentais da União só começa a fazer-se sentir nos últimos tempos. A este respeito, é significativo o Manifesto de Budapeste de 2004 (IACD, 2004)¹⁵. Em certos casos, levou à criação de regiões, mais ou menos históricas ou artificiais, para a gestão dos Fundos. Em segundo lugar, a maioria destes países tem um passado histórico pesado, sendo alguns estados fortemente centralizados e burocráticos, e apesar de as últimas reformas da administração pública (OCDE, 2005)¹⁶ atribuírem amplas competências às autoridades locais, os seus recursos são muito escassos e destinam-se às necessidades mais urgentes (catástrofes, ajuda aos pobres, ...) ou mais tradicionais (saneamento, iluminação, higiene pública). Em terceiro lugar, não tem havido uma

¹² OCDE (1984), ‘Iniciativas Locales para la creación de Empleo’, Ministério do Trabalho, Madrid.

¹³ Comissão Europeia (2001), ‘Strengthening the local dimension of the European Employment Strategy’, Commission of the European Communities, Bruxelas.

¹⁴ Albuquerque, F.(2002), ‘Apuntes para el curso sobre desarrollo local’, Programa LED, Turim.

¹⁵ Internacional Association for Community Development (2004), ‘The Budapest declaration: Building European civil society through community development’, Community Development journal vol. 39, n.º 4, Oxford.

¹⁶ OCDE (2005) ‘Local development and governance in Central-East and South-East Europe’ OCDE, Trento.

tradição de programas integrados de luta contra a pobreza e a exclusão (Lelkes, O.2006)¹⁷, nem de planos locais de desenvolvimento sócio-económico, ainda que os PNAI (Planos Nacionais de Inclusão) estejam a alterar esta tradição. Em quarto lugar, a segurança social pública está a sofrer uma profunda transformação (Fultz,E., 2002)¹⁸, melhor dito uma divisão, sem que os serviços e as prestações não contributivas sejam, salvo excepções, potenciadas e modernizadas (Rendimentos Mínimos e serviços sociais de cuidado aos idosos e à infância). Em quinto lugar, a colaboração e a concertação a longo prazo entre o sector público e o sector privado são bem mais raras, as organizações empresariais e sindicais têm pouca presença e o movimento associativo está a estruturar-se com dificuldade.

Tudo isto não impede que existam planos nacionais de inclusão e de emprego, que haja uma maior aceitação da noção de exclusão (Zsuzsa, F., e outros 2002)¹⁹, uma pressão e presença crescentes das autoridades locais, que se realizem esforços para a melhoria da eficácia da administração pública, que seja feita uma qualificação dos funcionários e dos voluntários das organizações sindicais, empresariais e associativas, que haja uma melhor coordenação das manifestações da sociedade civil e algumas iniciativas localizadas de desenvolvimento sócio-económico comunitário em áreas rurais e urbanas. A situação e as medidas não são homogéneas em todos os países da Europa Central e de Leste, e existem grandes diferenças entre eles; ainda assim, prevê-se que nasçam e se desenvolvam as condições para a implementação de iniciativas locais, especialmente centradas nos mercados de trabalho locais.

2.2 Protecção, capital e desenvolvimento social

Sem ser necessário remontar à sua raiz etimológica, na qual ‘protecção’ evoca o tecto, o lar, é inquestionável que a rede social primária, o estado, o mercado e o mundo de cariz associativo, constituem as quatro formas que protegem e desprotegem as pessoas (Estivill, J., 1989)²⁰. Quando estas se juntam e se complementam positivamente, é quando se costuma alcançar um maior grau de protecção.

A família, especialmente a mulher, a amizade, os parentes, o campesinato, a pertença a determinados grupos étnicos ou territoriais, etc., permitiram e permitem fazer face a necessidades mais ou menos peremptórias e urgentes, e a desastres naturais ou causados pelo homem. O trabalho e as suas contrapartidas salariais oferecem a possibilidade de comprar produtos e serviços que, nas sociedades mercantis, resolvem as procuras solventes. A economia social (cooperativas, mutualidades, fundações, associações, empresas sociais) ampara cada vez mais os desprotegidos.

O poder público, ligado historicamente à beneficência, criou primeiro os seguros sociais de modelo continental (Birmarkiano), que depois da Segunda Guerra Mundial estendeu-se na Europa num modelo mais universal (Beveridge). No seio dos estados de bem-estar, construiu-se uma segurança social que tende a cobrir os principais riscos das populações autóctones desde o nascimento até à morte, com prestações e serviços específicos dirigidos aos grupos mais marginais. Daí que, na literatura mais corrente haja a tendência para diferenciar-se, dentro da protecção social pública, o esquema da segurança social contributiva – que cobre a doença, a invalidez, a velhice, o desemprego, a maternidade, os acidentes de trabalho e as prestações

¹⁷ Lelkes, O. (2006), ‘Social exclusion in Central-Eastern Europe. Concept, measurement and Policy Interventions’, OIT/STEP, Genebra.

¹⁸ Fultz, E. (2002), ‘Pension reform in Central and Eastern Europe’, OIT, Budapeste, Vol. 1 e 2.

¹⁹ Zsuzsa,F, y otros (2002) ‘Combating poverty and social exclusion’, OIT, Budapeste, Vol 1.

²⁰ Estivill, J. (1989), ‘Alternativas en la protección social’, INTRESS, Madrid.

familiares – do sistema assistencial, *social welfare*, não contributivo – que inclui os rendimentos mínimos e outras ajudas monetárias, os serviços sociais e as ajudas de emergência. (OIT, 2002)²¹

Estes dois esquemas foram abalados pela crise económica dos anos 70, pela relativa deterioração do mercado de trabalho, pela ruptura dos laços sociais e o envelhecimento da população, pela crescente importância do sector informal, pelo aumento das necessidades sanitárias e o seu custo, e pelo aprofundamento da pobreza e da exclusão.

Isto traduziu-se:

- 1) no aparecimento e desenvolvimento das iniciativas de comércio de seguros privados lucrativos, ligados especialmente às pensões de velhice, de reforma, de doença e dependência,
- 2) numa relativa contracção da segurança social pública,
- 3) na introdução de mecanismos de controlo dos recursos em determinadas prestações,
- 4) na crescente importância de mecanismos colectivos e comunitários de protecção (micro-seguros, mutualidades, bancos de tempo, ...),
- 5) na extensão em determinados países, e retrocesso noutros, dos serviços sociais – ainda que o seu volume orçamental tenha aumentado em quase todos, com o aumento dos beneficiários dos rendimentos mínimos.

Ao mesmo tempo que o núcleo central da protecção social pública continuou sob a responsabilidade dos governos centrais (recebimento, financiamento, concepção, planificação, critérios de atribuição/concessão, etc...), deu-se um processo de desconcentração, descentralização e transferência dos mecanismos do *social welfare* (Bonnal, J. y Litvack, J. / F.A.O., 2000)²² para dimensões mais regionais e locais. A municipalização e a distribuição local de certas prestações (desemprego) nos países escandinavos, a renovação social na Holanda, a progressiva federalização da Bélgica, a lei dos Serviços Sociais de 2000 em Itália, a descentralização em França, a reforma da administração local na Irlanda, as competências exclusivas das Comunidades Autónomas em Espanha, são alguns exemplos significativos de como a acção social e os serviços sociais têm cada vez mais como referência o território local.

É no seio deste movimento que principalmente se encontra uma articulação entre os mecanismos do conjunto da protecção social pública e o desenvolvimento local. Em especial, porque a partir dos estudos, agora pioneiros, de Coleman, Bourdieu, Fukuyama e Putman, é cada vez mais evidente que uma das condições para conseguir um verdadeiro desenvolvimento é a criação e promoção do capital social à escala territorial. Estes e muitos outros autores argumentam que depois de uma fase em que se deu primazia ao capital físico, financeiro e humano (Evans, P., 1996²³; Portes, A., 1998²⁴; Woolcok, M., 2000²⁵), a atenção fixou-se no potencial colectivo que

²¹ OIT (2002), 'Seguridad Social. Un nuevo consenso', OIT, Ginebra.

²² Bonnal, J., Litvack, J. (2000), 'Historique de la décentralisation. La décentralisation et la protection sociale', FAO, Ginebra

²³ Evans, P. (1996) 'Government action social capital and development', Rev. World Development n 6, New York.

²⁴ Portes, A. (1998), 'Social capital: its origin, and applications in modern sociology', Annual Review of Sociology n. 24.

resulta da estrutura das relações das pessoas que convivem num determinado território. A grande presença de valores cívicos e de confiança social partilhada, as fortes redes de cooperação entre os diferentes actores e os cidadãos, e os projectos identitários comuns, possibilitam e potenciam uma maior eficiência institucional e democrática, e um melhor e mais sustentável desenvolvimento económico. Não sem limites (Ostrom, E., 1994²⁶; Tarrow, S., 1996²⁷, Bagnasco, A., 1994²⁸, Oltra, C., Alarcón, A.2005²⁹.....), existiria uma grande correspondência entre a dimensão sócio-cultural, de protecção e promoção cívico-social, e os factores políticos e económicos. O desenvolvimento social territorial dependeria, entre outros, da qualidade da produção e distribuição de bens e serviços colectivos, da segurança e confiança que garantem as redes, mais fortes ou mais frágeis (Granovetter, M., 1996)³⁰, dos limites de liberdade individual aliada a uma reciprocidade equitativa, e da capacidade participativa e de cooperação da sociedade e a comunidade local.

A partir desta perspectiva e definição, o desenvolvimento local não se limita ao crescimento económico e à melhoria do bem-estar material, incorporando também a sua distribuição ao conjunto da população e a qualidade de vida colectiva num determinado território.

Chegados a este ponto, devemos precisar a utilização das duas palavras, sociedade e comunidade, ligadas ao desenvolvimento e à protecção. Não são iguais, nem a sua utilização é idêntica, ainda que sejam usadas por vezes com sentidos semelhantes. Sem recorrer à clássica distinção de Tonnies, pode afirmar-se que as aproximações ao desenvolvimento comunitário têm origem nos Estados Unidos e no Canadá (Community Action) nos anos 60, entram na América Latina pela mão da New Frontier na época de Kennedy, e percorrem a Europa sob os auspícios do Programa Europeu das Nações Unidas. Têm um bom eco em Itália, Inglaterra, Espanha, Bélgica e Irlanda, e inclusive ultrapassam a relutância francesa (Medard, J. F., 1969)³¹. De facto, converteram-se num enfoque do trabalho social, numa forma de motivar a participação dos cidadãos no reordenamento do território, numa metodologia de promoção das identidades locais e dos bairros das grandes cidades (Jacquier, Cl., 2005)³².

²⁵ Woolcock, M. (2000), 'Using social capital: getting the relations right in the theory and practice of economic development', Princeton University press, Princeton.

²⁶ Ostrom, E. (1994), 'Governing the economics: The evolution of institutions for collective action', Cambridge University Press, New York.

²⁷ Tarrow, S. (1996), 'Making social science work across space and time: critical reflection on Putnam's', American Political Science Review N 2.

²⁸ Bagnasco, A. (1994), 'Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam', Revista Statu e mercato N40.

²⁹ Oltra, C., Alarcón, A. (2005), 'Modernización ecológica y sus relaciones con el capital social', in Revista Española de Sociología nº5. Madrid.

³⁰ Granovetter, M. (1996), 'The strength of weak ties. A network theory revisited', Sociological Theory, n 1.

³¹ Medard, J. (1969), 'Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis', Armand Colin, Paris.

³² Jacquier, Cl. (2005), 'Les enseignements du développement social local, ailleurs', Revue Recherches et prévisions n. 81, Paris.

A partir da década de 80, estas orientações voltam a estar presentes e, não sem contradições (Bagnasco, A., 1999)³³, tornam-se predominantes no Quebecue canadiano, onde se integram no desenvolvimento económico comunitário (Développement Économique Communautaire) e têm uma grande influência em Inglaterra (New Deal for Community), na Escócia (Scottish Community Development), na Irlanda (Community Development), em alguns países escandinavos, Dinamarca e Finlândia (Acções Comunitárias e Municipais pelo Emprego) e, em menor medida – ainda que a palavra seja de uso corrente –, em Itália (Welfare Comunitario e Comunità Solidale), em Espanha (Desenvolvimento comunitário em zonas rurais e bairros) e em Portugal (Projectos de luta contra a pobreza, e de desenvolvimento local, Bairros Críticos). Neste itinerário, o desenvolvimento comunitário compõe-se por vezes de conteúdos mais económicos, mais sociais ou mais culturais, transformando-se numa técnica de planificação participativa, numa forma de organizar a acção e a expressão dos grupos, geralmente dos mais excluídos e pobres, num meio para potenciar os recursos locais e numa concepção e aplicação do poder local. Assim se associa com o potencial papel da economia social (Community enterprises) e com o desenvolvimento integral local (Pearce, J., 1996)³⁴.

Por seu lado, a literatura francófona, e sobretudo aquela produzida em França (embora não exclusivamente), insiste na noção de desenvolvimento social local desde o início dos anos 80³⁵. Sob esta denominação se apoiam outras palavras como: Projectos sociais de território, Territorialização das políticas sociais, Territórios de proximidade, Coesão social territorial, Contratos de cidade e de territórios, que passam a fazer parte do património terminológico das ciências sociais em França (Autès, M., 2005)³⁶. Para aquela, a utilização da noção de comunidade incita todos os demónios e choca com o ideal republicano. Daí que o conceito de desenvolvimento social local seja crescentemente o mais utilizado nos últimos anos, especialmente para o meio urbano. (Menjin, J., 1989³⁷ Bernoux, J. F., 2005³⁸).

³³ Bagnasco, A. (1999), 'Tracce di comunita', Il Mulino, Bolonha.

³⁴ Pearce, J. (1996), 'Community enterprises in Scotland. Acting locally', *in* People's economy, Op. Cit.

³⁵ A Comissão para o desenvolvimento social dos bairros foi criada em finais de 1981.

³⁶ Autès, M. (2005), 'Territoires et subjectivités. Les nouveaux défis de l'action sociale', *Revue Recherches et prévisions* n. 81, Paris.

³⁷ Menjin, J. (1989), 'Guide du développement local et du développement social', L'harmattan, Paris.

³⁸ Bernoux, J.F. (2005), 'Mettre en oeuvre le développement social territorial', Dunod. Paris.

3. Criando algumas tipologias

As precisões anteriores não deixam de ser importantes para clarificar as relações conceptuais e estratégicas entre o desenvolvimento social e local. Convém agora perguntar como nasce e cresce o capital social e a quantidade e qualidade da protecção social num determinado território, explicitando as possíveis tipologias das suas relações.

1. Com a chegada das **prestações públicas contributivas**, aumentaram os rendimentos individuais, as possibilidades de poupança e consumo, e aumentou a procura. No entanto, estes raramente se tornam elementos motores de um desenvolvimento local. Como Greffe (2002³⁹) afirma “verificou-se que as indemnizações e as prestações sociais, nas regiões com as indústrias tradicionais em crise, dão lugar a uma saída quase equivalente de recursos financeiros para fora do território considerado, o que transforma a sua potencial capacidade numa desvantagem efectiva.”. Além disso, muitas vezes o encerramento das fábricas leva os trabalhadores a regressarem aos seus locais de origem, quando a quantia o permite (reformas antecipadas, indemnização por encerramento...), e o comércio local entra em declínio em favor das grandes superfícies. Noutros casos, estas prestações são absorvidas pelos grupos menos dinâmicos da população (desempregados, idosos) ou, pior ainda, são utilizados pelas máfias e oligarquias locais para neutralizar qualquer promoção económica e social.

Se, por outro lado, a região tiver uma certa dinâmica económica e coerência social, então a chegada das prestações pode ser uma injeção positiva. Alguns autores sublinharam que podia colocar-se a possibilidade de juntar este tipo de prestações, cuja distribuição é individual e não territorial, com os serviços e prestações não contributivas, criando assim um *local social welfare* e também um “mini-estado” de bem-estar social local.

2. Esta perspectiva parece muito mais exequível com as **prestações não contributivas, a assistência social, os serviços sociais, bem como com as ajudas de emergência**, quando estas fazem parte de enquadramentos mais amplos de estratégias de desenvolvimento local. Para tal, deve existir uma instância que as negocie, formalize, estruture e localize neste sentido.

No caso das prestações não contributivas, deve haver um sistema de contrapartidas e devem ser criados dispositivos de suporte para que as ajudas recebidas se convertam na criação de poupança ou de emprego (auto-emprego). A relação entre o aumento dos rendimentos e a criação de emprego costuma ser virtuosa para o desenvolvimento local e a protecção social, como demonstram muitas experiências, em especial na América Latina.

Também as empresas sociais (Bernier, A., Estivill, J., Valadou, C., 1997)⁴⁰ e o conjunto da economia social e solidária demonstraram que são capazes de não só descobrir novas fontes de emprego, como também criá-las e mantê-las com as populações mais desfavorecidas, que são precisamente as destinatárias destas prestações, e muitas vezes tornarem-se em eixos centrais de

³⁹ Greffe, X. (2002), ‘Le développement local’, éditions de l’Aube, La tour d’Aigues.

⁴⁰ Bernier, A., Estivill, J., Valadou, C. (1997), ‘Las empresas sociales en Europa’, Ed. Hacer, Barcelona

um desenvolvimento mais geral (Defourny, J., Favreau, L., Laville, J. L., 1998)⁴¹ e local (Eme, B., 1990)⁴².

3. A criação da extensa gama de **serviços sociais e privados não lucrativos** contribui para travar os processos de empobrecimento e de exclusão social ao nível local, quando têm uma lógica territorial. Isto é menos óbvio quando não são fixos ou se destinam a apenas determinados grupos, e a sua localização é circunstancial ou responde a interesses exteriores ao território (comunidade terapêutica instalada numa zona rural).

No entanto, as creches, os lares de idosos, as escolas-oficina, os serviços de ajuda ao domicílio, os centros de acolhimento de jovens, os centros de dia e, porque não inclui-los, as escolas, os correios e escritórios bancários, os centros de assistência primária sócio-sanitários, as bibliotecas, constituem uma segurança e uma protecção à população, respondem consideravelmente às suas necessidades, criam emprego, nem sempre de raiz local (função pública), polarizam as relações no território e recriam laços sociais. Se forem capazes de adicionar às suas funções explícitas uma dinâmica sócio-cultural, podem desempenhar um papel importante nos processos de desenvolvimento social local (campanhas de prevenção, participação dos utilizadores, relações inter-institucionais, tomada de consciência e procura de recursos). Existem alguns casos, embora não muito numerosos, em que a partir de um centro de toxicodependência (Las Moreras, Córdoba, em Espanha), de uma escola de formação profissional, de um gabinete de inserção laboral de jovens (Chãos, Alcobertas, em Portugal), se conseguiu converter estas problemáticas específicas em preocupações e exigências mais gerais do conjunto da população, se criou uma dinâmica de parceria, que é expressão dos actores locais, e se desenhou e aplicou uma estratégia mais integral de desenvolvimento sócio-económico.

4. As denominadas **ajudas de emergência, de urgência**, têm duas dimensões: as prestações que desde a Idade Média se destinam a proteger os mais necessitados, e as prestações que são atribuídas quando ocorrem grandes catástrofes naturais (terramotos, inundações, secas, fogos) ou provocadas pelo homem (desastres ecológicos, guerras,...).

As primeiras prestações, menos arbitrárias actualmente mas com grande variedade na Europa (Saraceno, Ch., 2004)⁴³, costumam ser da responsabilidade do município e destinam-se a lutar contra a pobreza e a exclusão local mais extremas. São ajudas monetárias que fazem parte do aparato assistencial (Eardley, T. y otros 1996)⁴⁴. Envolvem ajudas ao pagamento da renda, senhas para os refeitórios, vales para transportes gratuitos, alojamento de emergência, ... Apesar de o nível de permanência e de dependência ser menor do que se pensa, este tipo de ajudas, que nos países do norte da Europa são generosas, oferecem saídas individuais paliativas a necessidades urgentes. No entanto, quando são complementadas com rendimentos mínimos (País Basco) podem tornar-se em alavancas para uma integração social ou uma inserção laboral, mas muito dificilmente o será para um desenvolvimento local. Não devemos esquecer que o desenvolvimento local acontece mais facilmente nos territórios onde as medidas de manutenção do rendimento contribuem para diminuir a dimensão dos grupos mais vulneráveis e precários,

⁴¹ Defourny, J., Favreau, L., Laville, J.L. (1998), 'Inserción y nueva economía social', CIRIEC, Valência.

⁴² Eme, B. (1990), 'Développement local et pratiques d'insertion', Revue Economie et Humanisme n. 315, Lyon

⁴³ Saraceno, Ch. (2004), 'Le dinamiche assistenziale in Europa. Sistema nazionali e locali di contrasto alla povertà', Il Mulino, Bolonia.

⁴⁴ Eardley, T. e outros (1996), 'Social assistance in OCDE countries, síntesis report', Stationary Office, Londres.

atribuindo outra legitimidade e confiança a uma sociedade local, que também se mede pela quantidade de pobreza que produz e que tolera.

As ajudas para fazer face às catástrofes costumam ser importantes e são atribuídas em função da sua magnitude. Por vezes parece que se dispersam, noutras ocasiões individualizam-se, noutras ainda são investidas em infraestruturas que beneficiam as empresas exteriores, mas podem chegar a ser factores de promoção económica e social local, em determinadas condições. É importante lembrar que para os territórios empobrecidos, com poucos recursos, com uma população envelhecida e fatalista, dominada por oligarquias despóticas, é muito mais difícil voltarem a “pôr-se em marcha”. Daí que a existência de um capital social mínimo seja uma condição para o desenvolvimento local (Trigilia, C., 2005)⁴⁵.

5. Faltam ainda outras contribuições do esquema de protecção social delineado no ponto anterior. São os **esquemas privados lucrativos**, que só excepcionalmente são motores do desenvolvimento local. Ainda assim, não devem ser desconsiderados, pois os sistemas empresariais de protecção social complementar para os trabalhadores têm efeitos positivos sobre os seus salários, e quando estas empresas têm uma matriz local, produzem consequências não só no mercado de trabalho como também na propensão para assumir a sua responsabilidade social e se converterem num dos actores do desenvolvimento local. De igual modo, se as empresas criarem serviços (creches, lojas cooperativas, escolas de formação,...) para os trabalhadores e suas famílias, estes podem constituir recursos para o desenvolvimento local.

6. O último tipo de mecanismos protectores tem a ver com as **iniciativas mutualistas e comunitárias, e a sua relação com as redes primárias de solidariedade e o sector informal da economia**.

Talvez seja útil recordar que, nas suas origens, a economia social se constituía e encontrava a sua força ao nível local. Nas primeiras Local Union, passando pelas cooperativas de produção ou consumo, terminando nas Sociedades de Socorros Mútuos, predominava a confiança entre os seus membros, o enraizamento territorial num bairro, numa aldeia, e a identificação e defesa colectiva, assim como a resolução de determinadas necessidades. Muitas vezes recorriam às práticas comuns de ajuda mútua e de protecção mais informais, familiares ou de vizinhança. Importa, de igual modo, lembrar que muito rapidamente e no mesmo século XIX, as suas abordagens mais agressivas se internacionalizaram (Estivill, J., 2004)⁴⁶, e só mais tarde adoptaram uma estruturação no âmbito estatal.

O regresso ao local explica também, em parte, a revitalização das diferentes formas da economia social, muito visíveis nos países latinos e mediterrânicos da Europa, e igualmente nos países do norte. Também na Grã-Bretanha, onde foi conduzido um considerável processo de desmutualização, cresce a importância do movimento cooperativo e associativo. Uma local people economy (Döring, R., Kegler, H., Zimmerman, K., 1996)⁴⁷ está a crescer na Suécia (Ronby, A., 1995)⁴⁸, Alemanha, Áustria, Holanda, Dinamarca, dando origem a sistemas alternativos de financiamento, grupos de self help, bancos de tempo, cooperativas de crédito, empresas de qualificação e inserção, iniciativas sócio-ecológicas, ... cujos objectivos são a defesa e protecção dos seus membros, como também do meio ambiente. Por outro lado, a via

⁴⁵ Trigilia, C. (2005), ‘Sviluppo locale. Un progetto per l’Italia’, Editori Laterza, Roma.

⁴⁶ Estivill, J. (2004), ‘Local versus global. A new challenge for social economy’, University of Antwerpen, Antwerpen.

⁴⁷ Döring, R., Kegler, H., Zimmerman, K. (1996), ‘People economy’. Bahaus Dessau Foundation, Dessau.

⁴⁸ Roonby, A. (1995), ‘Mobilising Local communities’. Aldershot, Avebury.

mediterrânica da economia social (Estivill, J., 2002)⁴⁹ caracteriza-se por uma maior presença e força das raízes locais, dos laços familiares e da economia informal, ao mesmo tempo que a cobertura da segurança social pública é menor e as taxas de desemprego são maiores. Tudo isto tem influência no modelo das cooperativas sociais italianas e dos seus consórcios territoriais, nas empresas sociais de Portugal e de Espanha, na emergência da economia subterrânea e das iniciativas de luta contra o desemprego e a pobreza, no espaço maior do movimento mutualista sócio-sanitário, na maior importância da inserção e do enraizamento territorial.

Se, até ao momento, foram consideradas as relações entre a protecção social e o desenvolvimento local, a partir da perspectiva da primeira, agora esta tipologia deve contemplar o processo inverso. Ou seja, vamos mostrar em que medida e através de que vias o desenvolvimento local contribui para uma maior protecção social e limita a insegurança.

1. Uma dessas medidas é a dos processos mais formalizados de desenvolvimento local. Historicamente, estes seguiam uma abordagem económica, de cima para baixo, e priorizavam os investimentos exógenos e do sector público. Foram importantes porque atraíram a atenção sobre o território, seguindo o movimento institucional da administração pública, mostraram os limites da abordagem da política económica central e keynesiana, iniciaram uma concorrência, muitas vezes desenfreada, das autoridades locais na criação de vantagens competitivas (redução dos impostos locais, parque industrial, emprego local), ao mesmo tempo que atraíram a atenção sobre a sua capacidade de intervenção económica, activaram actores locais (federações sindicais, corporações económicas, associações comerciais), geraram uma consciência alargada das capacidades da micro economia local, especialmente nas zonas rurais, e muitas vezes estabeleceram as condições para trabalhos de interesse colectivo.

No entanto, falharam na criação de processos sustentáveis e de longo prazo de desenvolvimento sócio-económico local, na distribuição equitativa dos resultados, na promoção de parcerias que fossem além de plataformas dependentes e formais, na criação de um mercado de trabalho dinâmico e na luta contra a pobreza e a exclusão. Criaram catedrais no deserto que se desvaneceram quando as ajudas desapareceram ou foram absorvida pelas oligarquias locais.

Ao mesmo tempo, deixaram uma base a partir da qual se pode falar de uma segunda geração de desenvolvimento local mais formalizado, que tem uma influência positiva na dimensão territorial do social. Assim surgiu uma maior capacidade de análise do território que tem em conta as necessidades e exigências sociais, articula o investimento económico e os resultados na distribuição de rendimento e de trabalho, promove a inovação tecnológica, influencia os mercados internacionais e o desenvolvimento dos mercados locais (artesãos ou de ponta), cria redes estáveis entre os actores locais e envolve-os em lógicas sociais, confronta e prioriza a luta contra a pobreza e a exclusão com mecanismos participativos para os mais vulneráveis (*empowerment*), regenera o tecido associativo e cria mecanismos de concertação sob os auspícios das autoridades locais, que são potenciadoras do interesse colectivo local. Esta segunda geração procura gerar capital social, dar confiança à população, incentivando-a a sair da sua “letargia” através da emergência de lideranças locais, de mecanismos de apoio, de ajuda, de saber-fazer, para alcançar a integração social e laboral não precária, com a qualificação da força de trabalho e de “viveiros” (*pepinières*) individuais e colectivos de formação de empresas e sociedades. De certo modo, é a local *civiness* que é posta em andamento...

Nem tudo são êxitos, uma vez que dependem simultaneamente do impulso e capacidade local, e de saber e poder encontrar um espaço na reordenação internacional do território. No entanto, se se verificam as condições anteriores, a protecção social dá geralmente um passo em frente.

⁴⁹ Estivill, J. (2002), ‘La via Mediterranea verso l’economia sociale’, Fondazione Cesar, Bolonia.

Estes processos podem dar-se a partir de contributos internacionais, das instâncias europeias, e ocorrem especialmente nos países periféricos da Europa, como a Irlanda, Portugal, Espanha, Itália, Grécia, e agora os países da Europa Central e de Leste, nos quais os estados nacionais têm menos margem de autonomia financeira. Podem ser igualmente criados programas nacionais e também regionais. O seu início e implementação é determinado pela obtenção de fundos, por imitação comparativa, por osmose ou por auto convencimento.

2. De uma segunda via fazem parte os *processos informais de desenvolvimento local*. São informais porque se fazem, mas não se fala sobre eles ou não se vendem ao exterior, ou porque não se cristalizam institucionalmente. No entanto, o facto de serem mais difíceis de detectar, não impede que sejam identificados como boas práticas e como percursos de caminhos futuros.

Neste caso, insiste-se na teoria de que o capital social trouxe outras formas explicativas, tanto para ver como a sua ausência estreita os caminhos do desenvolvimento local e da protecção social, como para ver como a sua presença os amplia.

Se recorrermos à genealogia dos esforços para promover determinados territórios, podemos constatar que estes, muitas das vezes, não ficaram à espera de contribuições externas nem de uma formalização para o tentar (Forner, E., 1990⁵⁰; Gontcharoff, G., 2002⁵¹). Em certos casos, terá sido o papel aglutinante do mercado local ou da polarização em torno de um sector produtivo (artesanal, industrial, turístico) e uma forte identidade sócio-cultural, que permitiram conceber projectos colectivos territorializados. Para além disso, terá sido a confluência de vontades de determinados actores locais (Associações, Sindicatos, Câmaras de Comércio ou industriais) que, com o apoio ou não das autoridades locais, possibilitou a passagem de uma fase mais passiva de declínio da economia e sociedade locais para uma etapa mais activa de empresariado colectivo.

Em Itália, a ideia de distrito industrial teve muitos desenvolvimentos (Becattini, G., 1987⁵²; De Rita, G., 1998⁵³) a partir da década de 70. Devido à produção flexível das pequenas e médias empresas, ao seu carácter familiar e reticular, ao seu saber-fazer empresarial e a um mercado constituído, em simultâneo, pelas regiões e cidades ricas da Itália do centro-norte com ramificações internacionais, este foi indicado como um exemplo de desenvolvimento local. Expandiu-se para os distritos high tech dos Estados Unidos e foi adaptado, de outra forma, no Brasil, mas também em Grenoble, Oxford, onde predomina a produção de software, a biotecnologia, o design e a indústria dos mass media. Existiria um valor acrescentado na articulação dos clusters, na combinação de fundos públicos com a iniciativa empresarial e a actividade associativa, e no papel da inovação tecnológica. Os autores (Bravo, G., 2004)⁵⁴ usam estes factores para explicar o êxito destes distritos também culturais (Spoleto, Avinhão, Hayon-Wye), e cujas últimas manifestações são a criação dos parques científico-tecnológicos e as

⁵⁰ Forner, E. (ed.) (1990), 'Percorsi di sviluppo locale', IRES, Udine.

⁵¹ Gontcharoff, G., (2002), 'Petite généalogie historique et conceptuelle du développement local', *Révue Territoires*, n. 431.

⁵² Becattini, G. (1987) (Ed.), 'Mercato e forse locali. Il distretto industriale', Il Mulino, Bolonha.

⁵³ De Rita, G., Bonomi, A. (1998), 'Manifesto per lo sviluppo locale', Bollati Boringhieri, Turim

⁵⁴ Bravo, G. (2004), 'Le basi nonprofit dello sviluppo. Crescita economica, crescita sociale e le loro radici nel contesto locale en Provasi, G.(Ed.) *Lo sviluppo locale: una nuova frontiera per i nonprofit*, Franco Angeli, Milão.

tecnopólis (Castellani, M., 2004)⁵⁵. A atracção de investimento, a criação de emprego qualificado e de um mercado de trabalho móvel, e o aumento dos salários, seriam as consequências positivas destes esforços que pressupõem, mas também incrementam, um capital social de alto rendimento (performance) à escala distrital. Apesar de o desenvolvimento do capital social e comunitário nem sempre significar uma melhoria da população mais afectada pela pobreza (Mansuri, G., Rao, V., 2004)⁵⁶.

Outra questão que também se coloca a respeito das iniciativas mais formalizadas, é a da sua continuidade. A continuidade é geralmente assegurada quando há uma sólida articulação entre os resultados económicos e a sua distribuição mais ou menos equitativa entre a população, quando existe uma concertação – não necessariamente escrita – entre os actores envolvidos, quando se dá o fortalecimento dos habitantes e das suas organizações e quando há uma reciprocidade entre os esforços individuais e a criação de bens e serviços comuns. Muitos autores (Provasi, G. L., 2004)⁵⁷ evidenciam o papel que, nesta via, jogam as iniciativas non profit com finalidade económica (Barbetta, G. P., Maggio, F., 2002)⁵⁸, considerando-as mobilizadoras dos recursos locais, identificadoras das necessidades e exigências que estão dissimuladas, criadoras de novos serviços e emprego, mutualizadoras dos riscos individuais e colectivos (micro crédito, Les Cigales), e como sendo os motores da inserção social e laboral das pessoas mais frágeis (Eme, B.1990)⁵⁹. Isto funciona na condição de que estas iniciativas saibam e queiram sair do seu corporativismo (onde apenas satisfazem os seus membros), estabeleçam dinâmicas de parceria e de redes e focalizem a sua atenção no território onde estão localizadas, defendendo os interesses do conjunto da população. A experiência do grupo Mondragón – com a criação do sistema de protecção complementar (Lagunaro) e os oito exemplos estudados no projecto CONSCISE (Contributions of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development, 2003)⁶⁰, dos quais um é explicado neste documento – mostram de forma palpável estas capacidades de desenvolvimentos locais, sem serem especialmente formalizados como tal, e um aumento da protecção social.

3. Tal como foi acima referido, outra via impulsionadora do desenvolvimento local provém do **crecente protagonismo das cidades**, que não se limitaram a ser meras espectadoras das mudanças internacionais e nacionais (REVES, 1999)⁶¹. A progressiva consciência do seu papel económico (emprego, salário, impostos, ambiente,...), das desigualdades intraurbanas, da degradação dos bairros históricos e periféricos, a relativa deslocação dos problemas sociais para as cidades, a constituição de programas de desenvolvimento urbano na OCDE em 1993 e 1998, e na União Europeia em 1994 e 1997 – cuja última concepção foi o URBAN –, a formação de redes europeias (Quartiers en crise, Eurocidades, ...), o crescente papel do Comité Europeu das Regiões e Cidades, e uma revisão crítica das suas políticas sectoriais, levaram as cidades a

⁵⁵ Castellani, M. (2004), 'Parchi Scientifici tecnologici: il ruolo del nonprofit tra conoscenza e sviluppo locale en Provasi'. Op. Cit nota 52.

⁵⁶ Mansuri, G., Rao, V. (2004), 'Community based and driven development. A critical review', World Bank Research Observer n 19, Oxford.

⁵⁷ Provasi, G. (Ed.) (2004), 'Lo sviluppo locale: una frontiera per il nonprofit', Franco Angeli, Milão.

⁵⁸ Barbetta, G.P., Maggio, F. (2002), 'Nonprofit', Il Mulino, Bolonha.

⁵⁹ Eme, B. (1990), Op.Cit. Nota 40.

⁶⁰ CONSCISE (2003), 'Contributions of social economy to local development', I.H.S.S.R., Middlesex.

⁶¹ REVES (1999), 'Vers un welfare local pluriel', Cahiers Reves, Bruxelas

elaborar estratégias urbanas de desenvolvimento sócio-económico. Entre outros, este é o caso de Colónia, Glasgow, Lyon, Frankfurt, Estocolmo, Vigo, Vitória, Gijón, Girona, Roterdão, Sheffield (Arias, F., 2000)⁶².

No entanto, local não sinónimo de municipal e, muitas vezes, os programas restringem-se aos limites da Autarquia. Da mesma forma, crescimento urbano não implica necessariamente desenvolvimento sócio-económico. Ora, a criação de enredos urbanos, a difusão e osmose da localização produtiva, as redes comerciais e de serviços, os transportes, a inovação tecnológica, provocam novos espaços de identidade (conurbações e aglomerações) à volta das cidades. Povoações com economias externas nas grandes metrópoles, reconstituem o tecido económico e social nas cidades intermédias como Tilburg (têxtil), Hamburgo (naval), Ravena (pertoquímica), Alcoi (têxtil), Charleroi (mineira), Dortmund (siderurgia), Malmoe (naval), Vigo (naval), Swansea (metalurgia). Algumas destas, estudadas numa avaliação da LEDA (Bennet, R., 1989)⁶³, qualificam os recursos humanos, recriam trabalho, promovem um ambiente mais favorável e aumentam os salários disponíveis.

4. Outro caminho para o desenvolvimento local estrutura-se em torno do mercado de trabalho. A influência do programa ILE, iniciado em 1982 e que é agora promovido com o LEED, foi importante para Espanha e Portugal, que não tinham entrado ainda para a União Europeia. Este (Comissão, 2004)⁶⁴ e outros programas da União Europeia, como o do capital local com finalidade social (Comissão, 1999)⁶⁵, colocaram o acento na considerável implicação entre crescimento económico e criação de emprego. Ainda que esta implicação não seja clara ao nível macroeconómico, por outro lado a maioria da literatura especializada insiste nela à escala local.

Ora, o trabalho permanente e ao longo da vida converteu-se num bem cada vez menos abundante, e a sua natureza e valorização estão a transformar-se na Europa. Isto apesar de continuar a ser um dos principais processos de socialização e segurança para a maioria da população. Alguns autores (Castel, R., 2003⁶⁶; Supiot, A., 1994⁶⁷; Bonomi, A., 1998⁶⁸), sugerem que as prestações historicamente ligadas ao emprego por conta de outrém estão menos relacionadas com o carácter assalariado e fixo, e são um direito pessoal que se liga ao itinerário profissional ao longo de toda a vida. Isto abre novas perspectivas para a territorialização.

De qualquer modo, a passagem de um sistema de welfare para um de workfare (Bonvin, J.M. 2002)⁶⁹, tão na moda nos últimos tempos, não deixa de colocar algumas questões, apesar de, por todo a Europa, continuarem a prevalecer os esforços para promover os mercados locais de

⁶² Arias, F. (2000), 'La desigualdad urbana en España', Ministerio De Fomento, Madrid

⁶³ Bennet, R. (1989), 'Local economy and employment and development strategies: an analysis for LEDA areas', Comissão, Bruxelas.

⁶⁴ Comissão (2004), 'Horizontal evaluation of local employment development', Comissão, Zurique.

⁶⁵ Comissão (1999), 'Evaluation du projet pilote «capital local á finalité sociale», Comissão, Bruxelas.

⁶⁶ Castel, R., (2003), 'L'insécurité sociale', Ed. Seuil: Paris.

⁶⁷ Supiot, A. (1994), 'Critique du droit du travail', P.U.F. Paris.

⁶⁸ Bonomi, A. (1998), 'Dieci tesi per lo sviluppo locale', in De Rita, G. Op. Cit. Nota 51.

⁶⁹ Bonvin, J.M. (2002), 'Mercado y democratización' no número monográfico dedicado às Políticas activas de emprego da Revista Políticas Sociales en Europa, n. 11, Ed. Hacer, Barcelona.

emprego e sua capacidade protectora. Os exemplos que evidenciam estas relações não são difíceis de encontrar.

5. Por último, outro caminho para o desenvolvimento local e a sua relação com a protecção é constituído por estratégias, planos, programas e projectos de luta contra a pobreza e a exclusão (Estivill, J., 2003)⁷⁰, que desde há mais de 30 anos estão a desenvolver-se sob os auspícios, maiores ou menores, da União Europeia. Destes, e desde 1975 – ano em que se iniciou o Primeiro Programa – a aproximação territorial foi ganhando vantagem, adquirindo a categoria de ‘princípio’ no Terceiro Programa (1989-1994) (Henriques, J. M., 1998)⁷¹.

Na verdade, limitar e evitar que as pessoas caiam na pobreza e na exclusão, tentar que não atinjam um nível crónico quando estão dentro destas situações, fazer com que saiam o mais rapidamente possível e que não sejam sempre as mesmas, são os objectivos das estratégias preventivas, paliativas e emancipadoras do combate à pobreza. A pobreza, salvo em casos extremos – embora sejam cada vez mais abundantes as situações de ‘transeuntismo’ e de nomadismo –, emerge, produz-se e reproduz-se à escala territorial, e é a partir desta perspectiva que, cada vez mais, ela é abordada.

Não devemos esquecer que, para enfrentar a chamada pobreza relativa e mais generalizada, os mecanismos habitualmente mais eficazes são os mecanismos de protecção social geral (Deleeck, H., e outros, 1992)⁷². Uma subida das pensões de reforma faz sair dos limiares da pobreza milhares de idosos. A criação dos rendimentos mínimos, que constituem um último patamar de segurança – a partir do qual se alargou, nos países latinos e cada vez mais nos países do Norte da Europa, o direito e a exigência da inserção sócio-profissional e a integração social – (Kazepov, Y. Sabatinelli, S., 2006)⁷³, transformou-se num instrumento de primeira ordem na luta contra a pobreza (Heikkila, M., Keskitalo, E., 2001)⁷⁴. No entanto, é cada vez mais claro que a sua capacidade se multiplica quando está inscrito em planos territorializados e integrais de desenvolvimento sócio-económico. Isto é constatado, quando existem, pelas Comissões, Comitês, Conselhos Locais que concedem os rendimentos mínimos.

Os actuais Planos Nacionais de Acção para a Inclusão, surgidos em consequência dos acordos dos Conselhos de Niza e Lisboa de 2000, e depois de uma etapa em que se insistiu nas medidas à escala estatal, acentuam agora a importância da territorialização da intervenção e a relação com a protecção social (Comissão, 2006)⁷⁵. Em alguns países, como a Espanha, o Plano Nacional poderia tornar-se no culminar dos 17 Planos Regionais e dos mais de 50 Planos Locais (Estivill,

⁷⁰ Estivill, J. (2003), ‘Panorama de la lucha contra la pobreza y la exclusión. Conceptos y estrategias’, OIT/STEP, Genebra.

⁷¹ Henriques, J.M. (1998). ‘El desarrollo local’ no número dedicado às estratégias europeias face à exclusão social da Revista Políticas Sociales en Europa, n. 3, Ed. Hacer, Barcelona.

⁷² Deleeck, H., e outros (1992), ‘Poverty and the adequacy of Social Security in the EC’, Ashgate, Aldershot

⁷³ Kazepov, Y. Sabatinelli (2006), ‘Minimum income and social integration: Institutional arrangements in Europe’ in ILO/STEP Social protection and inclusion: experiences and policy issues ILO, Genebra

⁷⁴ Heikkila, M., Keskitalo, E. (2001 (ed.)), ‘Social assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries’, Stakes, Helsinki.

⁷⁵ Comissão (2006), ‘Social inclusion in Europe, 2006’ Comissão, Gabinete de Publicações Oficiais, Luxemburgo.

J., 2006)⁷⁶. Noutros países, como por exemplo a Itália, foram introduzidos, no âmbito da Lei de Serviços Sociais de 2000, os Planos Sociais de Zona (Battistella, A., De Ambrosio, U., Ranci, E., 2004)⁷⁷.

A tudo isto se acrescenta ainda o considerável património de centenas de projectos de luta contra a pobreza e a exclusão que preenchem o panorama europeu. De Perama na Grécia, a Connemara na Irlanda, passando por Friuli na Itália e terminando em Charleroi na Bélgica, há muitos exemplos concretos em que, graças a estas intervenções, se diminuiu a vulnerabilidade e a indefensibilidade dos pobres e excluídos no âmbito local.

⁷⁶ Estivill, J. (2006), 'Hacia una estrategia europea ¿. Los planes nacionales de inclusión social', in F. Vidal (Ed.), *La exclusión social y el estado del bienestar en España*, Icaria editorial, Madrid.

⁷⁷ Battistella, A., De Ambrosio, U., Ranci, E. (2004), 'Il piano di zona', Carocci Faber, Roma.

4. Experiências de desenvolvimento local e protecção social

4.1 Política e planificação social local. Dos distritos aos planos de zona em Itália

Introdução

A política social italiana é complexa e também labiríntica, ao mesmo tempo que estimulante. Por esta razão, este primeiro ponto procura dar algumas chaves para a sua interpretação e situar as relações entre protecção social e desenvolvimento territorial. Uma das particularidades do desenvolvimento local neste país são os distritos industriais. Este modelo inspirou outros países e foi objecto de uma grande produção literária. A sua apresentação e reflexão são feitas no segundo ponto, ao que se juntam os pactos territoriais. A Lei de 2000 significou um passo em frente ao introduzir os Planos de Zona que, de alguma forma, estabelecem as condições para uma nova planificação social à escala local, adoptada por inúmeras regiões e cidades. O terceiro ponto analisa o novo impulso que o desenvolvimento social local recebeu. Por seu lado, o quarto ponto apresenta o exemplo dos Planos de Zona da Região Autónoma de Friuli, Veneza, Giulia. O quinto ponto apresenta algumas conclusões e coloca certas questões, de um ponto de vista de transferibilidade pedagógica.

Política social e luta contra a pobreza à italiana

A Itália é um grande casino, como os próprios italianos costumam dizer de si mesmos, dando a entender a complexidade e, por vezes, a confusão que dificultam a compreensão do que acontece no seu país. Este caos aparente vai desaparecendo à medida que se aprofundam alguns elementos-chave e que, aplicados às políticas sociais, permitem interpretá-las. Quais são estes elementos-chave?

O primeiro, de ordem geral, baseia a política social italiana nos modelos chamados ‘latinos’ (Liebfried, S., 2000)⁷⁸, do sul (Ferrera, M., 1996)⁷⁹ e mediterrânicos (Estivill, J., 2001)⁸⁰, dos estados do bem-estar (Kleinman, M., 2002)⁸¹ na Europa Ocidental. Assim, todos estes modelos partilham alguns traços históricos, como o desenvolvimento tardio e desigual do capitalismo industrial – que se reflectiu na forte polarização territorial entre as zonas norte e as zonas sul de cada país –, a subsistência, regressiva, da agricultura e da cultura rural nessas zonas sul, a forte identidade das comunidades locais e regionais, as rivalidades entre algumas áreas metropolitanas (Roma/Milão/Nápoles) e certas desigualdades sociais entre as classes abastadas e as populares. Os Estados foram pouco enérgicos, muitas vezes anacrónicos e centralistas, e com longas fases ditatoriais. Os períodos democráticos foram curtos e instáveis, e os direitos civis, políticos e

⁷⁸ Liebfried, S. (2000), ‘Towards a European welfare state?’ in Pierson, C., Castles, F., G., The welfare state reader, Polity Press, Cambridge

⁷⁹ Ferrera, M. (1996), ‘The southern model of welfare in social Europe’ in Journal of european social policy, vol. 6, n. 11.

⁸⁰ Estivill, J. (2001), ‘Uma perspectiva desde o Sul: cores diferentes para um mesmo mosaico europeu em Políticas e instrumentos de combate à pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo, IDS, Lisboa.

⁸¹ Kleinman, M. (2002), ‘A European welfare state?’, Palgrave, New York.

sociais ganharam expressão tarde, já bem dentro do século XX – em Itália foi depois da Segunda Guerra Mundial. Muitas vezes a cultura cívica e democrática ‘refugiou-se’ nas cidades e, por isso, é frequente denominar a Itália como o país das 100 cidades. A Igreja Católica teve uma enorme influência no campo social, possuindo e gerindo a grande maioria das instituições de caridade (Misericórdias, Opere Pie, Ospedale). Historicamente, a beneficência pública foi praticamente inexistente e pouco praticada. Em Itália, a lei da Unificação de 1865 outorgou os assuntos sanitários ao Estado e o bem-estar social à Igreja. A lei Crispi de 1890 cristaliza esta divisão de funções que se estende até tarde no século XX (Paci, M., 1984)⁸².

Em geral, estes países não seguiram os mesmos passos na introdução das legislações laborais e sociais que os países centrais. A Itália constitui, no entanto, uma exceção, pois já em 1898 tinha implementado o seguro obrigatório de acidentes de trabalho, antes da França e da Inglaterra. Criou os seguros voluntários de doença em 1886 e os de velhice em 1898, mas somente em 1919 é que deu início aos seguros obrigatórios de cobertura da velhice e do desemprego. O seguro voluntário de doença passa a obrigatório em 1928. No entanto, o que mais caracteriza as origens da protecção social nestes países é, além da força dos laços primários, a resposta das classes populares às suas necessidades e aos seus riscos, criando associações, cooperativas e mutualidades. Em Itália, as Società operaie di mutuo Socorso desenvolveram-se rapidamente: em 1862 eram 445, em 1873 o seu número aumentou para 1 447, em 1878 eram 2 091 e em 1905 ascenderam a 6 535 (Cherubini, A., 1977)⁸³. As Cooperativas e associações também se desenvolveram e constituíram uma sociedade civil forte que, apesar do período obscuro da ditadura fascista, chegou aos nossos dias.

Tudo isto incide num tipo de Welfare State à italiana (Ascoli, U., 1984)⁸⁴, para o qual temos as seguintes chaves: um estado de bem-estar que, de residual, ‘particularístico’, meritocrático, clientelista e baseado em categorias, vai passando a uma generalização das prestações sociais, assistenciais e sanitárias, mantendo, no entanto, sistemas de cobertura desiguais (pensões de velhice) e vestígios de discricionariedade e clientelismo local, sobretudo no Sul. A despesa social pública continua a ser inferior às médias europeias e a segurança social é menos eficaz a tirar da pobreza os que nela se encontram. A Itália não tem uma medida nacional de rendimento mínimo, apesar de ter sido realizada uma tentativa experimental em 1998 (Alti, T., Maino, F., 2002)⁸⁵ e de muitos municípios a concederem dentro dos seus complexos mecanismos assistenciais (mínimo vital).

O terceiro elemento-chave refere-se ao importante processo de descentralização e desconcentração. A acção social local tem uma vasta tradição, que se afirmou nos anos 60 com as Unidades sócio-sanitárias locais, e se reafirma sucessivamente atribuindo cada vez mais competências (1977, 1990, 1993 e 1997) legislativas e executivas às Regiões e aos Municípios. Nos frequentes períodos de desgaste do estado central e da sua perda de legitimidade (instabilidade política, reformas constitucionais, escândalos), são os poderes locais (Catanzaro, R. e outros, 2002)⁸⁶ que sustentam o sector público e o sentido de civilitá. Por esta razão, lançou-se

⁸² Paci, M. (1984), ‘Il sistema di welfare Italiano tra tradizione clientelare e prospettiva di riforma en Ascoli, U. Welfare state all’italiana’, Laterza, Bari.

⁸³ Cherubini, A. (1977), ‘Storia delle Previdenza sociale’, Ed. Riuniti, Roma.

⁸⁴ Ascoli, H. (ed.) (1984), ‘Welfare state all’italiana’, Laterza, Bari.

⁸⁵ Alti, T., Maino, F. (2002), ‘La experiencia de la renta mínima da inserción’ in Revista Políticas Sociales en Europa, N. 11, Barcelona

⁸⁶ Catanzaro, R. e outros (2002), ‘Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali’, Il Mulino, Bolonha.

a ideia de um “estado social local”, o que se relaciona com a grande tradição das cidades-estado italianas e o capital social nelas gerado (Putnam, R., 1993)⁸⁷.

O quarto elemento-chave é a dinâmica, força e originalidade do que os italianos denominam de privado social ou terceiro sector. O enredo associativo é considerável. Num dos últimos censos, o de 2001, atingiu-se o número de 221 412 instituições activas, sem fins lucrativos e que empregavam 630 000 trabalhadores, e de mais de 3 000 fundações. Calcula-se que haja mais de três milhões de voluntários. No entanto, a fórmula mais original são as Cooperativas Sociais (Barney, J., Estivill, J., 1993)⁸⁸. Tendo surgido após o tumulto posterior ao Outono Quente e na base da desinstitucionalização, começaram a ser reconhecidas pelas leis regionais nos anos 80, foram aprovadas pela lei nacional de 1991 e atingem actualmente um número acima dos 5 000, que darão trabalho a cerca de 350 000 pessoas. Trata-se de cooperativas que vendem os seus serviços e produtos no mercado privado e público, e que integram pessoas que vêm de situações de pobreza ou de exclusão. A sua força territorial (Consórcios) torna-as interlocutoras privilegiadas dos poderes públicos locais, chamando a si uma enorme quantidade de serviços sociais na perspectiva de externalização que predomina na Itália nos últimos anos. Mutualidades, as restantes cooperativas, ONLUS e outras fórmulas associativas e fundações, completam este rico panorama da economia social deste país.

Mesmo que se possa argumentar (Negri, N., Sarraceno, Ch., 1996)⁸⁹ que não há uma política explícita de combate à pobreza, devido à falta de uma estratégia nacional de manutenção dos rendimentos e à fragmentação das medidas sectoriais, ainda assim não se pode deixar de mencionar que o crescimento da economia teve uma enorme importância ao ponto de colocar a Itália no grupo dos oito países mais desenvolvidos do mundo. É inquestionável que contribuiu para aumentar o nível de vida do conjunto dos cidadãos. A força motora advém do chamado triângulo da Itália central e do norte, da sua capacidade exportadora, ao passo que as áreas meridionais enfrentam maiores dificuldades, especialmente no mercado de trabalho e apesar dos consideráveis investimentos públicos. A economia subterrânea desempenha um papel relevante. Calcula-se que contribui com 25 por cento para o Produto Nacional Bruto. Nos últimos anos, certos sectores da economia italiana enfrentaram dificuldades crescentes, que se fizeram sentir nos anos 90 quando a Itália não conseguiu cumprir os critérios de Maastricht (inflação, despesas públicas, ...). O seu crescimento torna-se inferior ao dos países industrializados. Um certo desânimo apodera-se da opinião pública, que vê reaparecer uma pobreza severa (*Ministero del Lavoro*, 2005)⁹⁰, de pessoas a deambular nas ruas e estações do país. Cada vez mais, os múltiplos observatórios locais e regionais (*Caritas Lombardia*, 2005⁹¹) (*Regione del Veneto*, 2005)⁹² falam de uma nova pobreza, *nouva povertà* (Castelli, V., 2005)⁹³, que se resume numa pobreza relativa,

⁸⁷ Putnam, R. (1993), ‘La tradizione civica nelle regioni italiane’, Mondadori, Milão.

⁸⁸ Barney, J., Estivill, J. (1993), ‘Les cooperatives sociales a Italia’, Ed. Hacer.

⁸⁹ Negri, N., Sarraceno, Ch. (1996), ‘Le politiche contro la povertà in Italia’, Il Mulino, Bolonha.

⁹⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2005), ‘Rapporto di monitoraggio del Piano d’azione Nazionale per l’Inclusione Sociale’, Roma.

⁹¹ Caritas Lombardia (2005), ‘Primo dossier regionale sulla povertà in Lombardia’, Delegazione Caritas, Brescia

⁹² Regione Del Veneto (2005), ‘Presenze nascoste. Viaggio nelle estreme povertà in Veneto’, Azienda Ulss. Rubano.

⁹³ Castelli, V. (2005), ‘Il fenómeno Della povertà in Veneto’, *in Op. Cit.* Nota 89.

alcança 11,8 por cento do total da população e cuja incidência pode ir de 1 a 4 entre as regiões do centro e norte e as do sul (Rovati, G., 2004)⁹⁴.

Os esforços para a erradicação da pobreza e da exclusão vêm de longe. Já nos anos 50 se falava e praticava, com Danilo Dolci, o desenvolvimento comunitário na Sicília e noutros locais (Scassellati, U., 1998)⁹⁵. Durante largos anos, foi o mundo associativo, de cariz cristã ou comunista, que lidou com as situações de pobreza e de exclusão. Tem sido um longo caminho no qual foi afirmando a sua autonomia face às opções partidárias (*collateralismo*), inclinando-se progressivamente para as fórmulas das empresas sociais (De leonardis, O., 1994)⁹⁶ e tecendo redes federativas que foram negociando cada vez mais com o poder político, até chegar aos fóruns nacionais (Fórum do Terceiro Sector).

A Itália participou activamente em todos os programas europeus, insistindo na territorialidade das acções, na conexão com o desenvolvimento local e na participação dos actores. Em 1984 é constituída a Comissão de investigação sobre a pobreza, sob a égide da presidência do Conselho de Ministros que, até aos nossos dias e com altos e baixos, compila os estudos e as investigações (Relatórios Anuais), promove o conhecimento e formula propostas de combate à pobreza e à exclusão social. No último relatório de seguimento do Plano Nacional de Inclusão, insiste-se no papel do Fundo Nacional para as Políticas Sociais, que financia as intervenções de regiões e municípios (8 mil milhões de euros de transferências em 2003), no cada vez maior protagonismo destes últimos e do privado social, no acento nas políticas familiares, já contempladas no Livro Branco do Bem-estar de 2003 e concretizadas na Prestação Única Familiar (assegno unico familiare). Da mesma forma, este relatório mostra a territorialização das políticas com importância crescente nos Planos de Zona.

Distritos Industriais e Pactos Territoriais

Se o desenvolvimento local tem, em Itália, um nome próprio, este será o de Distritos Industriais. Seria, no entanto, um erro identificá-los como um único caso possível. O modelo emergente da concentração espacial de empresas com alta tecnologia (high tech), o modelo dos parques científicos e tecnológicos (Butera, F., ed., 1995)⁹⁷, o da especialização cultural local (Santagata, W., 2002)⁹⁸, o dos planos estratégicos de desenvolvimento das cidades e o dos pactos territoriais que ocorrem em Itália e noutros países, são diferentes dos denominados **distritos industriais** (Becattini, G., 2000)⁹⁹.

Os distritos industriais, que começam a atrair a atenção nos anos 70, caracterizam-se por uma economia difusa de pequenas unidades produtivas, interligadas em rede e enraizadas territorialmente. Afastam-se do sistema taylorista e fordista de produção e consumo, estandardizado e de massa, que caracterizou o modelo predominante das grandes fábricas até à

⁹⁴ Rovati G. (2004), 'Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale', Commissione, Roma (pág. 4).

⁹⁵ Scassellati, U. (1998), 'La cultura dello sviluppo locale en De Rita', G.,Bonomi, A. Op. Cit. Nota 51.

⁹⁶ De Leonardis, O., Mauri,T., Rotelli, F. (1994), 'L'impresa sociale', Anabasi, Milão.

⁹⁷ Butera, F. (ed.) (1995), 'Bachi, crisaldi e farfalle. L'evoluzione dei Parchi Scientifici e tecnologici verso reti organizzative autoregolate'. Franco Angeli; Milão.

⁹⁸ Santagata, W. (2002), 'Cultural districts, property rights and sustainable economic growth' *in* International Journal of urban and regional research, vol. 26, n. 1.

⁹⁹ Becattini, G. (2000), 'Dal distretto industriale allo sviluppo locale', Bollati Boringhieri, Turim.

crise dos anos 70. Os distritos industriais que se desenvolvem no triângulo da Itália central têm uma história ligada às cidades intermédias e a certas sociedades locais, com uma burguesia empreendedora e uma boa capacidade de consumo, unidas ao país (país, região, arrière pays), que providencia uma mão de obra rural, pouco onerosa e bastante flexível. Neste ambiente de articulação, muitas vezes familiar, entre a cidade e o campo próximo, é conservada uma parte da produção artesanal e a vitalidade do pequeno comércio, e são valorizados o esforço no trabalho e a poupança. As identidades locais são fortes e os laços de pertença também. Há um capital social acumulado, baseado na reciprocidade dos esforços partilhados e na protecção de um sistema económico local que gera trabalho e eleva o nível de vida. A dinâmica associativa, plena de interesses comerciais, financeiros, profissionais, mas também sociais, cívicos e culturais, tece redes que podem ser repressoras, mas funcionam mais frequentemente como alavancas individuais e familiares de promoção económica.

Se a sua história é rica, também o desenvolvimento dos últimos 30 anos o tem sido, durante os quais esta economia de osmose soube encontrar, ao mesmo tempo, uma capacidade de aplicação tecnológica com a informática. Isto permitiu manter os custos e elevar a sua produtividade, implementar-se em mercados de bens não estandardizados e ligar-se aos circuitos internacionais, exportando o seu saber-fazer e os seus produtos manufacturados (Signorini, L. F., 2000)¹⁰⁰. A chave para os resultados positivos dos distritos industriais em Itália, além do enquadramento produtivo e comercial, é para alguns autores a base histórica, para outros é a identidade comunitária (Bagnasco, A., 1999), para uns é a existência de bens colectivos tangíveis e intangíveis (Trigilia, C., 2005), para outros ainda é a renovação de um projecto local que se cruza com a globalização. Paradoxalmente, para os que veem na globalização apenas os seus efeitos negativos de deslocalização, não se forçaria, neste caso, um enraizamento maior para encontrar as vantagens diferenciais que a sociedade local lhes oferece?

Os pactos territoriais têm outra história e assumem outras formas, apesar de partilharem com os distritos o acento no elemento territorial e o papel dos actores locais. Criados nos anos 90 em Itália e noutros países, passaram a fazer parte das orientações das instâncias europeias em 1996 e enquadram-se na sua preocupação com um mercado de trabalho cada vez mais difícil (Estratégia Europeia de Emprego, Luxemburgo, 1997), adoptando diversos nomes e fórmulas consoante os países (Crouch, C. e outros, 2001)¹⁰¹.

É frequente distinguir em Itália duas gerações de planos territoriais e diferenciar os que têm cofinanciamento europeu – e que devem seguir determinadas regras – dos que não o têm. Os primeiros 12, aprovados em 1996 e 1997, foram localizados no sul. Os planos de segunda geração, aprovados em 1998 e 1999, foram 39, dos quais 20 foram localizados na mesma área, bem como os 10 “europeus” que aí foram implantados. Estes últimos não estão sujeitos à lentidão financeira e às mudanças burocráticas da administração pública italiana e isto explica, em parte, os seus melhores resultados económicos, postos em evidência por uma investigação (*Ministero dell’Economia*, 2003)¹⁰²; ainda assim, estes resultados são partilhados com os planos da primeira geração. De igual modo, partilham os resultados do indicador de governabilidade e do indicador sintético. Os pactos da segunda geração alcançam resultados piores nos três índices. A explicação para estas diferenças, segundo Trigilia (Trigilia, C., 2005)¹⁰³, reside na diferente intensidade do

¹⁰⁰ Signorini, L.,F. (2000), ‘Lo sviluppo locale. Un’indagine Della Banca d’Italia sui distretti industriali’, Donzelli, Roma.

¹⁰¹ Crouch, C. e outros (2001), ‘Local production systems in Europe. Rise or demise?’, Oxford University Press, Oxford.

¹⁰² Ministero dell’Economia e delle Finanze (2003), ‘La lezione dei patti territoriali per la progettazione integrata territoriale del Mezzogiorno’, Roma.

¹⁰³ Trigilia, C. (2005), ‘Sviluppo locale Un progetto per l’Italia’, Laterza, Roma-Bari.

partenariado e da liderança. Na verdade, estes pactos emergem de uma concertação de actores institucionais e requerem algum protagonismo por parte dos políticos locais. O entusiasmo inicial, em conjunto com uma ampla representação das organizações públicas e privadas, e a nova geração de presidentes de câmara eleitos directamente, além da capacidade técnica de organização e de gestão, seriam as razões para esta maior efectividade.

Contudo, para além da eficiência, quais foram os pontos fortes e fracos destes pactos territoriais? Em primeiro lugar, a sua proliferação pressupôs uma espécie de concorrência em que cada presidente de câmara queria ter o seu pacto e devia negociar com o poder central. Deu-se, assim, continuidade a uma cultura de petição e financiamento extraordinária. Em segundo lugar, alguns acentuavam os lugares de topo locais ou não venciam a lógica hierárquica das delegações locais das grandes organizações nacionais. Por vezes, o Pacto era negociado em Roma e a concertação local transformou-se numa ratificação formal, hegemonizada pelo actor local com mais poder. Em terceiro lugar, nem sempre o perímetro geográfico correspondia à localização dos problemas e dos recursos. Isto acontecia, por exemplo, no caso de o desemprego e a pobreza irem mais além ou ficarem à quem do território definido, ou se tinham como causa decisões e medidas tomadas fora do âmbito do pacto. Em quarto lugar, dificilmente os pactos poderiam ter resolvido os problemas das infraestruturas, apesar de terem contribuído com alternativas interessantes.

Ainda assim, os pactos territoriais funcionaram, criando postos de trabalho, mesmo em zonas deprimidas onde outro tipo de medidas havia fracassado, mantendo viva a antiga questão meridional. Os maiores avanços aconteceram onde houve um envolvimento decidido da sociedade local e dos seus actores económicos (banca local, organizações sindicais e empresariais, de hotelaria, de restauração, de artesãos e comerciantes, cooperativas agrícolas, agências de turismo, câmaras de comércio ...) (Messina, S., 2002)¹⁰⁴. Cerca de mil presidentes de câmara e 60 presidentes de província sentaram-se e negociaram com outros interlocutores, ouviram falar do desenvolvimento local e receberam formação a título experimental. A maioria dos participantes deverá ter aberto os seus olhos e mentes para outras realidades e outros horizontes, ao mesmo tempo que legitimaram mais as suas posições. Muitos recursos e saberes locais adormecidos foram despertados e activados. Foram criados bens relacionais e colectivos, uma certa confiança de que era possível ter um futuro melhor.

Um novo impulso ao desenvolvimento social local. Os Planos de Zona

Os Planos de Zona foram instituídos com a lei 328, aprovada depois de um longo período de gestação pelo Parlamento Italiano, na sua sessão de 8 de Novembro de 2000. O seu título é “Lei quadro para a realização do sistema integrado de intervenções e serviços sociais”. Esta lei insere-se no longo processo de descentralização da administração pública nas áreas social e sanitária, que outorgou às regiões, já nos anos 70, uma certa capacidade legislativa e programadora neste sector (Trevisan, C., 1978)¹⁰⁵. Pela lei 833 de 1978, os Municípios também podem constituir Comités de gestão das Unidades Sócio-sanitárias Locais (USL). Em alguns casos, existiam já experiências de gestão intercomunal que delegavam as suas funções a nível local, enquanto noutros o sistema assistencial sanitário local era autónomo relativamente ao sistema municipal, com uma mais que evidente duplicação e sobreposição de serviços.

Nos anos 80, o papel sanitário das regiões aumentou, por vezes em detrimento do dos municípios, numa tentativa do estado central deixar de assumir alguns custos e exigências sanitárias. Nos anos 90, com a lei Bassanini e outro regulamento, e com as exigências municipais reforçadas pela

¹⁰⁴ Messina, S. (2002), ‘Lo sviluppo locale tra decentramento e globalizzazione’, DATANEWS Ed. Roma.

¹⁰⁵ Trevisan, C. (1978), ‘Per una politica locale dei servizi sociali’, Il Mulino, Bolonha

eleição directa dos presidentes de câmara, reabriu-se o debate sobre as suas competências e sobre as suas relações com as regiões. Este debate pareceu resultar numa vitória das regiões que alegam a sua responsabilidade económica, uma vez que o decreto 229 de 1999 outorgou amplos poderes ao director geral, que depende delas, ainda que os municípios lhes tenha reconhecido um papel na programação e valorização das Unidades Sócio-sanitárias. O título V da reforma da Constituição de 2001 (art. 117) acaba por conceder às regiões um poder legislativo explícito.

Esta história prévia é significativa da complexidade e das dificuldades de uma delimitação territorial de competências em termos de legislação, programação, execução e avaliação, que incide sobre o desenvolvimento local. Também importa constatar que, em Itália, os serviços sanitários e sociais estão estreitamente ligados à escala local, o que não deixa de ser importante para a relação com a protecção social entendida em sentido amplo.

A lei de 2000 marca um antes e um depois na clarificação das competências e é determinante pelo impulso que deu ao desenvolvimento social local. Não se procura fazer uma análise exaustiva (Rizzo,S., Police, A.2001)¹⁰⁶ da mesma, mas sim assinalar as suas principais características.

- A primeira é a afirmação da responsabilidade pública sobre serviços e prestações, e os direitos dos cidadãos, ao mesmo tempo que se insiste no papel do terceiro sector (art.º 5). Com os “organismos não lucrativos de utilidade social”, ou seja, com as cooperativas, associações e entidades de promoção social, fundações, patronatos, organizações de voluntários e entidades confessionais (art.º 1), trata-se de constituir redes que cubram o território e as necessidades dos seus habitantes.
- A segunda, seguindo o princípio da subsidiariedade institucional vertical (Colozzi, I., 2005), diferencia as funções dos Municípios, das Províncias, das Regiões e do Estado. Este último reserva-se o direito de determinar os principais objectivos da política social através do Plano Nacional, de distribuir o financiamento com o Fundo Nacional para as Políticas Sociais, e de definir as prestações e serviços uniformes. As Regiões programam, coordenam e definem as políticas integradas sociais, sócio-sanitárias, de ambiente, saúde, formação, inserção laboral, tempo livre, transporte e comunicações. As Províncias participam na definição dos Planos de Zona, contribuindo com a sua informação e os seus conhecimentos, e promovem a formação profissional. Por último, os Municípios, que também participam na programação regional, programam, projectam e aplicam o sistema local de serviços de rede, assinalando as prioridades e os sectores inovadores. Além disso, atribuem as prestações e os serviços, autorizando-os, acreditando-os, controlando a sua qualidade e avaliando os seus resultados.
- A terceira característica é que o conjunto deste sistema tem o objectivo de promover a solidariedade social, de valorizar as iniciativas das pessoas, da família, das formas de auto-ajuda e de reciprocidade. Tem um carácter universal que deve assegurar os níveis essenciais das prestações e serviços, mas introduz como prioridade as pessoas pobres ou com rendimentos baixos, com incapacidade total ou parcial, com dificuldades de integração social e no mercado de trabalho, e os que estão sujeitos a intervenções judiciais.
- A integração e a coordenação constituem eixos centrais que atravessam o conjunto da lei. Os artigos 3º, 14º, 15º e 22º especificam que estes eixos devem dar-se à escala nacional, regional e local. Mas talvez seja a vontade sistemática de programação no

¹⁰⁶ Rizzo, S., Police, A. (2001), ‘Rapporto sulla situazione dei servizi sociali’, Ente Italiano di Servizi Sociali, Roma.

campo social (Siza, R., 2002)¹⁰⁷ a que representa uma novidade legal e política. Apesar de já haver antecedentes anteriores (Leone, L., 1999)¹⁰⁸, trata-se agora de uma programação concertada com os actores locais, que incide não só sobre os serviços sanitários e sociais, como também sobre as actividades formativas, ocupacionais, de previdência (segurança social), de habitação, de transporte e de infraestruturas, que podem atribuir às políticas sociais uma centralidade, contribuindo para orientar e concretizar o conjunto de medidas públicas de desenvolvimento local (Battistella, A., Ambrogio, U., Ranci Ortigosa, E., 2004)¹⁰⁹.

O capítulo quarto define os instrumentos da reorganização deste sistema “integrado”, o artigo 18º determina os traços essenciais do Plano Nacional e do Plano Regional, e o artigo 19º especifica os **Planos de Zona**. De acordo com a sua redacção, os Municípios, sozinhos ou associando-se em âmbitos territoriais mais amplos – a que correspondem geralmente as áreas sanitárias – definem, com o terceiro sector, estes planos. Estes planos devem conter:

- 1) os objectivos estratégicos e as prioridades de intervenção, além dos instrumentos e meios para a sua realização,
- 2) as modalidades de organização dos serviços dos recursos financeiros, estruturais e profissionais, e os requisitos de qualidade requeridos,
- 3) os procedimentos informativos,
- 4) a modalidade para assegurar a integração entre serviços e prestações,
- 5) como realizar a coordenação com os órgãos periféricos do estado, especialmente com a administração da Justiça e do sistema prisional,
- 6) as formas de colaboração dos serviços territoriais com os actores que actuam no âmbito da solidariedade social ao nível local e com outros recursos da comunidade,
- 7) a modalidade de concertação com as Unidades Sanitárias Locais e com os organismos não lucrativos de utilidade social.

O artigo 19º continua a especificar que os Planos de Zona devem favorecer a criação de serviços e prestações complementares e flexíveis, estimulando os recursos locais de solidariedade e de auto-ajuda, assim como a responsabilização dos cidadãos na programação e na verificação. Além disso, devem qualificar as despesas activando os recursos, inclusive financeiros, devem definir os critérios de distribuição destes recursos a cada município das unidades sócio-sanitárias locais através de um acordo no qual se prevê como cada recurso está vinculado a um objectivo específico, e devem levar a cabo iniciativas formativas e de actualização dos operadores para que estes possam realizar projectos de desenvolvimento.

Logo após a aprovação da lei, que foi seguida pela rápida publicação do plano nacional (2001-2003), as regiões puseram mãos à obra e formularam uma série de normas que estabeleceram as condições para a sua implementação. Umhas regiões determinam os critérios para distribuir os fundos nacionais (Lombardia), outras estabelecem as linhas programáticas (Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Maeche, Trento, Veneto, ...), e outras definem directamente os planos

¹⁰⁷ Siza, R. (2002), ‘Progettare nel sociale: regole, metodi e strumenti per una progettazione sostenibile’, Franco Angeli, Milão

¹⁰⁸ Leone, L., Prezza, M. (1999), ‘Costruire e valutare i progetti nel sociale’, Franco Angeli, Milão.

¹⁰⁹ Battistella, A. e outros. Op. Cit. nota 76.

regionais (Valle d'Aosta, Umbria, Molise, Toscana, Basilicata,...). No final do ano 2003, praticamente todas as regiões tinham elaborado os planos, como o indica o relatório anual sobre a situação dos Serviços Sociais (*Ente Italiano di Servizio Sociale*, 2003)¹¹⁰. Numa espécie de cascata, todos os planos locais de zona foram elaborados.

No entanto, uma coisa é escrevê-lo, outra coisa é fazê-lo, pois implica criar um órgão técnico nas regiões que elabore o plano regional e depois coordene e verifique a sua aplicação. Gabinete técnico de planeamento, Coordenadores de redes (Marche), Promotores sociais (Umbria), Responsáveis do Gabinete do Plano (Campania) ou Secretaria técnica (Liguria, Toscana), etc., são alguns dos nomes que recebem estas novas funções. Estas estão sujeitas aos órgãos políticos, constituídos geralmente pelo conselho de presidentes de câmara, por representantes da região e do terceiro sector. Os critérios de representação do terceiro sector, a relação entre o aparato técnico e político, não deixam de colocar problemas, assim como a delimitação dos âmbitos territoriais do plano regional. Estes costumam ser intercomunais e coincidem com os distritos sanitários, à excepção das grandes cidades nas quais os âmbitos são unicomunais ou, como por vezes também são previstos, intracomunais. A dimensão destes âmbitos varia e pode oscilar entre 137 700 habitantes em Lazio e 36 600 em Abruzzo. Apesar de não serem de fácil resolução, estes problemas são estimulantes pois implicam o aumento da capacidade de planeamento, um maior envolvimento dos responsáveis políticos, uma nova interlocução com o terceiro sector e um debate sobre a delimitação mais adequada do território e dos recursos. Como tudo isto se aplica e se concretiza, é o que vamos ver no próximo ponto.

Programação social regional e local em Friuli Venezia Giulia (F.V.G.)

Esta região preocupa-se em determinar critérios de distribuição dos fundos nacionais e de constituir os órgãos que vão elaborar e decidir o seu próprio plano, assim como em formular linhas programáticas que incidem, neste caso, nos 19 âmbitos territoriais da região, nos quais se formulam os planos de zona (Cecchi, S., 2003)¹¹¹. De acordo com o artigo 7º da lei 23 da região F.V.G. de 2004, as suas linhas programáticas têm como finalidade promover a responsabilização dos diversos actores institucionais, sociais e dos cidadãos na elaboração das políticas sociais e sanitárias, garantir o necessário nível de homogeneidade das medidas locais e promover a integração das políticas para a construção de um eficaz sistema para o bem-estar da população (Clementi, M., Stradi, N., 2004)¹¹².

Os planos de zona são elaborados pela mesa técnica, de acordo com as directrizes gerais e as assembleias da comunidade. Daí, são sujeitos a aprovação pela assembleia de presidentes de câmara, que decidem quais as prioridades e a distribuição dos recursos. São depois apresentados aos conselhos municipais, que subscrevem os acordos programáticos. Assim, o plano de zona transforma-se no instrumento de programação através do qual os municípios associados, com a colaboração de todos os actores presentes no território, projectam e planificam o sistema integrado de intervenções e serviços. No relatório de seguimento de 2005 constata-se que intervieram no conjunto dos planos de zona 62 gabinetes municipais, 302 outros actores públicos (instituições da província, administrações periféricas do estado, estabelecimentos escolares, forças da ordem ...) e 1028 membros do terceiro sector (cooperativas sociais, associações de

¹¹⁰ Ente Italiano di Servizi Sociali (2003), 'Secondo rapporto sulla situazione dei servizi sociali', Roma.

¹¹¹ Cecchi, S. (2003), 'F.V.G. en el secondo rapporto sulla situazione dei servizi sociali'. Op. Cit nota anterior.

¹¹² Clementi, M., Stradi, N. (2004), 'Il piano di zona tra progettazione e partecipazione. Prime esperienze nel Friuli Venezia Giulia', Rev. Rassegna di Servizio Sociale n.º 4.

voluntariado, sociedades de ajuda mútua, familiares, ...). Em concreto, e para a actual aprovação dos planos de zona 2006-2008, está prevista a realização do processo de planificação, com a definição dos aspectos metodológicos organizativos e de procedimento, a elaboração da base de conhecimentos em colaboração com a região, a promoção da participação dos membros da comunidade local e dos actores do terceiro sector nas mesas temáticas, a conferência de discussão e negociação, a activação destas mesas, a redacção do plano de zona, sua aprovação e assinatura dos acordos programáticos. Qual é o conteúdo de um plano de zona?

Depois das habituais introduções, os planos apresentam geralmente o contexto institucional e as regras de coordenação e integração, para posteriormente explicar os procedimentos que possibilitaram a sua elaboração. O terceiro capítulo caracteriza em detalhe as principais características demográficas, económicas e sociais do território, analisando as necessidades, a procura e a oferta social, os seus pontos fortes e fracos. O quarto capítulo determina as prioridades e os objectivos estratégicos do plano. Para cada um destes especifica-se a dimensão promoção/prevenção, o grau de integração sócio-sanitária e com as outras políticas (trabalho, escola, habitação, formação, ...), e se se trata de objectivos de desenvolvimento, de consolidação, de requalificação ou de inovação. O quinto capítulo examina os projectos, as intervenções e os serviços para cada área de intervenção (do conjunto do sistema, da infância e da família, dos idosos, dos incapacitados, dos dependentes e da saúde mental, e da marginalidade social). O sexto capítulo explica o processo de seguimento, verificação e avaliação do plano e dos projectos, serviços e intervenções. O sétimo explicita os aspectos financeiros. São geralmente incluídos os acordos programáticos, as convenções e os protocolos assinados com as organizações do terceiro sector.

Para ilustrar esta apresentação geral, apresentam-se alguns objectivos e as acções previstas num plano de zona local desta região. Para o primeiro objectivo de assegurar a acessibilidade à rede sanitária e social, prevê-se a criação de um secretariado que, através de um sportello (janela), dará toda a informação sobre os serviços existentes e acompanhará os utilizadores até esses serviços. Para o grupo dos emigrantes, pretende-se integrar as políticas sociais com as da habitação, criando uma base inter-institucional entre os dois sectores e promovendo uma consulta a este grupo e aos responsáveis municipais. Para o grupo dos idosos, também se abre uma janela e procura-se cobrir a assistência ao domicílio todos os dias da semana, com diferenças horárias que permitam combater o isolamento e o aumento de demências relacionadas com a senilidade, e também doenças crónicas. Para o grupo das crianças e jovens, o objectivo é apoiar os progenitores promovendo os grupos de auto-ajuda e potenciando a oferta dos serviços de apoio psicológico.

A lista de objectivos e acções poderia continuar, mas talvez seja mais útil apresentar algumas limitações e potencialidades encontrados nesta nova engenharia institucional de planeamento social regional e local (Colozzi, I., 2005)¹¹³. A primeira é que se trata de um processo aberto, cujos efeitos reais directos sobre as condições de vida só podem começar a ser vislumbrados. A segunda é a do coinvolgimento (compromisso) e mediação do conjunto da administração regional e local, e sobretudo dos sectores não sanitários e sociais, como indicado no relatório de seguimento de 2005, apesar de os planos fazerem o esforço de integração destes outros sectores. A terceira é a da conciliação entre as linhas programáticas e a diversidade das aplicações locais. A quarta é a de conjugar a estandardização dos serviços e das prestações com a flexibilidade das necessidades e exigências, tal como é defendido por um trabalho realizado pela Unidade de Investigação de Trieste sobre os processos de regionalização e as políticas sociais da região F.V.G. (Gui, L., 2005)¹¹⁴. Segundo este relatório, há outro limite que surge sob a interrogação de como numa sociedade com menor solidariedade e que tende a delegar no terceiro sector, se

¹¹³ Colozzi, I. (2005), 'Le nuove politiche sociali', Carocci Editore, Roma.

¹¹⁴ Gui, L. (2005), 'Processi di regionalizzazione e politiche sociali in Friuli Venezia Giulia, Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Trieste', Trieste

consegue reforçar os laços de pertença e de identidade e, deste modo, recriar as condições de participação cidadã. São limites e interrogações que, de qualquer modo, não são monopólio do desenvolvimento social territorial em Itália e que se colocam em muitos outros países.

Desenvolvimento local e planeamento social

Apesar das muitas singularidades, a via italiana de desenvolvimento local é de um interesse notável, que vai além dos Alpes. Podemos extrair algumas lições, as quais podem ser sintetizadas da seguinte forma:

1. Não se pode compreender as características do desenvolvimento local neste país sem o relacionar com o seu modo particular e histórico do desdobramento económico e territorial, no qual se destacam três áreas diferenciadas: o Norte, o Triângulo Central e o Sul, ao que acresce um enredo de cidades intermédias que têm uma impressionante vida económica, social, cultural e cívica.

2. É no seio destas cidades intermédias do triângulo, depois dos fracassos das políticas direccionadas à promoção económica do Mezzogiorno dos anos 50 e 60, que o desenvolvimento local em Itália adopta outra fisionomia. Aí surgem os distritos industriais que se vão configurando, apoiados em pequenas e flexíveis unidades produtivas da indústria transformadora e de confecção, no saber-fazer local, na sua capacidade de adaptação tecnológica e exportadora, na rede de interesses familiares, económicos e sociais. Ofecerem uma via peculiar, geradora de protecção social interna, trabalho e rendimentos à escala local.

3. Das diversas vias de desenvolvimento local que a Itália oferece, os pactos territoriais – também auspiciados pelas instâncias europeias e aplicados noutros países, com diferentes resultados –, deram a possibilidade de realizar uma experimentação de desenvolvimento local em grande escala e uma mobilização de actores públicos e privados para melhorar as condições da vida dos cidadãos.

4. O estado de bem-estar à italiana, que partilha algumas características com outros países da Europa periférica, apesar de assegurar a protecção social à grande maioria dos seus cidadãos, é menos generoso, mais fragmentário e categorial que os da Europa central e do norte. A sociedade civil teve de organizar-se e continua a fazê-lo para enfrentar os seus principais riscos. Aparece uma nova pobreza. O terceiro sector, no qual se destacam as cooperativas sociais, tem uma capacidade especial de experimentação e inovação.

5. Um estado, por vezes omnipresente (empresas públicas, investimentos no sul), por vezes inconsistente, parece estar constantemente à procura de formas de legitimação e de reorganização. Uma dessas formas é a de encontrar os níveis territoriais de governação adequados. Nos últimos 30 anos um grande número de competências foi descentralizado para as regiões e municípios, nomeadamente as que competem ao domínio social. Será uma desresponsabilização do estado central das consequências sociais de um certo declive económico, gerado pela crescente concorrência internacional? Será este o caminho virtuoso para uma sociedade mais activa?

6. Isto deu lugar, sobretudo a partir da lei de 2000, a uma profunda reorganização do conjunto dos serviços sanitários e sociais. De certo modo, quebra-se o sistema top-down e dá-se mais impulso à subsidiariedade horizontal para um terceiro sector cada vez mais presente. Este abre-se ao mercado e a uma interlocução política. Coloca desafios importantes em termos de qualidade dos seus serviços e das prestações, da sua mercantilização por um lado, e da sua representatividade por outro.

7. É sobretudo a lei de 2000 que dá o sinal de partida para uma fase de planeamento relativamente inédita até então. Com a programação regional e os Planos de Zona geram-se novos métodos, novas figuras profissionais, novas funções que estão a mudar, não sem resistências, o

rosto da intervenção, dos serviços e de algumas prestações sociais para uma população mais dependente, à escala local e supralocal.

8. O exemplo dos planos regionais e de zona da Região Friuli, Veneza, Giulia, mostra bem os obstáculos, os limites e as potencialidades de um planeamento que coloca o acento nos serviços e nas prestações sócio-sanitárias e sua integração, e que tenta articular-se transversalmente com outros sectores (habitação, trabalho, educação, meio ambiente, ...), numa perspectiva mais ampla do desenvolvimento local.

9. Com os Planos de Zona abre-se a possibilidade de um desenvolvimento social que interpela e se relaciona com a importante tradição dos distritos industriais que valorizam a territorialização económica, e sobretudo com os pactos territoriais que tinham tido mais em conta as consequências negativas do mercado de trabalho.

10. Se esta relação se estabelece, o desenvolvimento económico e social local pode contribuir para diminuir os custos de uma redistribuição em favor de territórios, pessoas e grupos deixados à margem, reduzindo as despesas geradas pela protecção social. Tal abriria um caminho, iniciado em Itália, que poderia transformar-se numa estrada para toda a Europa. Velho sonho da península itálica, que os caminhos da Roma Imperial começaram a construir.

4.2 Redes sociais locais, Famalicão em Portugal

Introdução

O caso em análise é sobre a criação e implementação da rede social local de Famalicão, Município do Norte de Portugal que, desde 1999, participa no Programa Nacional 'Rede Social', criado neste país em 1997 no ponto de viragem da nova geração de políticas sociais. São apresentadas estas políticas e o seu contexto histórico em primeiro lugar, e o programa em segundo lugar. Um terceiro ponto procura dar os principais dados demográficos e sócio-económicos do Concelho e um quarto ponto explica como foi implementada a Rede. O quinto ponto dá a ideia dos seus principais resultados e dos limites que apresenta em termos de desenvolvimento local e serviços sociais e, por fim, o sexto ponto faz uma reflexão sobre as lições que resultam da análise anterior numa perspectiva de futuro.

A nova geração de políticas sociais

Depois de uma das ditaduras mais longas do continente europeu, Portugal, com a revolução dos cravos de 1974, inicia a sua caminhada democrática. A transição política não é fácil e nela surgem centenas de experiências de participação popular (Estivill, J., Veiga, F., Albergaria, A. C., Vicente, M. J., 2006)¹¹⁵ pelo controlo da terra, das empresas, dos bairros. Depois de um período agitado, as águas voltam ao leito das democracias ocidentais. Pretende-se alcançar um desenvolvimento económico e construir um estado de bem-estar semelhantes aos dos países da Europa Ocidental, apesar de se partir dos níveis económicos mais atrasados e de uma forte sociedade providência apoiada nos laços de solidariedade das redes sociais primárias (família, vizinhança, amizade, ...).

Nos primeiros anos, é introduzido o salário mínimo, é alargada a cobertura dos subsídios, são estendidos os serviços sanitários e sociais. No entanto, a transição democrática e estas primeiras

¹¹⁵ Estivill, J., Veiga, F., Albergaria, A. C., Vicente, M. J. (2006), 'Pequenas experiências, grandes esperanças. Activar a participação', REAPN, Porto.

medidas (Medina Correira, H., 1996)¹¹⁶ coincidem com a chegada das consequências da crise de 1974. Isto provoca a intensificação da pobreza, que as políticas recessivas adoptadas a partir de 1977 vão aprofundar. Nos anos 80, a pobreza volta a emergir nas grandes cidades, a par de uma urbanização galopante e descontrolada, onde chegam os emigrantes das zonas rurais e do interior do país. Também nessas zonas se vive uma pobreza material severa, agravada pela falta de equipamentos e de futuro. É para reagir contra estas circunstâncias que são criadas as primeiras iniciativas de desenvolvimento local (Melo, A., 1998)¹¹⁷, apesar de já ter havido algumas pequenas experiências, tal como noutros países, ligadas ao desenvolvimento comunitário (Silva, M., 1962)¹¹⁸. Estas iniciativas vão-se agrupando à volta da rede ANIMAR (ANIMAR, 1998)¹¹⁹ e vão amadurecendo nas zonas rurais. Recebem um primeiro impulso com o programa ILE da OCDE (Henriques, J. e outros, 1991)¹²⁰, e um segundo e mais decisivo impulso com o primeiro LEADER da Comissão Europeia.

Por outro lado, a entrada de Portugal na Comunidade Europeia em 1986, possibilita a introdução de alguns projectos no II Programa Europeu de Luta contra a Pobreza, e que começa a alterar a forma tradicional de lidar com a pobreza. Esta reorientação é confirmada nos quatro projectos portugueses (dos 65 que foram propostos) incorporados no III Programa Europeu, e sobretudo com a criação de um Programa Nacional de Luta contra a a Pobreza que, nos anos 90, vai financiando sucessivamente experiências de base territorial (Amaro, R., 2003)¹²¹, com os mesmos princípios do programa europeu: integralidade, parceria, participação e territorialidade.

Na segunda metade dos anos 90, as mudanças políticas permitem relançar algumas medidas sociais, que até então não tinham conseguido compensar as crescentes desigualdade sociais criadas por um crescimento económico sem precedentes e que tinha transformado de forma notável a sociedade portuguesa (Barreto, A., 2005)¹²². Surge assim o que será denominado por nova geração de políticas sociais.

No âmbito destas políticas é feito um reforço do programa nacional de luta contra a pobreza com um novo regulamento (1996) e são realizados encontros nacionais (Tróia e Porto). É criado o Mercado Social de Emprego, no qual é integrado um conjunto de dispositivos: escolas-oficina, programas ocupacionais, emprego protegido, empresas de inserção e iniciativas locais de emprego. Em 1997, o Rendimento Mínimo Garantido é generalizado, depois de um período experimental de Julho de 1996 a Junho de 1997 (Capucha, L., 1998)¹²³ e que, seguindo os passos do seu homónimo francês, se trata de uma prestação não contributiva, com controlo de recursos e com um contrato de inserção a ser potenciado pelas Comissões Locais de Acompanhamento

¹¹⁶ Medina Correira, H. (1996), 'As políticas sociais em Portugal', Ed. Gradiva, Lisboa.

¹¹⁷ Melo, A. (1998), 'Ditos e reditos em torno do desenvolvimento local' in Número especial Revista A Rede, Novembro, Faro.

¹¹⁸ Silva, M. (1962), 'Desenvolvimento comunitário. Uma técnica de progresso social', Associação Industrial Portuguesa, Lisboa

¹¹⁹ ANIMAR (1998), 'Guia de iniciativas de desenvolvimento local', Animar, Messejana.

¹²⁰ Henriques, J. M. (1991), 'O Programa ILE em Portugal', Ed. Escher, Lisboa

¹²¹ Amaro, R. (2003), 'A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal', OIT/STEP, Genebra.

¹²² Barreto, A. (2005), 'Mudança social em Portugal, 1960-2000' in Costa Pinto, A. (coord.), Portugal Contemporâneo, Dom Quixote, Lisboa.

¹²³ Capucha, L. (Coord.) (1998), 'Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da fase experimental', REAPN, Porto.

(Aires, S., 2000)¹²⁴. Também neste mesmo ano se inicia o Programa Nacional das Redes Sociais, a ser aplicado no âmbito local. Aproveita-se ainda a elaboração do novo Quadro Comunitário de Apoio para financiar o programa Integrar que, através de cinco medidas, tem o objectivo de promover a integração económica e social dos grupos mais desfavorecidos.

Não cabe aqui fazer um balanço destes esforços meritórios. É, no entanto, necessário mencionar algumas das suas características e condições nas quais se desenvolvem. Todos esses esforços partem do sector público estatal e central. A política social portuguesa tem a sua origem e canaliza-se através de eixos verticais que nascem em Lisboa. Salvo algumas excepções, como a Rede Europeia de Organizações Voluntárias e algumas redes locais, a horizontalidade e a transversalidade não são a moeda corrente. As autarquias e os poderes infra-municipais, as freguesias, têm amplas competências mas poucos recursos e uma escassa tradição de intervenção no desenvolvimento sócio-económico (Ruivo, F., 2000)¹²⁵, embora, como se verá adiante, vão começando a envolver-se no processo. As regiões têm ainda menos poder, à excepção dos centros regionais, agora distritais, da Segurança Social. Esta, de carácter profissionalista, ampliou a sua cobertura e as prestações, mas mantém-se afastada das orientações orçamentais médias dos países mais antigos da União Europeia, apesar de partilhar com muitos deles os problemas de financiamento e de eficiência.

A Igreja Católica tem uma grande tradição de intervenção assistencial (Misericórdias) que tende a renovar-se (acção social paroquial, algumas misericórdias, ...), e uma presença notável numa grande quantidade de associações e serviços sociais, educativos e sanitários. As mais de 2 500 Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) espalhadas por todo o país ocupam-se da infância e da juventude, das pessoas com deficiência e da velhice, ainda que possam ir além dessas funções. O seu financiamento é essencialmente público, são encabeçados por pessoas voluntárias e nelas trabalha a maioria dos profissionais do social em condições laborais bastante precárias (Espanha, P., 2000)¹²⁶. Entre o estado-providência semi-formado, uma forte e estruturada sociedade protectora, na qual as redes sociais primárias continuam a desempenhar um papel importante, e uma economia social e solidária (Amaro, R., Madelino, F. 2004)¹²⁷ crescente, o mercado prima pela sua ausência, embora comecem a surgir algumas iniciativas para os grupos mais solventes (velhice).

Embora desigual, o crescimento económico foi, ao longo dos anos, muito considerável, mas após a euforia veio uma forte depressão que se reflectiu no défice público, nas dificuldades da balança de pagamentos, no congelamento salarial e no aumento do desemprego. Como já foi referido, Portugal deixou de ser um país pobre mas existem nele demasiados pobres. Produz, repetidamente, um dos maiores índices de pobreza relativa à escala europeia.

O Programa Nacional Redes Sociais

O Programa Nacional de Redes Sociais foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 197 de 1997. O preâmbulo desta resolução é particularmente significativo, começando por reconhecer a secular tradição de ajudas mútuas, familiares e de vizinhança, assim como o crescente papel do associativismo social e das redes de solidariedade e de protecção. A isto um

¹²⁴ Aires, S. (2000), 'Pobreza em Portugal', in EAPN Relever le défi de la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'Union Européenne, EAPN, Bruxelas

¹²⁵ Ruivo, F. (2000), 'Poder local e exclusão social', Ed. Quarteto, Coimbra.

¹²⁶ Espanha, P. (2000), 'Entre o estado e o mercado. As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal, Ed. Quarteto, Coimbra

¹²⁷ Amaro, R., Madelino, F. (2004), 'Economia solidária. Contributos para um conceito', Cores, Madeira.

autor (Sousa Santos, B., 1985)¹²⁸ denominou de sociedade providência portuguesa. O preâmbulo insiste na necessidade de reconhecer e auspiciar estas redes no domínio local, fomentar uma consciência colectiva dos problemas sociais, conjugar os esforços públicos e privados para dar uma cobertura equitativa em serviços e equipamentos, em todo o país. Sob a proclamação do Ano Internacional da Erradicação da Pobreza em 1997, o primeiro artigo define a rede social e os seus objectivos. Assim, este é o conjunto de formas de entre-ajuda das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio social que, articulados entre si e com o governo, perseguirão o objectivo de erradicação da pobreza e da exclusão social, e a promoção do desenvolvimento social. É importante salientar esta dupla finalidade porque marca as intenções e o futuro do programa.

A rede concretiza-se ou no âmbito mais reduzido das freguesias ou no domínio mais amplo das autarquias, constituindo Comissões (CSF) para primeiras e Conselhos Locais de Acção Social (CLAS) para as segundas. Estes conselhos integram o conjunto de entidades públicas e privadas que operam no território e se apoiam nos serviços da administração local. As suas funções, definidas no artigo 12 são: 1) dinamizar e articular as comissões das freguesias, 2) valorizar os problemas e propostas apresentadas por estas, 3) transmitir aos Centros Regionais de Segurança Social a problemática existente, 4) emitir o seu parecer sobre a cobertura adequada e equitativa de serviços e equipamentos na localidade, 5) tentar eliminar as sobreposições e lacunas existentes na actuação, 6) conhecer os protocolos e acordos entre o estado, as autarquias e as instituições de solidariedade, 7) elaborar e difundir as estatísticas dos problemas sociais, 8) fomentar a articulação entre as entidades públicas e privadas para uma acção concertada na prevenção e solução dos problemas sociais, adoptando as prioridades adequadas. Para financiar este trabalho estão previstos contratos-programa, assim como a colaboração dos Centros Regionais de Segurança Social.

A resolução institui uma Comissão Nacional de Cooperação Social junto do Ministério de Solidariedade e Segurança Social, na qual participarão representantes dos Ministérios do Emprego, da Educação, da Saúde e da Justiça, cujas delegações locais também estão presentes nas CLAS, além dos representantes das autarquias e das organizações representantes das entidades sem fins lucrativos – ou seja, as Uniões das Misericórdias, das IPSS e das Mutualidades. Esta Comissão é o vértice que canaliza a nível nacional as propostas das Comissões locais. Estas podem elaborar os seus próprios regulamentos internos.

A resolução termina explicitando os seguintes princípios: prioridade para as pessoas e grupos afectados pela pobreza e pela exclusão, participação das mesmas, subsidiariedade activa, parceira e cooperação entre as entidades públicas e privadas, actuação face a manifestações e causas dos problemas, conciliação e complementaridade no tratamento personalizado e a informação que daí decorre, integração das diferentes perspectivas e soluções, articulando as de carácter social com as de emprego, formação, económicas e culturais.

Já nas primeiras reuniões preparatórias celebradas no verão de 1997, e contando com as experiências levadas a cabo pela Rede Europeia de Organizações Voluntárias contra a Pobreza em Portugal (REAPN) (Estivill, J., Rodrigues, F., 2004)¹²⁹ e as de desenvolvimento local (Albino, J. C., 2004)¹³⁰, surgiram várias dificuldades. A primeira referia-se a como articular a luta contra a pobreza e a exclusão com o desenvolvimento sócio-económico territorial, o que, até certo ponto, era uma inovação. A segunda dificuldade consistia em como continuar a transformar

¹²⁸ Sousa Santos, B. (1985), 'Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial', Revista Análise Social, n.º 87/88, Lisboa.

¹²⁹ Estivill, J., Rodrigues, F. (2004), '10 anos da REAPN em Portugal', REAPN, Porto.

¹³⁰ Albino, J.C. (2004), 'Contributo para a história do desenvolvimento local em Portugal', ANIMAR, Vialonga.

as medidas e intervenções mais tradicionais e assistencialistas de actores privados e públicos, e muito especialmente de algumas autarquias, até então muito distantes – se não mesmo reticentes – em querer actuar no campo social, e de outras ainda às quais era dado um certo protagonismo (presidência das CLAS, a sua promoção e animação, contratos-programa, ...). A terceira dificuldade provinha das razoáveis dúvidas sobre a capacidade de diagnóstico, programação, trabalho em rede, participação e planeamento estratégico à escala local. A quarta dificuldade surgia de como articular por baixo as delegações dos ministérios centrais, quando estes não o faziam por cima, e sobretudo com as fortes delegações regionais de Segurança Social. A quinta dificuldade colocava-se em torno do debate entre a gestão técnica e a responsabilidade política. A sexta era a de encontrar mecanismos de legitimação e financiamento face à proliferação de comissões locais (do Rendimento Mínimo, dos Projectos de luta contra a pobreza, de protecção às crianças e jovens, ...) e à escassez de meios de muitos municípios, em especial os mais pequenos e do interior do país. O programa não podia ser um ‘guarda-chuva’ que apenas se abre quando chove ou um teatro que repete uma peça já conhecida a nível local. Devia ter a sua própria identidade e especificidade.

Não é possível descrever as múltiplas formas de ultrapassar estas dificuldades, nem todos os atalhos e meandros aos quais o programa recorreu nos seus quase 10 anos de existência. Basta dizer que se iniciou de uma forma experimental em cerca de 41 concelhos-piloto, de 1999 a 2001, atingindo os 173 em 2003, generalizando-se depois até chegar aos 276, ao que se soma 39 que foram incorporados em 2005. Nestes concelhos foi formulado um regulamento interno, realizado um diagnóstico da situação sócio-económica e elaborado um Plano de Desenvolvimento Social, além de um programa anual; na sua grande maioria, estão a ser aplicadas as medidas anunciadas, foram construídas dinâmicas de parceria e muitos actores locais sentem-se identificados com a rede. Foi encontrado um sistema de financiamento, com fundos europeus, através do eixo 5 do POEFDS, e o programa resistiu a várias mudanças de governo e a alterações na sua gestão central, pois do Instituto de Desenvolvimento Social passou-se para o Instituto de Solidariedade e Segurança Social, sempre sob a alçada do Ministério do Trabalho. É feita uma coordenação cada vez maior com outros programas de planeamento estratégico local (Planos Directores Municipais, Planos Municipais de Ordenamento do Território, ...) e formou-se uma nova geração de técnicos familiarizados com as técnicas de diagnóstico e de planificação (mais de 1 200).

Se revermos as dificuldades iniciais e tivermos em conta as múltiplas informações existentes, bem como a última avaliação (CET/ICSTE, 2005)¹³¹, verificamos que o programa se circunscreveu muito à acção social e a dimensão económica esteve muito ausente, à excepção dos diagnósticos. Muito poucos empresários, e ainda menos pessoas provenientes do mundo financeiro, participaram nas CLAS. Até certo ponto, os resultados do desenvolvimento económico local dependeram mais de factores externos (conjuntura, desenvolvimento desigual urbano e do litoral, investimentos públicos centrais, ...) que dos esforços endógenos dos planos locais. A recente degradação do mercado de trabalho em Portugal e as dificuldades de articulação entre as medidas laborais centrais e locais (Rodrigues, F., Pellegrin, J. P., 2005)¹³², são um exemplo disto. A ideia de liderar verdadeiros impulsos de desenvolvimento económico local por parte das autarquias está ainda longe de ser maioritária, e estes impulsos vêm sobretudo do mundo institucional associativo e das iniciativas colectivas (apenas 4 por cento das autarquias estiveram no começo das iniciativas de desenvolvimento local (Monteiro, A., 2004)¹³³. Por outro lado, podemos dizer que agora, em muitas autarquias, existem equipas técnicas, jovens na sua

¹³¹ CET/ICSTE (2005), ‘Avaliação do Programa Rede Social’, Instituto da Segurança Social, Lisboa.

¹³² Rodrigues, F., Pellegrin, J.P. (2005), ‘Portugal. Suport to social and community development’, Peer Review social inclusion, Bruxelas.

¹³³ Monteiro, A. (2004), ‘Associativismo e novos laços sociais’, Ed. Quarteto, Coimbra

maioria, capazes de ir além de meras medidas assistencialistas e de interligar a luta contra a pobreza e a exclusão com o desenvolvimento local.

Outra questão mais problemática é a do envolvimento desigual dos políticos à escala central e local. Quando o fizeram e até onde o fizeram, todos estão de acordo em afirmar que as redes locais tiveram melhores resultados. Noutros casos, interessou-lhes mais a chegada das ajudas estatais e a inauguração dos equipamentos do que envolverem-se na promoção da rede local. Em casos menos frequentes, reforçaram as oligarquias locais e os técnicos tiveram de assumir um combate desigual para poderem afirmar uma dinâmica participativa de todos os actores. Também estes, em determinados casos, refugiaram-se em funções passivas ou pretenderam assumir um protagonismo excessivo, longe de partilharem de forma paritária os meios e os objectivos de desenvolvimento local.

Não há dúvida de que a implementação do programa supôs um incremento notável da capacidade de planeamento estratégico local em Portugal e da cultura organizativa que implica. Pouco a pouco, o tratamento e a intervenção face a problemas sociais deixam de ser uma resposta em função de cada instituição e das funções que lhes foram atribuídas, para dar um tratamento territorial local. O esforço formativo e de qualificação técnica foi considerável, como também o foi o apoio do núcleo central, primeiro no IDS e agora no ISSS. Basta consultar a página web (www.seg-social.pt/rede) e as suas publicações para o confirmar.

Para além disso, recorreu-se a equipas técnicas externas que elaboraram um modelo preciso de diagnóstico e planificação, (Batista, A., Schiefer, U., 2006)¹³⁴, utilizado repetidamente. Contudo, a relação entre os diagnósticos e a planificação, e entre esta e a execução nem sempre é evidente. A capacidade avaliadora foi muito menor e a capacidade de participação das pessoas afectadas foi qualificada como embrionária (PNAI, 2003-2005)¹³⁵. A coordenação por cima não dependia do programa e continua a ser uma tarefa pendente dos órgãos centrais da administração pública. Por baixo, com as delegações locais e regionais, os resultados são desiguais. A horizontalidade proposta pelo programa chocou com a tradicional verticalidade e centralização da política social em Portugal. Mas apesar de todos estes limites, o programa é considerado como estando fortemente implantado em todo o país, teve uma capacidade notável de inovação e experimentação, especialmente nas cidades de tipo médio. Mesmo necessitando de novos impulsos (novo regulamento, mais meios e maior envolvimento político, capacidade técnica, articulação com o Plano Nacional de Inclusão, sustentabilidade, ...), não deixa de ser uma das iniciativas mais interessantes na relação entre a luta contra a pobreza e a exclusão social, e o desenvolvimento local à escala europeia (Estivill, J., 2000)¹³⁶.

As principais dimensões demográficas e sócio-económicas de Famalicão

Famalicão situa-se no Vale do Ave, no norte de Portugal, na região metropolitana do Porto, a 40 km desta cidade, no distrito de Braga, próximo da fronteira espanhola e da Galiza. No ano de 2005 celebrou o 800º aniversário da atribuição do foral de D. Sancho I, os 170 anos da fundação do Concelho e os 20 anos da sua declaração como cidade. Centro de comunicações, encontra-se na rota portuguesa do caminho de Santiago.

¹³⁴ Batista, A., Schiefer, U. (2006), 'Manual de planeamento avaliação', Ed. Principia, Cascais.

¹³⁵ Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2003), 'Plano Nacional de Acção para a Inclusão', Lisboa.

¹³⁶ Estivill, J. (2000), 'Camino Europeos convergentes hacia las redes sociales locales', Revista Pretextos n. 2, Lisboa.

Se em 1950 tinha 66 266 habitantes, em 1980 quase duplicou para 106 508, em 1991 continuou a aumentar para 114 338, e em 2001 – ano do último censo – o Concelho de Famalicão passou a ter 127 567 habitantes. Nestes últimos 10 anos, o seu crescimento demográfico foi de 11,6 por cento, enquanto no Vale do Ave foi de 9 por cento, na região norte 6,2 por cento e em Portugal 5 por cento. Este crescimento continuado tem sido paralelo com a maior parte das cidades do litoral, onde se instalaram os emigrantes das zonas rurais e do interior. Nos últimos anos, Portugal, país de histórica migração para o exterior, transformou-se num país de acolhimento. Isto também está a acontecer em Famalicão, embora em menor medida do que nas cinturas das maiores cidades.

Desde 1981, o número de menores de 14 anos tem vindo a decrescer, embora continue a ser superior à média nacional. A natalidade tem decrescido: de 13,2 ‰ em 1997 para 12,5 ‰ em 2001. Ao mesmo tempo, entre 1991 e 2001 aumentou em 47 por cento o grupo dos que têm mais de 65 anos. A contracção da base da pirâmide da população e a ampliação do seu topo, é um processo ao mesmo tempo português e europeu que tenderá a agravar-se, embora menos rapidamente em Famalicão onde os menores de 14 anos constituíam, em 2001, 16 por cento do total da população e os maiores de 65 anos 11 por cento. Por cada 100 pessoas menores de 14 anos existem 67,3 maiores de 65 anos, ao passo que a nível europeu este índice é de 94 por cada 100 menores. Tudo isto incide sobre as opções do Plano de Desenvolvimento Social (Câmara Municipal, 2004)¹³⁷.

A distribuição territorial da população é feita de forma muito desigual nas suas 49 freguesias. A sua densidade populacional ultrapassa os 3 491 habitantes por quilómetro quadrado no centro, Vila Nova, passando a 139 em Vilarinho das Cambas, 196 em Fradelos, 274 em Sezures, e regista índices superiores a 1000 em Abade de Vermoim, Delães, Calendário, Bairro, Joane, Pousada de Saramagos, Riba de Ave e Oliveira. À excepção deste último caso, crescem mais as freguesias mais populosas que se concentram no centro e na parte este da cidade. As outras áreas estão classificadas como medianamente urbanas e conservam o tipo de habitação mais comum, tão comum no norte de Portugal e na Galiza.

Este aumento populacional provocou um aumento substancial do número de edifícios e habitações. Entre 1991 e 2001, as habitações de tipo familiar cresceram cerca de 24 por cento. Destes, 84 por cento são residências habituais, 8,2 por cento são residências secundárias e 7,7 por cento são devolutas. De facto, o parque habitacional é muito recente, já que 66 por cento do mesmo foi construído entre 1971 e 2001. Como é usual na península ibérica, e muito menos no resto da Europa, a habitação costuma ser propriedade do seu usufrutuário. Assim, em Famalicão, das 45 749 habitações clássicas, 73 por cento estão ocupadas pelos seus proprietários, apenas 20 por cento são arrendadas ou sub-arrendadas e 7 por cento têm outros tipos de ocupação (PDM, Famalicão, 2003)¹³⁸. Este facto dá claramente uma maior capacidade de resistência ao empobrecimento. O desenvolvimento urbanístico e de construção reflecte-se nos discursos dos responsáveis políticos e nos boletins do Município, que deve fazer face a consideráveis necessidades e exigências relacionadas com a habitação. Na página da autarquia é mencionada a construção de 45 habitações sociais em Valdosos, 16 em Covelo, 290 em Lameiras e 67 em Lousado, além da reabilitação de 16 habitações em Poipo e 16 na antiga fundação Salazar. Em Requião foram demolidas as barracas existentes e construídas 12 habitações sociais. Tudo isto faz parte da política social municipal de habitação, lançada à volta do programa “mudar de casa, mudar de vida”, que se estendeu de 2002 a 2005. Há que salientar que, nos casos de Lameiras, Lousado e Cal, o município transferiu para as Associações de Moradores os montantes financeiros para que estas possam gerir o parque habitacional. Aprovou igualmente um Regulamento Municipal de Apoio aos grupos desfavorecidos em termos habitacionais. Do solo actual, 62 por cento é urbanizável e o PDM faz uma previsão quimérica – se se construísse em

¹³⁷ Câmara Municipal (2004), ‘Plano de Desenvolvimento Social do Concelho de Vila Nova de Famalicão, Conselho Local de Acção Social, Famalicão.

¹³⁸ Concelho (2003), ‘PDM, Famalicão’, Concelho de Vila Nova de Famalicão, Famalicão.

toda essa área, poderiam viver em Famalicão 790 000 pessoas. Não é algo que se deseje para o futuro desta cidade, cuja expansão urbanística, relativamente controlada, já gerou consideráveis problemas sociais, de infraestruturas e equipamentos.

Esta expansão urbanística não pode ser explicada sem fazer alusão ao crescimento de uma industrialização difusa, nos arredores do Porto. Em Famalicão, 75 por cento dos terrenos ocupados estão no sector industrial, 3 por cento numa agricultura residual, enquanto os restantes 23 por cento se destinam ao sector terciário. O que não deixa de ser surpreendente, quando se compara com os 40 por cento neste sector na Região Norte, podendo ser um expoente da carência de serviços da cidade. Os três motores de arranque da indústria são as empresas transformadoras que reúnem 64 por cento do emprego: têxtil, vestuário e calçado. Uma parte importante da sua produção segue para exportação, graças aos custos competitivos baseados nos salários inferiores aos europeus. Nos últimos tempos, tem surgido outro tipo de indústrias no sector agro-alimentar e de componentes para automóveis. O trabalho em casa e a economia subterrânea são abundantes, considerando os sectores de que estamos a falar e dada a dimensão reduzida das empresas da zona.

Esta quase ‘monoespecialização’ industrial exportadora deixa a economia de Famalicão e a sua área sujeita às inconstâncias da procura externa, que não pode ser controlada, e sofrerá, de forma crescente, a concorrência de países com preços mais baixos. De facto, o desemprego aumentou e chegou a 8 352 pessoas registadas, ou seja, 12 por cento nas últimas estatísticas publicadas em 2004, se bem que a fiabilidade das mesmas seja relativa. Deste ponto de vista, o futuro económico de Famalicão não é muito animador, a menos que saiba explorar algumas vantagens comparativas (comunicações, abertura do eixo atlântico, tecido empresarial reticular, proximidade com o Porto, ...) e haja uma forte reconversão industrial. Algumas tentativas de reorganização produtiva, como o Programa Intercalar de Apoio ao Têxtil (PIATV) e o RETEX para o sector têxtil, ou o Sistema de Incentivos para a Diversificação Sectorial do Vale do Ave (SINDAVE), tiveram resultados limitados (Parente, C., Quintão, C., 2006)¹³⁹.

O quadro de bordo da avaliação de 2004 do Plano de Desenvolvimento Social (Rede Social Famalicão, 2005)¹⁴⁰ apresenta alguns números que permitem a aproximação a determinadas problemáticas sociais. Aí apresentam-se valores de 2 por cento de abandono escolar, 32,3 por cento de um altíssimo insucesso escolar e, relativamente ao ensino básico, 11,6 por cento de abandono e 53 por cento de insucesso escolar. Regista-se ainda 6,7 por cento de analfabetismo. No ano de 2002, foram registadas 222 famílias a viverem em barracas, casas móveis ou outras habitações precárias; os beneficiários do rendimento mínimo eram 2 177 pessoas e o número de médicos por cada mil habitantes era de 1,2 por cento. No mesmo relatório, e através dos diagnósticos das freguesias, constam apreciações mais qualitativas sobre a destruturação e violência familiar, o consumo de drogas, a delinquência juvenil, a pobreza de recursos (é a mais escondida porque é considerada humilhante), a discriminação contra os ciganos, a falta de infraestruturas básicas (água, pavimentação, iluminação, transporte, ...), mas sobretudo a falta de equipamentos colectivos em determinados bairros (creches, centros sanitários, lares e centros de dia para idosos e jovens, ...) e a escassez de cuidados sócio-sanitários (assistência domiciliária, assistência preventiva, ...). Uma grande parte destas situações tinha sido mencionada no pré-diagnóstico realizado em 2002.

¹³⁹ Parente, C. Quintão, C. (2006), ‘Avaliação externa do projeto Igualdade’, Vila Nova de Famalicão, Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Porto.

¹⁴⁰ Rede Social Famalicão (2005), ‘Relatório de avaliação de 2004’, Vila Nova de Famalicão

Implementação da Rede Local

A Rede Local não nasce por geração espontânea. Perante uma realidade social problemática, pessoas, grupos e instituições tinham vindo a actuar. Em 1989, e no âmbito do Plano Nacional de Luta Contra a Pobreza, foi criado o projecto “Salus”, que incorporou a ideia de uma pobreza multidimensional que deveria ser enfrentada de forma integral e contando com vários actores que tentavam aplicar uma determinada parceria. Quando este projecto terminou em 1995, iniciou-se outro denominado “Novos rumos”, que seguiu orientações idênticas até 1999. A introdução de outra medida à escala nacional, como o Rendimento Mínimo Garantido, facilitou a oportunidade para se constituir uma primeira Comissão Local na fase experimental daquela medida. Também Famalicão iria aceder, em 1997, ao programa nacional “Ser criança” e, no mesmo ano, era acolhida a medida 1 do programa Integrar (Integrar, Actas, 1998)¹⁴¹, com o seu projecto “Novos Horizontes”, e a medida 5 com a criação de um centro comunitário. Pouco a pouco, e em grande parte devido a esta participação em programas nacionais, foram-se alterando as ideias e o modo de trabalhar.

Um dos técnicos que participou na Rede de Famalicão, explica como tiveram conhecimento do programa nacional. “Um grupo de pessoas teve acesso a uma cópia do Diário da República e interpretou aquela proposta como uma oportunidade para enfrentar aquelas questões que as organizações debatiam e que emergiam da experiência local” (Viera de Freitas, F. J., 2005)¹⁴². Desta forma, puseram mãos à obra e, em 1999, a sua proposta chegava e era aceite como uma das 41 experiências piloto do Programa Nacional. A 1 de Outubro foi constituído o Conselho Local de Acção Social, composto pela autarquia, a delegação da Segurança Social, o Hospital, os centros de saúde, os centros de ensino e de apoio educativo, e o projecto Homem. No mesmo mês, foram criadas comissões sociais em três freguesias e, no final do ano, foi realizado o primeiro Fórum da rede social, tendo sido adoptados um regulamento interno e um plano de trabalho para o ano 2000. Neste plano, foi previsto um Serviço de Atenção Local para ajudar o trabalho das comissões sociais e funcionar como executivo. Passaram para 14 o número de parceiros e foi publicado um boletim informativo. Havia, no entanto, pouco conhecimento acerca do trabalho em rede, sobre como fazer com que os dispositivos criados fossem operativos, como referiu o técnico anteriormente citado (Viera de Freitas, F. J., 2004)¹⁴³, e como aplicar as decisões. Por estas razões, a partir de 2001 é dado um salto em frente.

A 8 de Fevereiro, o plenário da CLAS aprovou um diagnóstico social e um primeiro plano de desenvolvimento social, apresentado dois meses mais tarde a 81 entidades do Concelho. Participaram num encontro anual de desenvolvimento local, organizado pela rede Animar, e em Maio um grupo de freguesias propôs constituir uma comissão coordenadora. A participação na formação dada pelo núcleo central do programa abriu perspectivas novas para elaborar um diagnóstico e um planeamento integrados e mais participativos. A contratação de uma equipa técnica no final de 2001 foi também importante. Em 2002, foram formados 15 facilitadores encarregados da animação dos workshops a serem realizados nas freguesias, e 17 qualificadores, cuja função era a da gestão de cada uma delas. Realizaram-se workshops, aos quais assistiram 150 entidades e 175 dirigentes e técnicos. Cada comissão local passou a ter um diagnóstico, um plano de acção, uma distribuição de responsabilidades e uma forma de funcionamento. Isto

¹⁴¹ Programa Integrar (1997), ‘Actas. Primeiro Encontro de Promotores’, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Lisboa

¹⁴² Freitas, F. J. (2005), ‘A implementação da rede social de Vila Nova de Famalicão. Narrativa da prática e aprendizagens’, Comunicação apresentada na 4ª edição do evento Nova Formação. Fundação Supertino de Miranda, Porto (pág. 2).

¹⁴³ Freitas, J. F. (2004), ‘A experiência de implementação do programa da rede social no concelho de Vila Nova de Famalicão’, Comunicação apresentada no Seminário de combate à pobreza e exclusão, Barreiro, 12 de Outubro.

reflectiu-se num documento denominado “Pré-diagnóstico Social Participado do Concelho de Vila Nova de Famalicão (Conselho, 2002)”¹⁴⁴ Neste documento afirma-se que “neste tipo de diagnósticos não importa tanto a sua relevância técnica como a verdade do que é a realidade para o cidadão, assim os agentes e as instituições que identificaram os problemas estarão mais disponíveis para participar na sua solução”. Onze comissões locais (CSIF) são criadas e o plenário da CLAS, na qual participaram 25 membros – incluindo um por CSIF –, aprova o seu novo regulamento e formaliza a equipa de Inserção Social que integra a comissão local do Rendimento Mínimo. Em Novembro de 2003, foi aprovada a lista de critérios que serve para que a CLAS se pronuncie relativamente aos projectos que podem ser apresentados a programas nacionais ou comunitários, com a finalidade de “preservar a cobertura equitativa e adequada de serviços e equipamentos”. No início de 2004, foi aprovado o actual Plano de Desenvolvimento Social do Concelho de Vila Nova de Famalicão, em vigor para 2004-2005 (Famalicão, 2004).

Em que consiste este Plano? A sua primeira parte é constituída por um diagnóstico de contexto, apoiado num quadro de bordo quantitativo, por um inventário, freguesia por freguesia, das principais problemáticas e das prioridades propostas, e por seis áreas-problema agrupadas em torno da pobreza e da inserção social, acesso a equipamentos e serviços sociais, desemprego e formação profissional, escolarização e tempo livre, tóxicodependências e alcoolismo, e desenvolvimento organizativo.

A segunda parte contém o Plano propriamente dito, no qual são reunidas as prioridades das comissões sociais interfreguesias, as prioridades transversais, de acordo com as seis áreas anteriores, a articulação de projectos e planos de actividades. Estas são: a implementação do serviço de atenção local, um sistema de comunicação e informação, um projecto específico de luta contra a pobreza, o “Teia”, dedicado à inserção dos beneficiários do rendimento mínimo, um serviço de integração e coordenação das redes institucionais e outro de articulação dos planos e projectos. Por último, prevê-se um mecanismo de antecipação face a novas oportunidades e um sistema de seguimento e avaliação. Graças a estas avaliações, é possível fazer um balanço dos resultados do Plano.

Alcance e limites do Plano

O Plano de Desenvolvimento Social de Famalicão tem sido avaliado seguindo uma lógica semelhante à da sua redacção. De facto, trata-se de uma auto-avaliação intermédia, realizada em Fevereiro de 2005, que recolhe os níveis de realização dos objectivos perseguidos pelas CSIF, pelos grupos de trabalho responsáveis pelas áreas transversais, e pelos serviços de integração de oportunidades e articulação de projectos. Não deixa de ser surpreendente que não se avalie a aplicação dos objectivos e princípios do programa nacional, uma vez que se dedica à apresentação da situação sócio-económica, da pobreza e da exclusão no Concelho, de alguns comentários e de um novo quadro de bordo com indicadores que, no geral, dão uma ideia de deterioração da situação. Especialmente porque os próprios e explícitos objectivos da Rede Social Local que o plano deve seguir são os de “erradicar e atenuar a pobreza e promover o desenvolvimento, melhorando a qualidade de vida dos residentes no Concelho”.

A transparência, que o presidente de câmara destaca na sua introdução ao Plano, marca o tom das explicações das CSIF. Não é possível fazer eco de nove das 11 CSIF existentes. Pode, no entanto, partir-se de uma delas e ver que preocupações partilha com a maioria. Assim, a CSIF de Cavaleões, Gondinfelos, Louro e Outiz, indica que, perante o objectivo de melhorar as condições para o normal desenvolvimento de 50 por cento das crianças, ampliou o acesso de 10 delas a uma creche, foram aprovadas duas candidaturas de projectos “animadores nas escolas”, foi conseguido

¹⁴⁴ Conselho (2002), ‘Pré-diagnóstico social participado do Concelho’, CLAS, Famalicão, Dezembro.

um autocarro “brincadeiras” para ocupação de tempos livres, foi feito um estudo sobre as necessidades de assistência ao domicílio, foi constituída uma associação e foi elaborado um projecto de apoio educativo. Verifica-se que a CSIF reuniu-se metade das vezes que o deveria ter feito, com a participação de 66,7 por cento dos parceiros mas com a ausência de secretariado. Analisou-se a descida do número de beneficiários dos serviços existentes, dando como explicação a sua possível autonomização, o incumprimento dos programas de inserção, as dificuldades de enquadramento nas medidas de política social e a sua possível desconfiança relativamente às mudanças. Daí saiu uma série de recomendações interessantes para alterar o funcionamento da CSIF.

As principais preocupações transversais são o desemprego, a habitação, o abandono escolar, o aumento da pobreza e a falta de atenção sobre graves situações de carência. Em quase todos os relatórios sobressaem as dificuldades da dinâmica das parcerias (ausências, protagonismo, falta de respostas que provocam desânimo, descoordenação, ...). Relativamente às prioridades transversais, verificou-se um aumento da cobertura das creches (de 23 para 26 por cento), do serviço do pré-escolar (de 72 para 82 por cento), dos serviços para idosos (de 10 para 12 por cento), do serviço de cuidados domiciliários, enquanto que para os centros de tempos livres, os centros de dia e de convívio a cobertura decresceu. Também se quantificam os esforços de formação destinados aos desempregados, que chegam aos 10 por cento, às toxicodependências, que se atacam preventivamente com programas informativos e formativos nas escolas, etc.

Este tipo de avaliação, que acentua os indicadores quantitativos, é útil, necessária e significa uma racionalização da acção social, até certo ponto inovadora na planificação social em Portugal. Comparando com outros planos de outros Concelhos, o plano de Famalicão é um dos melhores, pela sua capacidade de mobilização de actores, pela criação de grupos e orientações transversais, pela promoção de um sistema informativo com quatro boletins (Março e Julho 2003, Junho 2004, Agosto 2005), um mapa de serviços e equipamentos e um guia de recursos, pela sua projecção exterior (participação em seminários e encontros, e coordenação com outros Concelhos do Ave) e obtenção de recursos externos. Foi aprovado um projecto no âmbito do actual programa nacional “Progride” de luta contra a pobreza, e outro, “Equalidade”, no âmbito do programa europeu EQUAL, que assinala um caminho futuro de melhoria da qualidade dos serviços. O modelo organizativo da rede social de Famalicão foi criado de forma acumulativa e pioneira para concelhos de grande dimensão territorial e com um número importante de instituições públicas e privadas (33 IPSS). O seu organigrama, embora complexo, tem um notável grau de descentralização e apoia-se nas CSIF. Numa delas, foi criada uma empresa de inserção, noutra foi constituída uma associação de vizinhos. Foi ainda potenciada a de Lameiras, cuja origem remonta a 1984, que criou um centro social e comunitário, um centro de dia, um lar e assistência ao domicílio, um centro de acolhimento e assumiu o trespasse do edifício “Das Lameiras”, que gere. (Boletins culturais “As Lameiras” e página web www.amlameiras.pt).

Na rede local de Famalicão, o poder municipal e das entidades públicas é forte. Basta ler o regulamento da CLAS (Boletim, 2003)¹⁴⁵ e ver a sua presença esmagadora na composição dos seus 25 membros. O funcionamento é essencialmente piramidal, apesar de as CSIF terem uma autonomia relativa, pois dependem financeiramente e em termos de recursos humanos das entidades centrais (Conselho Local de Acção Social e Serviços de Atenção Social). Também são significativos os critérios elaborados para que a CLAS possa emitir pareceres sobre as candidaturas que podem ser apresentadas a programas nacionais e comunitários, embora não sejam vinculativos. O carácter vinculativo ou não dos pareceres das CLAS é um dos principais desafios das redes locais.

¹⁴⁵ Boletim (2003), ‘Regulamento interno do conselho local de acção social’, CLAS, Boletim n.º 1, Famalicão, Março.

No caso de Famalicão, apesar deste protagonismo da autarquia, o plano tem pouca incidência na formulação do Plano de Desenvolvimento Municipal e, o que é mais preocupante, nas decisões económicas e urbanísticas do Município. Quando ligadas ao emprego, estas são elementos fundamentais enquanto factores de pobreza e exclusão e de um desenvolvimento mais integral, que não se resume ao discurso dos técnicos dos serviços sociais.

No diagnóstico apresentado para o projecto Igualdade, o qual é analisado no quarto boletim de Agosto de 2005 (Boletim Informativo, 2005)¹⁴⁶, reconhece-se: 1) a persistência da não intervenção em alguns grupos específicos, como a infância e a juventude em risco de abandono escolar (32 por cento dos jovens entre os 18 e os 25 anos não frequentam instalações formativas), 2) o aumento dos desocupados, um quarto dos quais têm mais de 55 anos, 3) a discriminação laboral dos incapacitados, 4) as grandes dificuldades de inserção dos ex-reclusos, 5) a excessiva institucionalização dos utentes dos centros, 6) a ausência de relações com o meio empresarial, 7) o baixo nível de inovação dos serviços, 80 por cento dos quais são financiados por meios públicos, 8) a baixa qualificação e remuneração dos trabalhadores das IPSS, 9) a falta de práticas de inserção, de formação contínua e de participação dos trabalhadores nas empresas locais. Importa salientar nesta análise a sua sinceridade e o facto de, pela primeira vez, começar a tocar em problemas que ultrapassam o âmbito dos serviços sociais, entrando mais na participação, nas relações laborais e no mundo empresarial. Consciência dos limites?, presságio de novas orientações? Só o futuro da Rede Social Local de Famalicão poderá dizê-lo.

Programa nacional, rede social local e conjuntura económica

As conclusões e lições deste caso resumem-se nas seguintes reflexões:

1. nova geração de políticas sociais em Portugal representa um ponto de inflexão no tratamento mais tradicional da pobreza e da exclusão, apesar de, através dos programas europeus e nacionais anteriores, se ter já começado a trabalhar numa perspectiva mais integral, participativa e territorializada.

2. Existe uma considerável tradição em Portugal, iniciada nos anos 80, de realizar esforços em prol do desenvolvimento local. Mais acentuada no mundo rural, esta tradição apoia-se nos grupos e instituições associativos e comunitários. As autoridades locais intervêm pouco e só vão adquirindo progressivamente consciência do papel que podem desempenhar na promoção das dimensões económicas e sociais.

3. O programa nacional Redes Sociais, nascido da nova geração de políticas sociais, pressupõe um impulso importante, paralelo ao que se dá noutros países europeus, para tentar relacionar a luta contra a pobreza e a exclusão social com o desenvolvimento sócio-económico local. Depois de uma fase de experimentação, foi-se generalizando em todos os Concelhos consoante estes o foram requerendo, até cobrir actualmente a sua grande maioria (275).

4. O programa, dependente das alterações políticas e da possibilidade de encontrar fórmulas de financiamento, teve altos e baixos nos seus quase 10 anos de existência. No entanto, através do empenho do núcleo central, conseguiu criar as condições para uma diversa cultura organizativa e de planeamento que se irá enraizar onde for implementada. Uma nova geração de técnicos, quase sempre ligada aos serviços sociais, impulsionará as redes locais que darão lugar aos planos de desenvolvimento social. Neste momento, espera-se que com o novo decreto-lei publicado a 14 de Junho de 2006 se dê um novo impulso e haja uma melhor articulação com o Plano Nacional de Inclusão.

¹⁴⁶ Boletim (2005), 'O diagnóstico de partida', CLAS, Boletim n.º 4, Famalicão, Agosto.

5. O programa contribuiu para dar respostas mais integrais e territorializadas, assumindo em parceria prioridades mais transversais e partilhadas, diminuindo a fragmentação e compartimentação, que significava que cada instituição tivesse os seus próprios projectos, e limitando o número de comissões locais para diferentes funções.

6. A rede social de Famalicão entrou na fase experimental do programa nacional e foi-se afirmando ao longo de um processo, inicialmente mais duvidoso, que conseguiu, a partir da iniciativa municipal, construir um modelo organizativo e de planificação interessante para autarquias com envergadura, com muitos actores sociais que se reuniram em torno deste processo.

7. Iniciado este processo, os seus avanços revelaram-se importantes no aumento e na melhoria dos serviços sociais, e na tomada de consciência do valor da parceria institucional e da planificação social. Além disso, conseguiu atrair outros recursos e posicionar-se positivamente numa perspectiva de melhoria da qualidade dos serviços, ser objecto de um importante debate do presente e do futuro da política social em Portugal e noutros países europeus.

8. No entanto, estes progressos, que potenciam a protecção social dos cidadãos aumentando a cobertura e criando serviços sociais, têm efeitos limitados devido às dificuldades que a rede e o plano têm em influenciar as decisões económicas, financeiras e urbanísticas do Município, em incorporar o mundo empresarial nos seus mecanismos de parceria e em incidir mais nos processos de inserção sócio-laboral. Tudo isto começa a ser relatado nos documentos locais mais recentes.

9. Estas dificuldades são muito frequentes na maioria dos processos de desenvolvimento local em muitos países europeus, que são formulados e implementados a partir de uma lógica unicamente social.

10. Além disso, no caso de Famalicão, estes resultados ficam parcialmente sem efeito devido à má conjuntura económica de Portugal nos últimos anos e à estrutura económica local de quase mono-especialização industrial (calçado, têxtil) em alguns sectores de exportação, que estão sujeitos a uma grande concorrência dos países emergentes. Isto traduz-se no aumento do desemprego e no empobrecimento dos grupos menos qualificados e mais frágeis do mercado de trabalho.

11. Se o lema lançado pelo Município, “Famalicão Solidário”, pretende tornar-se numa realidade futura, há não só que continuar a reforçar a intervenção social, como também a alargar a participação dos actores económicos da população na rede e na formulação do novo Plano de Desenvolvimento Sócio-económico da cidade, que deveria ser articulado com uma estratégia de diversificação e qualificação laboral, empresarial e industrial. Desta forma, seria útil que a Rede Social pudesse coordenar melhor os mecanismos locais, regionais e nacionais da Segurança Social.

4.3. Capital social e desenvolvimento sócio-económico em Vall d'en Bas

Introdução

Este caso trata do desenvolvimento sócio-económico local de um vale situado no lado espanhol dos Pirinéus, no qual, graças a uma reorganização da propriedade agrícola, à fusão das autarquias e sobretudo ao trabalho de uma Cooperativa, se constituiu um capital social e uma forte identidade colectiva capazes de assegurar um conjunto de iniciativas que promovem o bem-estar material e a qualidade de vida dos habitantes. Para tal, começa-se por situar o pequeno vale, explicam-se os três processos de racionalização da propriedade, do sector público e das origens e consolidação da cooperativa e seus resultados sócio-económicos.

Um pequeno vale rural

O Vall d'en Bas é um pequeno vale, situado na região (*comarca*) da Garrotxa, no sopé dos Pirinéus Catalães. Está localizado numa zona de montanha média, que oscila entre 450 e 1120 metros de altitude. Tem uma extensão de 90,5 Km. A parte mais elevada está plena de bosques de faias e carvalhos dado o clima húmido e a chuva abundante. Na parte mais baixa encontra-se uma terra favorável ao cultivo de milho e outros cereais, e forragem para o gado.

O Vall d'en Bas distinguiu-se historicamente por ser uma zona rural, dentro de uma região montanhosa cuja capital é Olot. É um vale e uma região relativamente pobres em comparação com a Catalunha industrial e o litoral urbanizado. Com difíceis comunicações durante muito tempo, conservou uma forte personalidade salpicada de tradições festivas, de devoções religiosas, de uma gastronomia específica, de sistemas de ajudas mútuas ligadas às sementeiras e às colheitas, à doença e à luta contra as catástrofes naturais (secas, incêndios, inundações, ...). As suas tradições colectivas são recordadas e celebradas. Delas destaca-se a figura de Verntallat, pequeno proprietário de terras nascido no vale, que liderou a revolta contra a nobreza dos *remences* no século XV.

A tradição catalã, que dita que a filha ou o filho primogénito herda a propriedade toda e paga um determinado montante aos outros filhos, evitando a divisão em pequenas parcelas, é mais difícil de aplicar no pequeno vale. Nos anos 60 do século XX podia-se falar de um minifúndio alargado no qual existiam pequenos proprietários, *aparceros*¹⁴⁷ e *masovers*, alugadores de terras, dispersas e sem comunicação entre si, que viviam com dificuldade e emigravam para as cidades.

O emparcelamento

O minifúndio era comum em muitos outros locais de Espanha, sobretudo no Norte (Galiza, Astúrias, ...), impedia a viabilidade económica e aumentava o individualismo dos pequenos proprietários, gerando conflitos familiares e sociais “por um palmo de terra” (Pijiula, J., Hernandez, G., 1995)¹⁴⁸. O Estado Franquista, em pleno discurso desenvolvimentista, procurou dar uma saída a estas situações e promulgou a lei de concentración parcelaria (emparcelamento). Esta lei permitiu reorganizar e agrupar as terras, no caso em que mais de 70 por cento de proprietários de terras afectadas estiveram de acordo. O estado dava ajudas para arranjar os caminhos e a canalização de água.

Em 1962 havia 792 explorações agrícolas em Vall d'en Bas, das quais 70 por cento tinha menos de cinco hectares. As resistências que tiveram de ser ultrapassadas foram muitas para “fazer uma revolução pacífica, que era a primeira no campo da Catalunha daquela época”. Os *payeses* tiveram muita dificuldade em aceitar que “esta terra que é tua e que pertenceu durante várias gerações, já não o será. Dar-te-emos outra noutra lugar”. Depois de inúmeras reuniões e negociações que se iniciaram em 1963, a *parcelaria* foi aprovada em 1966 e assim se juntaram as propriedades: “Podia ver-se crescer o milho da janela de tua casa”. De um total de 4 738, as parcelas foram reduzidas para 897, repartidas entre 600 proprietários, aos quais foram adjudicados 1 300 hectares. Desses, 542 foram de substituição e cinco para o *común*. É importante assinalar que esses hectares comuns não foram apropriados de forma privada, mas sim destinados a funções colectivas, seguindo um antigo costume do mundo rural ibérico. Serviram para depois edificar equipamentos colectivos, como a escola Verntallat e a Cooperativa.

¹⁴⁷ *Aparcero*: comuneiro de uma herdade ou fazenda [N.T.].

¹⁴⁸ Pijiula, J., Hernandez, G. (1995), ‘25 anys de la Cooperativa de la Vall d'en Bas i de la Concentració Parcelaria’, Cooperativa, Vall d'en Bas. Os comentários que se seguem encontram-se neste livro.

Nas palavras de um dos actores, a *parcelaria* entrevistou e ajudou:

- 1) a que a perda dos cultivos mais tradicionais fosse substituída pela especialização na produção de cereais e forragem para gado,
- 2) à mecanização e ao aumento da produtividade agrícola,
- 3) à modernização das quintas de animais e muito especialmente das quintas de vacas produtoras de leite e, mais tarde, de carne,
- 4) à manutenção da estrutura familiar da exploração e de uma capacidade de acumulação que se repercutiu no aumento dos investimentos,
- 5) à criação de um sistema de rega, desbaste e caminhos transitáveis,
- 6) ao aparecimento de trabalhos a tempo parcial na agricultura e na criação de gado e
- 7) à possibilidade de incorporar as novas gerações nas tarefas agrícolas sem que tivessem de emigrar, como já havia acontecido.

O sucesso da *parcelaria* – a qual, quarenta anos mais tarde, continua a ser uma lembrança positiva – deu a ideia de que era possível levar a cabo acções colectivas, com resultados económicos palpáveis, que criavam novos laços e uma confiança entre as pessoas que anteriormente não existia. Nascia uma nova cultura agrária, com a reorganização territorial da propriedade produtiva. Constituíam-se, assim, um inicial capital social, privado e colectivo.

A fusão dos quatro Municípios

Convencidos lentamente de que a união faz a força, e ao mesmo tempo que continuavam os trabalhos de emparcelamento (1966-1972), começaram a dar os primeiros passos para unificar os municípios. Quatro desses municípios, Pinya, Joanetes, Sant Privat e Sant Esteve, decidiram fundir-se pois eram tão pequenos que não podiam fazer face aos custos de funcionamento com os orçamentos de que dispunham. Os Secretários das Autarquias eram em simultâneo secretários das Confrarias Agrícolas, o que facilitou a fusão. Apenas uma Autarquia decidiu não aderir depois do resultado desfavorável de um referendo realizado entre os vizinhos atraídos pelas ofertas, pelos “cantos de sereia” (Grabolosa, R. 1975)¹⁴⁹, que as autoridades locais da capital da região lhes fizeram. Os outros quatro decidiram prosseguir e constituir, em 1968, a Autarquia de Vall d’en Bas. O nome adoptado era o do vale, permitindo aos vizinhos continuarem a identificar-se com o seu povo e, ao mesmo tempo, sentirem-se orgulhosos por pertencerem a uma entidade que agrupava toda a população. Para o crescimento desta identificação contribuiu também a construção, em terrenos comuns, e o funcionamento da escola pela qual passaram várias gerações do vale. “Assim, um menino de Joanetes pode ser amigo íntimo de um outro de Pinya, e este de outro menino de outra povoação. As novas gerações que passaram pelo grupo escolar vão-se incorporando na vida activa política, administrativa de todo o vale”.

A criação de um único município, que agrupa quatro povoações, permitiu fazer face a obras e a actividades que não teriam sido possíveis sem a sua existência, ao mesmo tempo que fortalecia a identidade conjunta de todo o vale e constituía um interlocutor interno e externo nos assuntos de interesse geral. O capital social de origem pública aumentou. A chegada da democracia, em 1976, ajudou a estruturar a vida administrativa e política do vale, ainda que por vezes o seu espaço de representação tenha sido um pouco obscurecido pela importância que a cooperativa adquiriu.

¹⁴⁹ Grabolosa, R. (1975), ‘Les valls d’Olot’, Olot.

As origens da Cooperativa do Vall d'en Bas

Também não foi fácil criar a cooperativa, pois havia que vencer a inércia secular dos camponeses e mostrar que esforços pessoais conjugados têm um valor acrescentado. As primeiras discussões ocorreram na Confraria Sindical de Camponeses e Criadores de Gado que a Lei Franquista permitiu criar dentro dos sindicatos verticais a partir de 1940. A parcelaria e a fusão dos municípios indicavam um caminho. Em 1971 foi criada a Confraria, que contava com uma mutualidade agrária. No seu seio foi criado o Grupo Sindical de Colonização Valle de Bas, com 52 sócios, cujo objectivo era conseguir serviços mais baratos e uma melhor comercialização dos produtos agrícolas, combatendo, por um lado, os intermediários que enriqueciam vendendo esses produtos em mercados mais distantes e, por outro lado, os grandes produtores de alimentação para o gado. No início, era uma associação itinerante, sem domicílio, com um armazém arrendado que funcionava informalmente, distribuindo com uma furgoneta o adubo e o alimento para o gado directamente a casa dos sócios. Dois anos mais tarde decidiu-se construir um grande armazém. Os 83 sócios contribuíram com 15 000 pesetas. Pediram um crédito a um banco local, que avalizou alguns sócios. O armazém foi construído com o trabalho voluntário de todos. “Ganhámos a lotaria”, exclamou um sócio fundador no dia de inauguração, em Dezembro de 1974. Foram instalados os silos e a balança. Em 1975 foi comprado um moinho de grão e de 4 milhões de vendas em 1974 passou-se para 23 milhões em 1975. Foi publicado o primeiro número da revista Ver tallat, que se transformou no órgão da cooperativa e o meio de expressão de todo o vale. Iniciou-se a comercialização conjunta de porcos e foram importadas 30 vacas leiteiras da Holanda.

Todas as decisões eram tomadas nas reuniões quinzenais. A chegada da democracia permitiu reforçar estes processos. O Grupo de Colonização transformou-se na Sociedade Agrícola de Transformação Vall d'en Bas, que é o nome oficial com que se designa o que todos conhecem como a Cooperativa. À festa anual acorre, desde as eleições locais de 1979, o novo presidente de câmara, “vinculando assim a cooperativa à recém estreada democracia”.

Consolidação e superação dos desafios da Cooperativa

Não é possível descrever todos os acontecimentos desta iniciativa da economia social, embora se possam destacar alguns deles.

De 1976 a 1983 a Cooperativa consolidou-se. Aumentou o número de sócios (190), organizou cursos de tractorista e de inglês, e viagens de aprendizagem ao estrangeiro, construiu sete silos para farinha e alimentação para gado, comprou 10 000 metros quadrados para experiências agrícolas, construiu uma fábrica de alimentação para gado para servir os sócios, pensando diminuir o défice do vale, iniciou a comercialização de porcos e de leite, instalou um secador de cereais, ... O número de assalariados da Cooperativa era de oito pessoas.

Em 1983 começa a crescer a inquietação devido à entrada da Espanha na Comunidade Europeia e às suas possíveis consequências negativas para a agricultura, especialmente porque com a Política Agrícola Comum podiam chegar quotas de limitação da produção de leite. A resposta da Cooperativa a este desafio, que afectava cerca de 120 sócios, foi a de informa-se e informar os seus sócios, recomendando-lhes antecipação, reconvertendo algumas explorações para produzir carne, apurando as raças de gado, importando vacas (1000 desde a sua fundação), incrementando a produtividade e abandonando algumas explorações não rentáveis no futuro. Em 1985 surge no mercado o “Leite e queijo dos vales de Olot”, comercializado pela Cooperativa, que deu o primeiro passo de venda directa aos consumidores dos produtos dos sócios. Em 1988, a Cooperativa comprou 11 por cento do capital de uma entidade comercializadora de leite. O número de sócios era já de 240, as vendas alcançavam os 800 milhões e o número de trabalhadores era de 16. Iniciaram-se relações com outras cooperativas para a exploração de serviços comuns. Na altura da crise das vacas loucas de 2001-2002, comprovou-se que a proximidade geográfica, as medidas de controlo veterinário e de medicina preventiva

introduzidas a partir de 1986, e a confiança das pessoas, fizeram com que as repercussões fossem mínimas. A carne da Cooperativa continuou a ser vendida.

Outro desafio foi o da diversificação da produção agrícola (Cáceres, J., 2005)¹⁵⁰. A Cooperativa respondeu com a reintrodução do cultivo da batata e de algumas variedades locais de feijão e trigo-negro. Todas estas inovações foram previamente experimentadas pela Cooperativa. Esta criou a marca Vern Tallat para identificar os seus produtos, que inclui a comercialização da produção artesanal de leite, enchidos, queijos e outros produtos.

Em 1993, no contexto da liberalização dos preços agrícolas e das subvenções aos que abandonam a produção de leite e produzem carne, a cooperativa criou as agrotiendas. Trata-se de uma grande novidade que se inscreve na perspectiva de turismo agrícola. Casas-residência rurais, fabrico e venda de pão artesanal, de enchidos da região e de queijos de fabrico local, juntamente com a criação de uma rede de lojas agroturísticas, foram os dispositivos criados nos anos 90 que permitiram à Cooperativa dar um salto em frente. Os superavit económicos das actuais seis lojas, cuja oferta diferenciada é de elevada qualidade e pelas quais passam cerca de 150 000 pessoas por ano, permitiram financiar outras actividades – como produzir alimentação para gado, que não é tão rentável agora, melhorar a estabilidade financeira da Cooperativa, atrair o turismo ao vale e enfrentar a reforma da política agrícola comunitária, que favorece os supermercados e elimina os pequenos comércio rurais tradicionais. Além de se promover a colaboração entre cooperativas, foi tornado realidade o velho sonho cooperativo de estabelecer uma relação directa entre produtores e consumidores.

Alguns resultados sócio-económicos da Cooperativa

Actualmente, a Cooperativa tem cerca de 450 sócios, ou seja, agrupa a grande maioria de agricultores e de criadores de gado do vale, apesar de estar aberta a outros (30%) que não pertencem ao vale. Trabalham na Cooperativa à volta de 50 pessoas e o seu volume de vendas ultrapassou os 140 milhões de pesetas (15 milhões de euros). Obtém mais de 200 000 euros em benefícios, que nunca foram repartidos individualmente e se destinam ao investimento em novas actividades e serviços para os sócios e os habitantes do vale. Os serviços são prestados a preço de custo (maquinaria partilhada, secador de cereais, gasóleo agrícola, alimento para o gado, ...). Conta com um serviço meteorológico, importante para que os agricultores conheçam as variações climatológicas, e dá a conhecer o vale a toda a Catalunha através da sua ligação à televisão catalã. Criou um infantário e uma escola, um centro de dia para reformados e começou a estudar a possível criação de uma residência para idosos, pavimentou todos os caminhos da parcelaria e construiu um caminho para comunicar com a região vizinha, construiu uma rede de armanejamento de água para uso agrícola e para ser utilizado em caso de incêndio, tem um serviço de aconselhamento fiscal e administrativo para todos os sócios e sobre as ajudas europeias, fazendo a contabilidade de cerca de 30 explorações. Possui técnicos em alimentação e veterinária, e uma capacidade de experimentação que lhe permite melhorar os genes do gado, da produção de leite e da produção agrícola; recusou introduzir sementes transgénicas e lançou-se na produção agrícola integrada, o que permite respeitar o meio ambiente.

A Cooperativa contribuiu e contribui para a maioria das actividades sociais, desportivas, festivas e culturais do vale e da região. A sua festa anual é um evento obrigatório para todos os habitantes. Em 1984-85 participou no início dos estudos de Formação Profissional de primeiro grau na especialidade de Explorações Agro-pecuárias, e em 1987 foi criado o segundo grau. Por eles passaram cerca de 200 jovens da região. Em 1990, foi criada a Aula Permanente de Formação Agro-pecuária, com o objectivo de formar e reciclar criadores de gado e agricultores. Nos mais de 30 cursos organizados assistiram mais de 900 adultos. Neste instituto, localizado em Olot, também foram levadas a cabo investigações para introduzir novas variedades (trigo-negro, cebola

¹⁵⁰ Cáceres, J. (2005), 'La garrotas: agricultura i productes alimentaris locals', SEIAHS, Barcelona.

doce, ervas para a fermentação de queijo, feijão preto, ...) e cursos de aperfeiçoamento para explicar as novas técnicas e produtos. Foram realizados programas de difusão radiofónica – o matar el cuc era especialmente conhecido a nível popular – e escrita, e foram organizadas as práticas dos alunos, muitas delas nas instalações da Cooperativa e dos seus sócios.

Emparcelamento, fusão municipal e Cooperativa, três motores da prosperidade local

Actualmente, a Cooperativa é um dos principais poderes económicos, sociais e, até certo ponto, políticos do vale. No entanto, a sua existência não teria sido possível sem o processo anterior de emparcelamento e o ambiente de confiança e de racionalização produtiva que esta introduziu. O novo Conselho Municipal, que resultou da fusão, permitiu fazer face a empreendimentos ao nível de infraestruturas, impensáveis com os meios que as pequenas autarquias tinham. A Cooperativa foi capaz de dar resposta aos diferentes desafios que surgiram, de criar trabalho, de combinar esforços, aumentando a produtividade e diversificando a produção agrícola e a criação de gado, encontrando os canais de comercialização, melhorando as condições de vida e de trabalho dos seus sócios e dos habitantes do vale. Quais foram os efeitos destes três motores sobre a sua estrutura demográfica, económica e social?

Em 1981, o vale tinha 2 640 habitantes, decrescendo para 2 531 em 1991 e 2 501 em 1998, voltando a aumentar para 2 616 em 2005. A baixa taxa de natalidade (7 por mil) e o escasso saldo positivo migratório, explicam uma paragem, que de qualquer modo não é frequente quando comparamos com o enorme decréscimo populacional da grande maioria das áreas rurais europeias. Só ultimamente começaram a chegar a estes vales da Catalunha profunda alguns emigrantes de países fora da Comunidade Europeia. De acordo com as últimas estatísticas do ano 2001, 65 por cento da população tinha nascido no mesmo município, 32 por cento no resto da Catalunha, 3 por cento noutra região espanhola e apenas 1 por cento eram estrangeiros. Embora seja provável que esta situação se altere no futuro, é uma chave para compreender a forte identidade local, que se reflecte em 99,6 por cento da população entender catalão, em 94,9 por cento saber falar e em 86,2 por cento ler.

Do conjunto da população em 2005, os menores de 14 anos só constituem 12,1 por cento da população e 23 por cento têm mais de 65 anos de idade. São percentagens semelhantes à da região e mostram o envelhecimento da população que se verifica em toda a Espanha, na Catalunha e mais especialmente nas zonas agrícolas montanhosas que estão a desertificar-se. Este não foi o caso de Vall d'en Bas, que conseguiu ver renovadas as gerações que se dedicam ao trabalho agrícola e à criação de gado.

A estrutura familiar modificou-se, predominando agora a família nuclear quando antes era mais habitual a família extensa com avós, pais e filhos e por vezes parentes próximos, todos ligados à propriedade da terra e da casa. Os agregados familiares compostos por um casal com filhos ou sem constituem mais de 60 por cento do total, as famílias compostas por uma única pessoa constituem 19 por cento e as monoparentais representam apenas 9 por cento. Embora ainda se encontrem traços das antigas famílias extensas com a existência de núcleos familiares com mais de seis pessoas (4%), que é mais de metade da média catalã. A vida familiar transformou-se. Os filhos estudam, a maioria das mulheres trabalha fora de casa e são menos exploradas duplamente pelos trabalhos domésticos e pelos trabalhos agrícola e de criação de gado, para os quais o seu contributo “era primordial e de uma grande dureza” (6). As casas dos camponeses modernizaram-se e a sua maioria tem equipamentos que lhes permite romper o seu isolamento, com o carro, a televisão e cada vez mais a internet. Apenas algumas casas e explorações do vale permanecem à margem destes processos. De acordo com os registos dos serviços sociais, apenas 15 agregados familiares se encontram numa situação de pobreza. Trata-se de pessoas viúvas ou que nunca casaram, sem vínculos familiares, com mais de 70 anos ou que recebem pensões do antigo regime agrícola, ou prestações assistenciais ou ainda pessoas incapacitadas que não podem trabalhar.

No vale praticamente não há desemprego. Desde 1991, este não superou 5 por cento da população activa. Em 2003, os desempregados constituíam 2,09 por cento da população maior de 18 anos, enquanto que na região do vale chegavam aos 3,5 por cento e na Catalunha 6 por cento. Dos que não trabalhavam, 45 por cento eram homens e 55 por cento eram mulheres. “Quem quer trabalhar, trabalha”, diz-se no vale. Se os dados relativos ao desemprego são claramente positivos, já os que dizem respeito ao volume de emprego o são menos. Em 2001, de um total de 2 192 pessoas em idade para trabalhar, apenas 1 206 o fazem, ou seja, o índice de ocupação não atinge os 50 por cento. 940 pessoas não trabalham. A maioria são reformados, um terço são estudantes, um sexto são mulheres que se dedicam ao trabalho doméstico, os restantes são pessoas incapacitadas e outros. No entanto, a economia do vale não é capaz de dar trabalho a todos os que nele vivem. Isto significa que cerca de 700 dos residentes do vale trabalham fora dele e cerca de 500 trabalham nele. Aproximadamente 100 pessoas deslocam-se de fora do vale para aí trabalhar. Noutras épocas, esta mobilidade era impensável, demonstrando que se trata de uma economia relativamente aberta na actualidade. Tudo indica que a economia informal não é representativa no vale, à excepção de pequenos trabalhos sazonais, mas a economia de intercâmbios mútuos, não monetários, de produtos e serviços é relevante.

Apesar do carácter eminentemente rural do vale, e tal como aconteceu noutros lugares, cresceram nele outros sectores de actividade. Se, em 1986, a população afecta ao sector agrícola constituía 30 por cento do total, em 1996 era 14 por cento e em 2001 chegava apenas aos 10 por cento. Neste mesmo ano, esta percentagem era de 3,7 por cento na região e 2,5 Por cento em toda a Catalunha. A população que se dedica à agricultura decresceu muito no vale. Contudo, este decréscimo tem sido muito superior na região, na Catalunha e em Espanha, e continua a ter uma presença excepcionalmente considerável. O sector industrial ocupa cerca de 40 por cento da população desde os anos 80, 35 por cento dos quais estão ligados à indústria alimentar, 22 por cento à produção de mobiliário e 15 por cento são oficinas de mecânica. Um quarto dos empresários não tem empregados. A grande maioria das empresas têm menos de cinco assalariados. O sector dos serviços foi o que mais cresceu, passando de 19 por cento da população em 1986, para 35 por cento em 1996 e para 44 por cento em 2001, seguindo as tendências da região e da Europa. Cerca de 62 Por cento do comércio dedica-se à venda de produtos alimentares. A construção também cresceu e passou de 7 por cento em 1986 para 10,5 por cento em 2001, mas não disparou como noutros lugares onde chegou a especulação imobiliária ligada às residências secundárias e ao turismo em massa. O turismo que ocorre ao vale é o de fim-de-semana (umas 1 500 pessoas chegam ao vale cada fim-de-semana) e de alguns turistas de Barcelona e Girona que têm residências de verão (263 vivendas secundárias em 2001). Desejam ter um bom enquadramento paisagístico, boa alimentação e hospitalidade, sossego e a possibilidade de fazer excursões agradáveis a monumentos e montanhas. Tudo isto proporciona, por agora, o Vall d'en Bas, ainda que exista o risco de construção de uma estrada que o divida e, em parte, o descaracterize.

Não é fácil apresentar uma análise da prosperidade e do progresso económico local actual, que partiu historicamente de condições inferiores a outras zonas. No entanto, há alguns indicadores que assinalam o seu desenvolvimento sustentado a partir da parcelaria e da acção da Cooperativa. A inexistência do desemprego seria o primeiro. O segundo é um elevado produto interno bruto por habitante, embora seja um pouco menor que o da região. Em 1991 era de 1 144 milhões de pesetas, enquanto para a região era de 1 481 e para a Catalunha era de 1 704 pesetas. Dez anos mais tarde, as proporções não se tinham alterado, o que é significativo. O terceiro é o da contribuição do sector agrícola para este produto interno, que é de 12 por cento, não esquecendo que este sector emprega 10 por cento da população. A expansão da sua produtividade continuou a baixar o número de explorações, o número de parcelas, e a aumentar a sua superfície. O número de cabeças de gado também aumentou. Se, em 1982, havia 16 502, em 1999 aumentou para 23 564, das quais 12 865 eram porcos e 6 132 eram bovinos. Isto põe em evidência uma mudança direccionada para a produção de suínos muito mais rentável. O quarto indicador é o da propriedade da habitação. Mais de 70 por cento das habitações são de propriedade própria e apenas 10 por cento ainda estão a ser pagas, percentagem que aumenta para 17 por cento na região e 27 por cento na Catalunha. As habitações doadas ou cedidas gratuitamente ou a baixo

preço constituem 28,7 por cento, enquanto na Catalunha representam 8 por cento. Tudo isto indica uma capacidade económica relevante, ligada à continuidade dos laços familiares e da propriedade da terra e da casa, e às menores dificuldades no futuro devido à quase inexistência de endividamentos relativos a hipotecas.

O imposto médio declarado era, em 1998, 11 969 euros por ano, o da região era 12 156 e o de Catalunha era 15 025 euros. O imposto sobre o património total declarado era 201 309 euros no vale, 291 082 na região e 314 317 euros na Catalunha. Isto dá a ideia de uma considerável capacidade impositiva. O nível de instrução, outro indicador indirecto do progresso, é elevado. Assim, em 1991, 3,4 por cento da população de mais 10 anos tinha estudos superiores, em 1996 eram 7,4 por cento e em 2001 eram 11,6 por cento. A evolução e os valores são superiores ao da região e semelhantes aos da Catalunha. No vale, tinham estudos secundários 36 por cento em 1991, 39,5 por cento em 1996 e 40,6 por cento em 2001. Os que não tinham quaisquer qualificações representavam 17 por cento em 1991 e 16,4 por cento 10 anos mais tarde. Tal deve-se às gerações mais idosas, estando demonstrado que é nas pessoas com mais de 65 anos onde se concentram os 30 por cento da população sem qualificações, sendo este índice maior nas mulheres. Em contrapartida, as mulheres têm actualmente maiores índices de formação superior, representando 9,1 por cento contra 5,8 por cento dos homens.

Antigamente, considerava-se que as mulheres não tinham de estudar como os homens; actualmente são cada vez mais as mulheres que entram no mercado de trabalho e estudam durante mais tempo, o que se traduz num maior acesso aos estudos superiores e na possibilidade de exercer profissões mais qualificadas e liberais, ao passo que os homens nas zonas rurais trabalham mais no sector agrícola, para o qual não necessitam deste tipo de estudos. Este factor reflecte-se na estrutura de género do mercado de trabalho e indica que o capital cultural do vale aumentou enormemente, mas também que se diversifica e que uma parte do futuro passará pelas decisões das mulheres de não abandonar o vale, embora tenham melhores oportunidades fora dele.

Tal como na maioria dos estudos sobre o desenvolvimento sócio-económico local, é muito difícil conseguir diferenciar os diversos factores responsáveis pelo progresso do vale, e sobretudo distingui-los da expansão geral da região. No entanto, pode afirmar-se que o Vall d'en Bas tem sabido manter uma actividade agrícola e de criação de gado muito acima de outros vales parecidos da mesma comarca (Vall de Vianya) e da região. Atrai um turismo de qualidade e conserva uma beleza patrimonial, natural e cultural invejável. A grande maioria da população continua a viver no vale, onde possui as suas terras e casas, e onde há trabalho estável, embora a sua qualificação seja superior à procura das actividades mais comuns. Se bem que o número de camponeses tenha diminuído, esta diminuição é inferior a outros territórios semelhantes. De facto, o vale é o que tem mais camponeses, em termos relativos, da Província de Gerona. Sem dúvida que a Cooperativa contribuiu para tal. É uma das maiores empresas da localidade. Mais de 200 camponeses do vale, titulares de mais de 80 por cento das explorações agrícolas, são sócios da Cooperativa. Esta é a sua principal provedora e cliente, canalizando cada vez mais a sua produção para a venda directa. Além disso, é uma referência social e cultural do vale e os seus dirigentes têm uma grande legitimidade.

Capital social e desenvolvimento sócio-económico local

Legalmente, a Cooperativa – como é popularmente conhecida – é uma SAT. A diferença entre uma SAT e uma cooperativa é que nesta, cada sócio equivale a um voto, enquanto que na primeira o voto é ponderado em função da contribuição de capital. Esta não pode ser superior a um terço do total. Na Cooperativa de Vall d'en Bas, o capital encontra-se distribuído muito equitativamente. Apenas os sócios residentes, que são os mais antigos, têm participações algo elevadas, o que lhes concede um maior peso político. Desde os tempos da *parcelaria*, e apesar de se viver uma ditadura, as decisões são tomadas democraticamente e com amplos consensos. Isto implica muitas reuniões informais e formais e uma considerável capacidade de negociação. A

Assembleia Geral constituída pelo conjunto dos sócios é o órgão supremo que se reúne, pelo menos, duas vezes por ano, e à qual assistem geralmente 80 por cento dos sócios. Ela elege, por voto secreto e através do sistema de listas, a Junta de Direcção composta por 12 sócios, que governam, administram e representam a sociedade. O seu trabalho não é remunerado. A direcção e a gestão quotidiana é levada a cabo por um gerente, assalariado, que responde perante a Junta.

Esta iniciativa da economia social e solidária, que pode repartir os resultados individualmente, nunca o fez. Reinvestiram sempre em benefício dos sócios e da comunidade local. Actualmente, as Agro Tiendas são a iniciativa que gera maiores resultados, servindo para cobrir o défice de determinadas actividades: assessoramento e formação, produção de alimento para gado, promoção lúdica e cultural local.

“A cooperativa, hoje em dia, é um instrumento útil, prestigioso e competitivo ao serviços de todos os cooperativistas e do Vall d’en Bas”, resume um político da zona.

Graças ao estudo levado a cabo por Aiguabella no marco do Projecto CONCISE (Aiguabella, J.,2002)¹⁵¹, é possível passar de uma utilização teórica do conceito de capital social para a medição do seu papel à escala local, aplicando-o à cooperativa de Vall d’en Bas durante os anos 2001 e 2002. Esta análise foi feita através de um processo de auditoria social e de uma metodologia quantitativa e qualitativa, com registo sistemático de dados, reuniões periódicas com pessoas-chave, entrevistas em profundidade, observação não participante e questionários fechados aos trabalhadores, aos sócios e a uma amostra da população.

Não é fácil resumir os resultados devido à sua complexidade e alcance. Uma vez definida a missão da Cooperativa “como trabalho em comum para obter maiores benefícios económicos e sociais para os sócios e o bem-estar da população local”, e os valores partilhados (cooperação, honradez, espírito de superação, credibilidade), estes decompõem-se numa série de objectivos: melhorar a rentabilidade das explorações agrícolas, sua eficiência e a qualidade do meio ambiente, rentabilizar a produção local e promover o seu consumo, incorporar os jovens na agricultura, dar emprego à população local, melhorar o nível cultural e a formação técnica dos sócios, incentivá-los para a melhoria do seu nível de vida, proporcionar um espaço de encontro, de relação e de lazer à população local e especialmente aos jovens, aos reformados e às mulheres, ... Cada um destes objectivos concretiza-se em actividades específicas. Assim, por exemplo, o incentivo passa por dar bonificações para minimizar possíveis perdas em determinadas conjunturas, descontos na compra de produtos nas agro tiendas, em ajudas para poder ir de férias, ... Tudo isto é registado e elaborado com uma contabilidade social que dá uma gradação de até que ponto os objectivos da Cooperativa são realizados e até que ponto se contrastam com as opiniões dos stakeholders internos e externos.

Paralelamente, é examinado em pormenor como e até que ponto a Cooperativa utiliza o capital social e como contribui para gerá-lo. Para tal, são definidos seis critérios. A confiança, a reciprocidade, as redes e estruturas de apoio, o sentido de compromisso e de pertença, os valores e normas de comportamento comuns, a honradez, o funcionamento dos canais de informação. A partir dos dados registados pela contabilidade social, pode ver-se que a confiança se verifica tanto ao nível interno (reuniões da junta, assembleias, visitas de grupo, conversas informais) como externo (relações com outras entidades sociais e cooperativas, intercâmbio comercial, encontro periódico com peritos externos, relações com políticos locais e regionais, ...). Trata-se de ver que resultados concretos são obtidos, a quem beneficiam e que opinião têm as pessoas envolvidas. Assim, os efeitos obtidos no período estudado foram: a introdução em tempo recorde do cultivo da batata, com um acordo com uma das principais empresas espanholas vendedoras, aumento do número de provedores e clientes, acordo com o governo de Andorra para proporcionar sementes e apoio técnico, criação de várias novas empresas e lojas, oposição à criação de um campo de golfe

¹⁵¹ Aiguabella, J. (2002), ‘Auditoria social de la Cooperativa de la Vall d’en Bas’. Projecto CONCISE. GES. Barcelona.

que a Autarquia tinha proposto. Os entrevistados afirmam que a Cooperativa é transparente, faz a declaração de impostos de mais de 100 dezes, resolveu sempre os seus problemas, velou e vela pelos seus interesses e pelos dos habitantes do vale. Esta mesma lógica é seguida para os outros cinco critérios que medem o capital social.

É inquestionável que o capital social cresceu no vale graças à Cooperativa, que sob o seu impulso foram incrementados os rendimentos e o estilo de vida, manteve o emprego e criou mecanismos de protecção que fortaleceram a sociedade civil e a identidade colectiva. Em Vall d'en Bas, com 2 616 habitantes, há mais de 30 organizações voluntárias que incluem 4 associações de vizinhos, 7 comissões de festa, 3 entidades desportivas, 4 clubes de futebol e outro tipo de associações, como as associações de pais das escolas, uma unidade básica de saúde, dos centros dos avós, uma associação ecologista, outra de excursionistas, de infantário, uma dos hoteleiros, outra de defesa de património histórico do vale, e outra, como el Ratoli, que organiza actividades para os pequenos aos fins-de-semana e nas festas escolares, nos carnavais e promove cursos de teatro e cozinha. Tudo isto é feito voluntariamente. Este alto nível de participação popular também se reflecte numa maior participação nas eleições políticas, especialmente nas locais.

Economia social e desenvolvimento local.

Um caso exemplar?

Chegou o momento de sintetizar as lições que decorrem deste caso e de extrair alguns ensinamentos, até certo ponto extrapoláveis.

1. Os habitantes de Vall d'en Bas não são diferentes, nem melhores nem piores, que outros muito pequenos proprietários agrícolas e criadores de gado do resto do mundo. Mas têm, sim, um forte cultura e identidade locais que os une entre si e a sua terra, e isso diferencia-os de outros. São, antes de mais, de Vall d'en Bas, e depois são garrotxins (da comarca), catalães, ...

2. Ao mesmo tempo que souberam encontrar soluções para os seus problemas locais, estiveram sempre abertos à aprendizagem no exterior (viagens a Madrid, aos Estados Unidos, a vários países europeus, ...) e fizeram um intercâmbio da sua experiência com outros. Não se fecharam na sua concha.

3. Os três processos que criaram e aumentaram o capital social (parcelaria, fusão municipal e cooperativa) partiram de negociações consensuais e com ampla participação face a necessidades colectivas, vencendo o individualismo e a inércia ancestrais das pessoas isoladas das zonas rurais.

4. Não existia nenhum dispositivo formal e institucional responsável pela gestão do desenvolvimento local. Só há poucos anos foi criada na capital uma Agência de Promoção Económica para toda a comarca, que obtém fundos europeus e participa em alguns programas (LEADER II e EQUAL).

5. A Autarquia tem sabido respeitar as especificidades das quatro povoações e tem levado a cabo as funções que lhe competem, apoiando as iniciativas sociais e culturais que surgiram da capacidade organizativa cidadã. Em certas ocasiões, a Cooperativa ocupou o seu espaço de representação, actuando por vezes como um poder compensatório. No entanto, o pragmatismo e a negociação entre estes têm sido a nota dominante das suas relações.

6. A Cooperativa tem sabido encontrar respostas sucessivas aos desafios económicos colocados aos seus sócios e ao conjunto da economia local, conjugando as actividades de produção agrícola e de criação de gado com as da comercialização. Do produtor ao consumidor, poderia ser o seu lema. Estabeleceu as condições para criar e conservar um alto nível de emprego e limitar o êxodo rural e das gerações mais jovens. Foram consideravelmente melhorados os níveis de rendimento e as condições de vida e de trabalho do vale. Apenas poucas pessoas vivem como antigamente e se encontram numa situação de pobreza material.

7. Estas respostas económicas foram articuladas com serviços e actividades sociais (duas escolas, um infantário, um centro para idosos, férias, descontos nos preços, ...), participando na maioria das iniciativas culturais. O nível de protecção social e cívico do vale é notável e muito superior ao de outras zonas semelhantes do país.

8. A Cooperativa teve uma notável capacidade experimental e de inovação ao serviço das actividades produtivas e de organização, vinculando-as às necessidades sócio-económicas do vale. Preocupou-se em potenciar a formação profissional e técnica, o que também resultou em seu favor.

9. O nível de participação dos sócios tem sido fundamental. A maioria pertence ao vale e sente-se orgulhosa da sua cooperativa, ao mesmo tempo que foi permitida a entrada de outros que não residem em Vall d'en Bas, mas partilham os mesmos problemas e soluções. A reciprocidade, a transparência, a honradez, a confiança e a fluidez da informação explicam a qualidade do capital social e o bom funcionamento democrático, não isento de conflitos, mas que soube encontrar os canais formais e informais para os resolver. Para as novas gerações é inconcebível voltar atrás neste tipo de cultura organizativa e participada.

10. No entanto, nem tudo são rosas no vale. As nuvens cinzentas que ensombram esta experiência podem ser resumidas da seguinte forma: o cansaço democrático e o decréscimo da participação, a criação de uma oligarquia dos proprietários mais ricos, a concorrência de grandes produtores e de grandes superfícies, a complexa articulação de interesses díspares de trabalhadores, sócios, clientes e concorrentes, a homogeneização cultural e a perda de identidade, a chegada de população externa que desconhece esta história e tem culturas distantes e distintas, a invasão de urbanizações residenciais e de um turismo de massas, a abertura de estradas e túneis, a atracção por postos de trabalho no exterior mais qualificados e atractivos, o envelhecimento e a irrupção de assalariados tecnocratas nos órgãos gestores, a dificuldade em continuar a inovar, ...

11. O enredo das relações comerciais, financeiras, políticas, sociais e culturais construídas em torno da Cooperativa e a sua própria solidez, constituem um amortecedor que assegura um futuro sustentável. A vida da Cooperativa não depende das ajudas públicas, mas apenas do esforço dos seus membros. Estes qualificam a sua experiência de 'economia social real e local'. Supõe-se que o façam para diferenciar-se de tantas iniciativas mentais da economia social imaginada. Neste caso, através da economia social, o aumento da protecção social e do capital social e o desenvolvimento sócio-económico local deram as mãos.

5. Algumas orientações pedagógicas ¹⁵²

Pretende-se aqui dar orientações pedagógicas para que o texto anterior possa ser transformado e utilizado na formação sobre protecção social e desenvolvimento local, destinado a aumentar os conhecimentos operativos dos profissionais que trabalham neste âmbito. Assim, estas orientações dividem-se nos seguintes pontos:

- A recriação de *pseudopaís*
- A clarificação conceptual e a crítica dos estereótipos
- A descoberta das relações entre desenvolvimento local e protecção social
- O tratamento formativo dos três casos
- A utilização de CIARIS

A recriação de Pseudopaís

Nos anos 60, e seguindo o método dos casos de simulacro, eram realizados na OIT cursos sobre desenvolvimento económico e social, nos quais se utilizava um útil modelo hipotético chamado *pseudopaís*. Este modelo começava por dar aos participantes, divididos em grupos de trabalho com representações simuladas (sindicatos, empresários, governos e associações voluntárias), uma série de dados demográficos, económicos e sociais. Com estes dados, os participantes deviam fazer um diagnóstico de *pseudopaís* e definir umas estratégias de desenvolvimento. A segunda fase consistia em fazer um simulacro da situação cinco anos mais tarde e voltar a dar uma nova série de dados modificados que ilustravam as dificuldades, limites das decisões tomadas e seus resultados. Em função desta nova visão, os participantes deviam formular um plano com objectivos, prioridades, acções, formas organizativas, etc...

Este curso foi realizado na OIT e fora dela, acrescentando dimensões qualitativas de procura de informação, de diagnóstico, de planeamento, com excelentes resultados. Agora, a partir dos casos em relação aos quais é possível obter este tipo de dados, tratar-se-ia de reconstruir este modelo e esta forma de constituição, mas centrando-o nas relações entre a protecção social e o desenvolvimento local. Além disso, os avanços informáticos actuais permitem construir bancos de dados e estabelecer relações causais entre eles, para que os participantes possam ver as consequências das decisões que tomam e as suas inter-relações. Assim, por exemplo, se se decide aumentar a despesa pública social, o mais provável é que esta se traduza numa menor entrada de capital estrangeiro, na subida dos custos salariais, mas ao mesmo tempo no aumento da procura interna. O desenvolvimento da prevenção sanitária pode significar um aumento da natalidade, com maiores necessidades de creches, escolas, ...

A clarificação conceptual e a crítica dos estereótipos

Não se trata de insistir no valor teórico dos conceitos, mas sim de pôr em evidência a necessidade de clarificar uma série de noções-chave e desfazer os estereótipos que podem circular em torno

¹⁵² Recomendações para a elaboração de um programa de aprendizagem em abordagens integradas de desenvolvimento local e protecção social a pedido do programa STEP do BIT.

das relações entre protecção social e desenvolvimento local. A aprendizagem conceptual e terminológica é fundamental em qualquer processo formativo e mais ainda à escala internacional, onde abundam muitas confusões. Assim, podemos imaginar uma série de exercícios em torno da delimitação de conceitos e palavras, como:

- Como nasce, incrementa e diminui o capital social.
- Quais são os diferentes componentes da protecção social e suas relações (Estado, mercado, sociedade organizada e rede primária).
- Definição e relações entre a Segurança Social, os sistemas assistenciais públicos, os seguros sociais privados e as formas de protecção comunitária e associativa.
- Determinação do espaço e do local. Pertença e identidade.
- Articulação entre o ‘dentro’ e o ‘fora’ do local. Localização e globalização.
- As inadequações entre o espaço instituído e território de desenvolvimento.
- As relações entre o desenvolvimento económico e social. O desenvolvimento comunitário.
- O papel do sector informal e das diferenciações de género.

Através destes exercícios iria sendo posta em causa e reconstruída uma visão alternativa face a algumas posições apriorísticas e estereótipos que circulam, nomeadamente: “primeiro acontece o desenvolvimento económico e depois dar-se-á automaticamente o social”, “apenas o trabalho assalariado dá segurança”, “o local é igual a municipal”, “o capital social é um conceito metafísico e não pode ser medido”, “apenas os esforços endógenos valem para o desenvolvimento local”, etc.

A descoberta das relações entre desenvolvimento local e protecção social

Precisamente para ser coerente com a constatação da falta de transparência e as dificuldades em estabelecer uma relação entre protecção social e desenvolvimento local, são propostos exercícios formativos. O primeiro é a construção, por parte dos participantes, de um quadro, no qual um dos eixos seja constituído pelas variáveis que provêm da protecção social (prestações públicas contributivas, prestações não contributivas e serviços sociais públicos e ajudas de emergência, esquemas lucrativos, iniciativas mutualistas e comunitárias), e no outro eixo se coloquem as variáveis que provêm do desenvolvimento local (processos informais, formalizados, etc.). Os participantes devem preencher os quadros de inter-relação e argumentar as suas respostas.

O segundo exercício é o de estabelecer uma série de critérios para definir a natureza e os resultados das relações possíveis entre desenvolvimento local e protecção social (complexidade, complementaridade, oposição, paralelismo, sinergia, neutralização). Este exercício complementa o primeiro, já que uma coisa é compreender se há relação e outra é a sua natureza e consequências.

O tratamento formativo dos casos

Os três casos têm sido tratados de forma cronológica e formativa, passando do mais geral para o mais particular. No entanto, cada um deles pode ser esmiuçado e transformado em materiais formativos mais precisos. Além disso, podem oferecer documentos e materiais suplementares (Estatutos da SAT, Índice de um Plano de zona concreto de Itália ou de um diagnóstico da rede

local portuguesa, informação financeira dos três casos, Boletins e revistas locais, algumas entrevistas a dirigentes, artigos e literatura deste género, ...) e adicionar documentação de outros casos dos mesmos países, para que os participantes pudessem fazer uma ideia mais real e um possível trabalho comparativo. O único inconveniente é que teria de se traduzir toda esta documentação para a língua ou línguas em que o curso seria administrado, sendo presencial ou não.

Cada caso pode ser tratado sistematicamente seguindo os mesmos acima indicados. Depois da leitura de cada ponto, é colocada uma série de questões que os participantes devem responder, sozinhos ou em grupo. O animador ou formador responde com uma série de comentários construtivos.

A utilização do CIARIS

Há que ter em conta que o curso e os materiais formativos que se pretendem criar se inscrevem no CIARIS. Este é já um instrumento de formação e de recursos. Muitos dos seus conteúdos são utilizáveis e integráveis. Os aspectos estratégicos, e sobretudo os princípios (parceria, territorialidade, integralidade, participação) encontram-se nestes três casos. A parceria público/privado reflecte-se nas redes locais e nos planos de zona, tal como em Vall d'en Bas. A territorialidade encontra-se no cerne destes três casos. Também encontramos diferentes graus de participação, desde o mais global no último caso aos mais informativos nos primeiros dois casos. Os limites da integralidade giram em torno das dificuldades de abertura que os planos de zona e as redes sociais têm face a outros sectores.

O diagnóstico e a planificação têm uma incidência especial sobre as redes locais e sobre os planos de zona. Assim, é possível fazer os participantes trabalhar com as explicações e as perguntas que se colocam no CIARIS, para melhor compreender os casos que se apresentam. O curso “como desenhar um projecto” poderia ser aplicado pelos participantes a cada um dos casos, fazendo o simulacro de redacção de um projecto concreto, tendo em conta o contexto e aplicando-o a uma relação específica entre protecção social e desenvolvimento local.

Anexo metodológico

Os principais desafios metodológicos deste trabalho são fazer emergir e apresentar conceptualmente e tipologicamente as relações entre desenvolvimento económico local e protecção social, e de detectar, sistematizar e analisar aquelas experiências significativas que possam oferecer ensinamentos positivos, verificáveis e generalizáveis.

O primeiro desses desafios pode ser relativamente corrigido. Implica uma leitura atenta e detalhada dos principais autores e publicações que abordaram os dois processos e estabelecer pontes que os aproximem. Estas pontes devem ser não só teóricas e conceptuais, mas também estratégicas. Estas conexões devem dar a possibilidade de conseguir umas tipologias suficientemente gerais e complexas, como também abarcar a pluralidade das relações e da diversidade das experiências.

O segundo desafio metodológico é já mais difícil de ultrapassar. Para além de inventariar as experiências e caracterizá-las para as poder seleccionar com maior precisão, há também que aprofundar o seu conhecimento, verificar até que ponto entram nas tipologias, “lê-las transversalmente” a partir das questões que interessa verificar (relações entre o desenvolvimento local e protecção social) e derivar das mesmas os ensinamentos que podem ser transferíveis e generalizados.

Os limites de recursos e tempo e a impossibilidade de visitar e entrevistar os responsáveis e actores, dificulta consideravelmente a análise e a possibilidade de verificação empírica e qualitativa, e circunscreve o trabalho ao tratamento da documentação que se consegue obter. Isto significa que terá de se confiar na informação produzida por essas mesmas experiências, pelos actores ou investigadores e pelas avaliações já efectuadas. Por vezes, estas últimas não existem ou é muito difícil encontrá-las apesar dos avanços informáticos. Pensa-se nas dificuldades para obter explicações muito mais simples a partir dos exemplos do CIARIS. Noutros casos, a fiabilidade da informação é duvidosa ou a avaliação foi realizada e processada com outras finalidades, muitas vezes auto-justificativas. Um exemplo pode ser suficiente. Se estão a estudar-se os resultados de uma determinada experiência de desenvolvimento local e a sua memória diz que graças a essa experiência o nível de rendimento e de emprego aumentou, essa informação é importante mas insuficiente, pois não responde às questões de quem beneficiou com esses aumentos e se o emprego criado é muito qualificado ou não, se tem garantias salariais, se é parcial ou indefinido, etc.

Trabalhar com informação de segunda mão e com documentação secundária condiciona a qualidade da descrição dos casos e sua selecção. Seguramente, as opções são mais determinadas pela informação existente e que foi possível obter, do que pela excelência dos mesmos. De qualquer modo, podemos seleccionar um primeiro leque de experiências que tenham sido produzidas e sobre as quais foi possível obter informação suficiente, e fazer a partir delas uma segunda selecção de um leque mais reduzido, para dar uma visão mais aprofundada. Os casos seleccionados foram os Planos de Zona em Itália, mais concretamente na região de Friuli, Veneza, Giulia, as Redes Locais em Portugal e o caso da cidade de Famalicão, e a Cooperativa de Vall d'en Bas nos Pirinéus catalães.

Podem, no entanto, ser apresentados alguns critérios de selecção:

- As experiências têm uma dimensão e duração significativas (geográficas, orçamentais, demográficas, ...). Não se pode cair na explicação anedótica ou nas experiências inferiores a um ano, ou nas que estão ainda no estado de declaração de intenções.
- As experiências têm uma consistência à escala territorial na articulação entre o desenvolvimento local e o conjunto da protecção social. Tal não impede, pelo

contrário, que se situem em programas mais amplos, desenhados à escala estatal, europeia e internacional.

- As experiências demonstram a diversidade de actores. A ausência de alguns deles (administração pública, organizações sócio-económicas, mundo associativo, economia social, ...) não é excludente.
- As experiências situam-se em alguma ou algumas das tipologias estabelecidas nos capítulos anteriores, o que dá coerência ao texto (seis no sentido de protecção social para o território e cinco no sentido do desenvolvimento local para o capital e protecção social). É possível que em algum dos casos a experiência abarque o âmbito de vários tipos previamente definidos.
- As experiências podem mostrar que foi melhorado o acesso e o uso das prestações, serviços e ajudas sociais, ao mesmo tempo que foram incrementados os níveis de rendimento e de emprego à escala territorial. Certamente, a maior dificuldade reside na quantificação e qualificação destes resultados e o impacto das mesmas.

É igualmente possível apresentar os critérios mínimos que se encontram na descrição destas experiências. Assim, trata-se de:

- Situar as experiências no seu contexto económico, demográfico, geográfico, social e institucional.
- Quando for este o caso, deve localizar-se as experiências nas políticas, planos e programas laborais, de protecção social, de desenvolvimento territorial de âmbitos superiores.
- Mostrar a origem e os factores internos e externos que desencadearam as experiências, ilustrando com os enquadramentos legais.
- Colocar em evidência a formulação dos objectivos, intenções e finalidades, assim como a concepção dos projectos e experiências onde exista uma ligação entre protecção social e desenvolvimento local.
- Dar uma ideia do processo e da dinâmica criada, mostrando o papel dos actores, as suas relações de parceria e, se for possível, a estrutura e gestão das iniciativas.
- Apresentar, quando tal for possível, os resultados e os impactos tanto individuais como colectivos e territoriais das experiências, assim como a sua capacidade de generalizar os ensinamentos, a sua sustentabilidade e transferibilidade.
- Incluir experiências com factibilidade pedagógica.