

JOSÉ MANUEL HENRIQUES

15

MUNICÍPIOS
E
DESENVOLVIMENTO

CAMINHOS POSSÍVEIS

Escher

é demais vir a terreiro para sublinhar a importância de concepções alternativas de desenvolvimento que possibilitem processos de evolução mais humanos e de efeitos menos desiguais.

O Autor apresenta, neste livro, os resultados do seu labor intelectual, orientado para a elaboração de uma dissertação de mestrado em Planeamento Regional e Urbano. Por ele se documentam as possibilidades que se oferecem aos autarcas no campo da dinâmica do desenvolvimento socio-económico local. Em parte, o trabalho consiste em dar «visibilidade» àquilo que já vai existindo e acontecendo, entre nós, procurando encontrar os factores explicativos dos comportamentos e acções daqueles autarcas que concebem a sua função como incluindo uma intervenção directa e empenhada no processo de dinamização do desenvolvimento socio-económico local.

Por outro lado, mesmo entre os autarcas que assumem responsabilidades no desenvolvimento local, há que discutir a questão da imagem que eles próprios fazem do desenvolvimento e dos meios que vislumbrem para lhe fazer face, pois uma e outros vão, obviamente, influenciar as suas estratégias e empreendimentos neste campo. Daí a importância que o Autor atribui à divulgação e aprofundamento de conceitos de desenvolvimento assentes na correcção da insatisfação das necessidades humanas, individuais e colectivas, e a definição de estratégias apropriadas.

No conjunto, a obra traz aos estudiosos destas matérias e, sobretudo, aos autarcas, técnicos e políticos regionais e locais, copiosos elementos de reflexão e questionamento.

Com a produção deste tipo de trabalhos, a Universidade reafirma a convicção de que tem de colocar os seus recursos humanos e financeiros ao serviço da comunidade em que está inserida. Debruçando-se sobre os problemas reais da sociedade — e que temática mais concreta e oportuna do que a questão das possibilidades do desenvolvimento? — a Universidade cumpre, assim, uma das suas missões, mas também se enriquece e autoalimenta.

MANUELA SILVA
30 de Novembro de 1988

1. QUE PERSPECTIVAS PARA A INTERVENÇÃO MUNICIPAL NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO?

Este livro foi escrito com o objectivo de contribuir para um aprofundamento da reflexão sobre as potencialidades da intervenção municipal na promoção do desenvolvimento. É um livro que se propõe contribuir para a divulgação de algum conhecimento sistematizado sobre as «condições de possibilidade» de um «estilo» de intervenção municipal na promoção do desenvolvimento alternativo ao paradigma dominante. Tem por base uma dissertação de mestrado elaborada no âmbito do Curso de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano defendida na Universidade Técnica de Lisboa no Outono de 1987.

A legislação autárquica portuguesa reconhece explicitamente a existência de uma dimensão local da problemática do desenvolvimento cuja promoção recai no âmbito das «atribuições e competências» municipais. Entretanto, a experiência portuguesa neste domínio tem-se revelado de uma enorme riqueza e corre o risco de ser insuficientemente valorizada.

É convicção do autor que a sua «qualidade» poderá mostrar-se inapreensível à luz dos valores e quadros teórico-conceptuais que hoje dominam na sociedade portuguesa. Porém, se essa experiência for confrontada com propostas recentes decorrentes da reestruturação conceptual em torno da problemática do desenvolvimento regional, essa «qualidade» torna-se evidente. Os resultados da investigação a que então se procedeu permitiram concluir que parece mostrar-se possível equacionar os contornos de um «estilo» de intervenção municipal, que venha ao encontro de um «outro» desenvolvimento regional recorrendo «exclusivamente» à experiência portuguesa acumulada ao longo de mais de uma década de Poder Local.

Naturalmente, qualquer trabalho de investigação parte de valores fundamentais que servem de referência ao seu autor. Também este não foge à regra. O autor parte da explícita aceitação de que a satisfação das necessidades constitui a razão de ser para a organização humana em sociedade. Por coerência com a defesa deste princípio, os esforços prioritários da investigação em Ciências Sociais deverão poder repercutir-se direc-

tamente na diminuição da insatisfação evitável das «necessidades básicas» dos mais desprotegidos.

A referência à insatisfação de «necessidades básicas» remete directamente para os esforços recentes de reestruturação do conceito de desenvolvimento. Há algum tempo a esta parte que se vem defendendo com ênfase crescente que as necessidades humanas aí deverão readquirir um estatuto nuclear. Abandonando-se o pressuposto de que o aumento da produção material se repercute directamente na satisfação das necessidades das populações e os esforços de investigação orientam-se para a compreensão da interdependência entre os aspectos de ordem económica, psicossocial, cultural e política que, no decurso do processo de desenvolvimento, interferem na génese das necessidades humanas ou na persistência da sua insatisfação. A insatisfação das necessidades surge directamente relacionada com a simultaneidade das dimensões individual e colectiva da existência de cada humano em sociedade e exprime-se no desenrolar da «vida de relação» aos níveis socio-comunitários e interpessoal. O «quotidiano», enquanto categoria de análise, readquire um estatuto valorizado e os aspectos territoriais da sua especificidade local tornam-se igualmente centrais na abordagem da problemática do desenvolvimento. **Se o desenvolvimento não se reduz à sua dimensão local, é, porém, a essa escala, que a vida é efectivamente vivida e que, portanto, o desenvolvimento se concretiza.**

A resposta à insatisfação das necessidades humanas pressupõe soluções adequadas à especificidade dos problemas de cada «comunidade local». Assim, a dimensão local do desenvolvimento torna-se tão significativa quanto a sua dimensão global e a participação das «comunidades locais» no processo de desenvolvimento é defendida como condição da diminuição da insatisfação das necessidades das respectivas populações. Admite-se que os municípios possam desempenhar um papel decisivo na animação da participação das «comunidades locais». Contudo, as referências teórico-conceptuais dominantes relativas à articulação territorial do processo de desenvolvimento não se mostram adequadas à perspectiva da intervenção municipal na promoção do desenvolvimento.

Nem sempre se terá suficientemente presente que a concepção do desenvolvimento e as estratégias de desenvolvimento regional dominantes atribuem prioridade à promoção do crescimento económico e privilegiam «modos de olhar» para o desenvolvimento regional em que se não reconhece caber à participação das «comunidades locais» qualquer papel decisivo. Todavia, sabe-se hoje que um crescimento económico acelerado (acumulação de capital) pode ocorrer simultaneamente com a acentuação da insatisfação de «necessidades básicas», com a acentuação dos desequilíbrios regionais, com o aumento do

desemprego, da pobreza e da desigualdade social, assim como com a perturbação irreversível dos ecossistemas naturais.

Com efeito, a necessidade de esforços de reestruturação conceptual vem sendo reconhecida com ênfase crescente. A insatisfação de «necessidades básicas» e as formas específicas da sua diferenciação espacial não têm podido encontrar resposta adequada através da política regional tradicional. Esta, enquadrando-se em políticas de desenvolvimento orientadas para a maximização do crescimento económico, assenta essencialmente em pressupostos de «difusão espacial do desenvolvimento» através do reforço da integração funcional do espaço nacional e internacional. Tais pressupostos não têm permitido responder à insatisfação de «necessidades básicas» e remetem as «comunidades locais» para um estatuto de passividade e de expectativa face aos «impulsos» do desenvolvimento com origem no seu exterior. Tais pressupostos não facilitam, portanto, a identificação de perspectivas concretas de actuação no que respeita à participação das «comunidades locais» no processo de desenvolvimento. Não permitem a identificação de prioridades de intervenção em torno das dimensões não económicas do desenvolvimento e não facilitam a identificação de uma dimensão local da «economia» que possa ser animada por iniciativa municipal.

Pretende-se, pois, contribuir para a clarificação do corpo teórico-conceptual dos principais modos de reflectir sobre a problemática da articulação territorial do processo de desenvolvimento. Englobaram-se tais preocupações teórico-conceptuais em torno de dois paradigmas, o «funcionalista» e o «territorialista». O paradigma «funcionalista» é hoje aquele que domina entre nós e no seio da Comunidade Económica Europeia, e é aquele que tem assegurado a fundamentação teórico-conceptual da política regional tradicional. O paradigma «territorialista» é aquele que se tem vindo a constituir através da aglutinação de esforços de reestruturação conceptual da problemática do desenvolvimento regional e ao qual se atribui a proposta recente de um Desenvolvimento Regional «endógeno».

O conjunto de referências teórico-conceptuais que no livro se incluem no paradigma «territorialista», parece mostrar-se mais adequado a uma reflexão sobre as potencialidades da intervenção municipal na promoção do desenvolvimento. **E, com efeito, à luz da corrente «territorialista», a experiência portuguesa mostra-se extremamente interessante, rica de exemplos demonstrativos da «possibilidade» da intervenção municipal na promoção de um «estilo» de desenvolvimento alternativo às concepções e estratégias dominantes.** Tais exemplos ilustrativos poderão ser, por outro lado, indicadores de atitudes dos responsáveis autárquicos locais favoráveis ao reforço da participação das comunidades locais no processo de desenvolvimento. Naturalmente que, «outro» desenvolvimen-

to não se poderá reduzir à intervenção municipal. Mas existem especificidades locais que podem ser promovidas por iniciativa municipal. O «espírito» da legislação autárquica aponta exactamente nesse sentido.

Esta conclusão é de extrema relevância para a problemática do desenvolvimento regional em Portugal. Convém, porém, que as implicações que daqui decorrem possam ser adequadamente enquadradas. Conforme se afirma no início, é exactamente para o aprofundamento desta reflexão que este livro se propõe contribuir. Bastará ter presentes as expectativas relativas às potencialidades da política regional num país que nunca a conheceu, a confusão entre as ópticas «funcionalista» e «territorialista» que frequentemente se encontra em alguma literatura corrente e a falta de clarificação da especificidade da intervenção dos diferentes níveis de poder da Administração Pública a diferentes escalas territoriais no âmbito das suas diferentes «atribuições e competências».

a) *A quase inexistência de política regional em Portugal*

A inexistência tradicional de uma política regional implementada de forma sistemática no nosso país tem feito alimentar a esperança de que ela seja suficiente para corrigir os desequilíbrios regionais e fazer face aos principais problemas com que se debatem as regiões. Mas nem sempre se terá suficientemente presente que as limitações da política regional tradicional, tal como ainda é praticada no seio da CEE, vão conhecendo uma aceitação crescente. Naturalmente, há razões para que se mantenham reservas relativamente à eficácia que no nosso país possam vir a ter os seus instrumentos. Estas reservas adquirem maior fundamento enquanto não forem criadas as regiões administrativas e enquanto a crescente internacionalização da sociedade portuguesa não for acompanhada de medidas de política conducentes à atenuação dos respectivos impactos negativos na sua organização espacial (subdesenvolvimento das regiões do interior, depressão das regiões de industrialização antiga, hiperconcentração urbano-metropolitana, etc.).

b) *Alguma falta de clareza na distinção entre as ópticas «funcionalista» e «territorialista»*

Encontra-se, por vezes, alguma confusão entre as ópticas «funcionalista» e «territorialista» em abordagens da problemática do desenvolvimento regional que conduz a tomadas de posição nem sempre suficientemente claras.

Há quem refira o acesso aos fundos estruturais da CEE (FEDER, FSE, FEOGA) como condição suficiente para a resolução definitiva dos problemas das regiões «periféricas». Aqui parte-se do pressuposto de que estes recursos poderão criar

nessas regiões condições de fixação das respectivas populações, e esquece-se frequentemente que tais instrumentos encontram a sua fundamentação em pressupostos teóricos que parcialmente contradizem este tipo de objectivos. Efectivamente, pressupõe-se que as populações trabalhadoras migram automaticamente de umas regiões para as outras, procurando aquelas em que se verifiquem salários mais elevados. É essa «predisposição» a migrar que se admite que, a prazo, poderá contribuir para a atenuação dos desequilíbrios regionais.

Por outro lado, há quem reduza as propostas de um desenvolvimento regional «endógeno» ao dinamismo das iniciativas empresariais de pequena e média escala. A sua análise permanece circunscrita à problemática do crescimento económico regional e os únicos agentes do processo de desenvolvimento que merecem atenção particular são os empresários locais e regionais. Fala-se na mobilização de recursos «endógenos» através destas iniciativas empresariais como solução suficiente para a mobilização dos recursos regionais e locais. Como se não fosse exactamente a mobilização de recursos subutilizados o problema a resolver por este tipo de propostas. A palavra «endógeno» surge aqui apenas para qualificar recursos e iniciativas empresariais com origem «dentro» das regiões e desinserida do contexto global da problemática das estratégias de desenvolvimento regional «endógeno».

c) *A especificidade da intervenção municipal*

A distinção clara das diferenças existentes entre as ópticas «funcionalista» e «territorialista» poderá mostrar-se essencial para uma adequada perspectivação da especificidade da intervenção municipal na promoção do desenvolvimento. Com efeito, o paradigma «territorialista» ao pressupor que «impulsos» do processo de desenvolvimento possam ser desencadeados «de baixo para cima» não pressupõe que os municípios se *substituam* à Administração Pública Central. Ambos os níveis de poder podem intervir sobre o mesmo território. Intervém, porém, no âmbito de «atribuições e competências» distintas. Trata-se de equacionar de modo adequado que o processo de desenvolvimento regional não poderá depender exclusivamente da intervenção da Administração Central (política regional, etc.) e que a intervenção municipal poderá encontrar no paradigma «territorialista» referências mais adequadas à especificidade da sua intervenção no âmbito das suas «atribuições e competências». A intervenção municipal para o desenvolvimento não poderá corresponder à reprodução local dos métodos e instrumentos de intervenção do Executivo Central.

Não se pretende, pois, discutir com este livro se a experiência portuguesa predominantemente se orienta num ou noutro sentido. Procurou-se somente mostrar que à luz da reestruturação

conceptual em curso a experiência portuguesa possui exemplos ilustrativos da «possibilidade» de intervir com base nesses pressupostos. Admite-se que esse «estilo» de intervenção poderá, eventualmente, responder melhor à especificidade local da diferenciação espacial da insatisfação de «necessidades básicas».

Com base na informação recolhida através de um «Inquérito às Iniciativas Municipais para o Desenvolvimento Territorial», com base no estudo de dois casos, com base na consulta a informadores privilegiados e ainda com base em elementos recolhidos na imprensa e revistas da especialidade, procurou-se proceder à sistematização de informação sobre a experiência portuguesa de Poder Local que permitisse analisar o «espaço de acção» para «caminhos possíveis» e alternativos à concepção dominante.

O livro está dividido em duas partes. A primeira, estruturada em torno de quatro capítulos, é dedicada à clarificação do quadro teórico-conceptual e à fundamentação das hipóteses centrais do trabalho. Para além do presente capítulo, que tem um carácter introdutório, o segundo capítulo apresenta a definição dos conceitos fundamentais utilizados, e o terceiro apresenta as contribuições teóricas que se utilizam como referência neste trabalho. Estas foram sistematizadas em torno dos dois paradigmas que aqui se designaram por «funcionalista» e «territorialista». A opção por esta metodologia de apresentação das referências de ordem teórica ficou a dever-se ao facto de se ter considerado que assim se facilitaria a percepção daquilo que, no essencial, distingue os diferentes tipos de reflexão. O quarto e último capítulo da 1.ª parte, estabelece a ligação com a realidade portuguesa, apresenta a fundamentação das hipóteses tomadas como referência no trabalho e clarifica a metodologia seguida na análise empírica.

A 2.ª parte do livro centra-se na análise empírica. O quinto capítulo é dedicado à apresentação de um «Inquérito às Iniciativas Municipais para o Desenvolvimento Territorial», lançado a todos os presidentes das Câmaras Municipais do Continente e Regiões Autónomas. No sexto capítulo são apresentados dois «casos de estudo» em que se procurou analisar, com mais profundidade, os contextos sócio-comunitários, interpessoais e pessoais que se encontraram associados ao surgimento de iniciativas municipais que aqui se considerou serem «inovadoras». No sétimo capítulo procurou-se contribuir para a definição dos contornos de um «estilo» de intervenção municipal na promoção do desenvolvimento alternativo ao paradigma dominante com base, exclusivamente, em exemplos extraídos da experiência portuguesa. No oitavo e último capítulo apresentam-se algumas reflexões finais, e a título exemplificativo, apontam-se algumas perspectivas para possíveis vias de prosseguimento da análise aqui encetada.

Este livro não teria sido possível sem a colaboração dos Srs. Presidentes das Câmaras Municipais, que se dispuseram a tomar algum do seu tempo e da sua disponibilidade para responderem a um questionário que obrigava a alguma reflexão. A eles se manifesta publicamente o agradecimento do autor. Para não sobrecarregar o texto, a lista com a identificação das 47 câmaras municipais cujos presidentes colaboraram directamente através do envio do questionário preenchido, figura em anexo (Anexo III).

Agradece-se, em especial aos srs. presidentes das Câmaras Municipais de Castanheira de Pêra, de Castelo de Vide, de Santo Tirso e de Vila Franca de Xira pela grande disponibilidade que manifestaram. Durante longas horas dispuseram-se a falar com o autor sobre a sua experiência e sobre a sua perspectiva relativamente à intervenção municipal na promoção do desenvolvimento. As suas reflexões enriqueceram este trabalho de um modo decisivo.

Agradece-se à prof.ª Maria Manuela Silva pelas suas contínuas palavras de estímulo.

2. ALGUMAS REFERÊNCIAS CONCEPTUAIS

2.1. *A insatisfação das necessidades humanas será inevitável?*

A satisfação das necessidades humanas constitui a razão de ser para a existência de qualquer sociedade. Iguais entre si, todos os humanos têm o direito de ver assegurada a igualdade de oportunidades na satisfação das suas necessidades. Consequentemente, a responsabilidade primeira da investigação em Ciências Sociais é a de contribuir para que tal igualdade de oportunidades efectivamente se verifique.

Esta é, em síntese, a axiomática da referência adoptada por Detlef Schwefel (SCHWEFEL, D., 1979, p. 20) e que com ele será partilhada.

O problema coloca-se, seguidamente, na operacionalização desta preocupação. Tratar-se-á de encontrar respostas, ao nível da existência quotidiana das populações que ultrapassem meras diferenciações entre estruturas de motivação perante o consumo. Trata-se, naturalmente, do «porquê» e «para quê» da existência humana em sociedade.

Já noutro lugar foi possível um aprofundamento da problemática enunciada (HENRIQUES, J. M., 1983). De momento, apenas nos move a necessidade de definir com rigor os conceitos a utilizar ao longo deste trabalho. A síntese do aprofundamento sistemático então empreendido será estruturada em torno de quatro interrogações centrais: qual a natureza das necessidades humanas? Existem necessidades humanas básicas? Como se satisfazem as necessidades humanas? Como identificar as necessidades humanas?

a) *A natureza das necessidades humanas*

Ao longo do presente trabalho será privilegiado um entendimento da natureza das necessidades humanas que se afasta de uma sua redução aos aspectos de natureza estritamente biológica. As necessidades humanas resultam de uma complexa interdependência entre os aspectos de ordem biológica, cultural e psicossocial. Estes últimos não só podem interferir na génese de necessidades (perturbações do sistema imunológico, etc.) como

interferem de um modo decisivo quer na facilitação, quer no bloqueio, da tomada de consciência de necessidades e da sua insatisfação e da adopção dos comportamentos mais adequados à sua satisfação (interpretação subjectiva das causas de «mal-estar»).

As necessidades humanas têm em parte origem biológica, e em parte, origem no processo de socialização, têm em parte origem no ambiente e em parte no indivíduo, algumas necessidades são factos outras serão interpretações (LEDERER, K., 1979, p. 12). Ou seja, os indivíduos poderão experimentar necessidades de que não têm consciência e estão presentes nas suas motivações, atitudes e comportamentos, assim como podem ter consciência de necessidades que o não são de facto. A génese social da interpretação subjectiva de necessidades, assim como dos comportamentos adequados à sua satisfação, é, efectivamente, uma das conclusões dos trabalhos de Detlef Schwefel (op. cit.) que mais repercussões acarreta na operacionalização desta questão. Face à inexistência de uma teoria das necessidades humanas aceite de um modo generalizado, e face à ausência de um tratamento satisfatório da problemática das necessidades humanas no seio das diferentes Ciências Sociais, Detlef Schwefel (SCHWEFEL, D., 1979, p. 37) encontrou no conceito de «interiorização» o instrumento conceptual de maior utilidade para uma integração disciplinar das contribuições da Psicologia e da Sociologia. Tomando como ponto de partida essa conclusão de Schwefel, o modo como ao longo deste trabalho a problemática da natureza das necessidades humanas será entendida entronca-se, assim, nas seguintes conclusões:

i) existe uma dimensão estrutural da problemática da insatisfação de necessidades que radica no conflito indivíduo-sociedade; o «super-ego» em Freud surge como interiorização de uma estrutura normativa em contradição com o princípio individual do prazer (SCHWEFEL, D., 1978, p. 37); a função subjectiva do carácter é a de permitir ao homem «normal» agir como tem que agir e encontrar aí alguma satisfação (FROMM, E., 1982, p. 226);

ii) a génese histórica e social da «interiorização» traduz-se por um aumento crescente da pressão social para o autocontrolo, ou seja, o aumento da pressão social para a «interiorização» do controlo social encontra-se associado a transformações profundas na qualidade dos afectos e das atitudes, na relação dos humanos entre si e consigo próprios («processo de civilização») (ELIAS, N., 1980), e é acompanhado, por sua vez, por um processo de progressivo e colectivo isolamento individual resultante da «libertação» dos indivíduos das suas ligações tradicionais («processo de individualização») (FROMM, E., 1982, p. 25); consequentemente, admitir a génese social de «interiorização» é admitir a possibilidade da génese social da consciência, e da não consciência, das necessidades e da sua insatisfação, assim

como dos comportamentos mais adequados à sua satisfação; trata-se de admitir a génese social da interiorização da interpretação subjectiva de «mal-estar» e das formas de representação individual da acção necessária à ultrapassagem desse «mal-estar»; formas de condicionamento social podem conduzir a uma interpretação subjectiva de insatisfação exclusivamente como insuficiência de consumo (LEISS, W., 1978, pp. 128-149) e à não consciência de necessidades socialmente não aceites; por outro lado, paralelamente com a interiorização inconsciente (afectiva e cognitiva), o reforço da pressão social para a interiorização do controlo social pode conduzir a formas de bloqueio emocional e à dificuldade crescente de raciocinar de formas não «normalizadas»;

iii) as formas de bloqueio emocional resultantes da «interiorização» do controlo social estão associadas à tendência para o recalçamento do sofrimento individual que decorre na civilização ocidental do recalçamento da fragilidade e da fraqueza como condições da existência humana em sociedade (RICHTER, H., 1981, p. 26); ora, os processos de «civilização» e «individualização» caracterizam-se, exactamente, pela acentuação de sentimentos de angústia perante a pequenez, a impotência e a ameaça de destruição que acompanham a existência individual; o recalçamento do sofrimento individual manifesta-se para Richter na tendência para a «fuga» para o consumo material e para o crescimento de patologia psíquica e psicossomática que acompanham o progressivo isolamento individual colectivo;

iv) de qualquer modo, o processo de produção social dos «humanos» não se expressa no melhoramento de uma estrutura de necessidades inalterada, mas na geração de estruturas de motivação radicalmente distintas.

b) *As necessidades humanas básicas*

O conceito de «necessidades básicas» será entendido como critério de orientação e referência em abordagens de contextos comunitários no seio dos quais se expressam sintomas de «necessidades verdadeiras», isto é, **necessidades cuja não satisfação põe em risco a sobrevivência colectiva e individual** (SCHWEFEL, D., 1978, p. 151; GALTUNG, J., 1980, p. 60; LEADERER, K., 1980 p. 6). Os referidos sintomas surgem articulados com problemas sentidos como fundamentais, problemas cuja causa deverá constituir ponto de partida de uma abordagem desta problemática.

O conceito de sobrevivência surge, pois, como núcleo central do conteúdo do conceito de «necessidades básicas». Com efeito, se a máxima destrutividade da insatisfação encontra na morte a sua expressão última então, e em síntese, a garantia da sobrevivência material constituirá o núcleo central da dimensão básica das necessidades humanas. Porém, trata-se de uma

acepção do conceito de sobrevivência não dissociável do sistema de valores básicos de uma sociedade concreta, e que remete, em última análise, para o conceito de saúde da Organização Mundial de Saúde (OMS). Recorde-se que a OMS propõe um conceito de saúde não redutível à mera ausência de doença, e se reporta a estados caracterizados por aquilo que designa como «bem-estar físico, psíquico e social». Ao longo deste trabalho far-se-á corresponder o conceito de saúde ao conceito de sobrevivência no sentido atrás exposto. A sobrevivência material, em sentido estrito, corresponderá, assim, à ausência de saúde. Mas se o «processo de adoecer» corresponde a um complexo processo bio-psico-sociocultural a saúde pressupõe a capacidade de elaboração crítica sobre os problemas da realidade vivida e a capacidade de mobilizar a energia vital em função da esperança, ou seja, pressupõe uma atitude autónoma e positiva perante a vida (CALDEIRA, C., 1979, p. 317). É assim que o conceito de educação se encontra intimamente associado ao conceito de saúde, entendido como elaboração colectiva e individual sobre a natureza dos problemas «vividos», e, consequentemente, como condição do exercício da democracia participativa.

Desta forma, rejeitar-se-á aqui a universalização de prioridades. Isto é, pressupor-se-á uma concepção não hierárquica das necessidades básicas. Não se pressuporá a existência de necessidades mais e menos básicas (GALTUNG, J., 1980, p. 69; LEDERER, K., 1979, p. 26). **O conceito de «necessidades básicas» não será usado, portanto, no sentido da definição de objectivos prioritários relativamente ao «output» do processo produtivo nem no sentido da identificação e hierarquização de necessidades de satisfação prioritária.**

c) *A insatisfação evitável de necessidades humanas*

As necessidades humanas básicas não são satisfactíveis exclusivamente através de comportamentos de consumo. A motivação humana para a satisfação de necessidades não é redutível a comportamentos de consumo exclusivamente determinados por formas de motivação exógena em função de estímulos externos.

A interpretação subjectiva de insatisfação e a elaboração colectiva e individual sobre as causas dessa insatisfação podem conduzir a comportamentos orientados por formas de «motivação endógena» na participação consciente na vida colectiva (mobilização política, solidariedade social, participação cultural, etc.).

A problemática da satisfação de necessidades humanas básicas não se identifica, por outro lado, com o reforço da intervenção estatal nos chamados «sectores sociais». A intervenção

directa do Estado na produção de valores de uso nos chamados «sectores sociais» através da criação de equipamentos colectivos (saúde, educação, segurança social), só por si, pode não ser garantia de maior satisfação de necessidades básicas. Muito pelo contrário, pode conduzir à perpetuação de situações estruturalmente determinantes de formas de insatisfação. Exemplificando, a expressão psicossomática da interiorização do conflito social, latente e não consciencializado, pode conduzir a necessidades crescentes de cuidados médicos. A redução conceptual da problemática da saúde à da medicina, ainda que sob a forma da produção pública de cuidados médicos, favorece a legitimação do controlo social da expressão individual dos conflitos sociais através da medicalização de sintomas. A destruição latente da saúde conduz, assim, e inevitavelmente, ao reforço da dependência do sistema médico, ainda que ocorra a par de um reforço da intervenção pública na produção de valores de uso no sector da saúde.

Existirão dimensões não evitáveis de insatisfação de necessidades básicas. Porém, o problema não reside na sua satisfação mas sim na não alienação da insatisfação, ou seja, na consciência crítica da insatisfação e das suas causas. O problema está no não deslocamento da insatisfação estrutural para o consumo, paralelamente com o controlo social da insatisfação de necessidades «verdadeiras». Implica o reconhecimento da dimensão não individual do comportamento humano individual, e o problema coloca-se, assim, na minimização da produção social de insatisfação e na identificação do quadro social que melhor propicie a elaboração individual e colectiva da satisfação possível e da insatisfação inevitável, a partir da consciência da sua natureza.

Tal reflexão afasta-se, pois, e inevitavelmente, de uma sua redução conceptual à problemática da produção de bens e serviços.

d) *A identificação de prioridades*

A procura de bens e serviços em «mercado», e a respectiva intensidade, não poderão ser tomados, consequentemente, como critérios suficientes para a identificação de necessidades e respectivo grau de insatisfação. Como se viu, os comportamentos colectivos e individuais de consumo não poderão ser tomados como as únicas formas de acção colectiva e individual tendentes à satisfação de necessidades.

Todavia, pode-se concluir indirectamente pela existência de uma necessidade através dos «satisfactores» usados ou pelos sintomas de frustração causados por qualquer forma de não satisfação (LEDERER, K., 1980, p. 3). No entanto, tanto Jean Baudrillard (citado em SILVA, M., 1979, p. 14) como Detlef Schwefel (SCHWEFEL, D., 1978, p. 150) sustentam que as

necessidades humanas só têm expressão real na sua multidimensionalidade e interdependência, pelo que, só para fins analíticos, pode ser ensaiado o seu isolamento.

A identificação precisa de necessidades básicas parece pressupor abordagens centradas em contextos socio-comunitários concretos que permitam a articulação das dimensões «vívida» e «diferente» como os problemas são realmente experienciados pelas diferentes comunidades e indivíduos. Só a essa escala se afigura possível analisar a interdependência concreta entre os aspectos biológicos, culturais, psicossociais e económicos da existência humana e, conseqüentemente, só a essa escala, parece possível identificar, para cada situação específica, o factor ou factores, bloqueadores da sobrevivência colectiva ou individual no sentido atrás exposto.

Garantida que esteja a sobrevivência material a toda a população trata-se da identificação das formas de agressão à vida (agressões directas do ambiente, agressão dos outros, autoagressão) e pressupõe a análise da expressão colectiva e individual de sintomas de insatisfação (LEDERER K., 1979, p. 24). A natureza dessa insatisfação pode não ser consciente ao nível das comunidades e dos indivíduos, embora seja imprescindível partir das formas expressas de insatisfação (movimentos sociais, comportamentos individuais de consumo, etc.) e da consciência possível sobre essa insatisfação existente em dado momento a nível colectivo ou individual.

Em sociedades capitalistas, uma vez que a produção não se organiza directamente em função das necessidades a satisfazer, «sistemas de alarme» (SCHWEFEL, D., 1978, p. 160), construídos a partir da aplicação de «normas» e «standards» podem facilitar a identificação de problemas em situações de acentuada insatisfação. Na sequência do raciocínio anterior, a persistência de formas evitáveis de mortalidade e de morbidade face aos recursos existentes em determinada sociedade histórica concreta, poderão constituir sintomas indicativos da existência de necessidades básicas por satisfazer. Contudo, a natureza desses problemas só ao nível da interacção sociocomunitária e interpessoal adquire o seu significado real.

Assim, na identificação de necessidades básicas trata-se tanto da identificação de prioridades para a definição de objectivos para a política de desenvolvimento como da institucionalização dos processos adequados à expressão de necessidades e à tomada de consciência das causas da sua insatisfação. Quão melhor garantida esteja a sobrevivência material a toda a população tanto mais o problema remete para a democracia participativa.

Em síntese, a identificação de prioridades de intervenção para a diminuição de formas evitáveis de insatisfação de necessidades básicas poderá, assim, articular-se em torno de dois

tipos de análise distintos, que correspondem, por sua vez, a escalas de análise igualmente distintas:

a) a construção de sistemas de indicadores que, com recurso a «normas», permitam a identificação de sintomas de insatisfação de necessidades «verdadeiras», operacionalizável a diferentes escalas territoriais e com base em informação de natureza estatística;

b) abordagens «centradas» na comunidade para a determinação precisa das necessidades «instrumentais» (profissionais de saúde e de educação, equipamentos, tipos de produtos alimentares, etc.) face à natureza particular das necessidades «reais» (mortalidade materna e infantil, insucesso escolar, analfabetismo, etc.) assim como para a determinação precisa das «necessidades verdadeiras» (cuja não satisfação inviabiliza a sobrevivência); este tipo de análise pressupõe, não só o conhecimento objectivo sobre as condições materiais em que se desenrola o espaço-tempo da organização quotidiana da vida de uma comunidade, como o conhecimento dos aspectos subjectivos relativos às representações que, no quadro da respectiva cultura, essa comunidade constrói sobre si própria, e que requerem uma escala de análise em que seja apreensível a interdependência entre as dimensões psicológica, antropológica, económica e sociológica da realidade social ao nível das instituições, das organizações, dos pequenos grupos e dos indivíduos.

2.2. *A interacção humana de pequena escola e as comunidades locais*

Face ao conteúdo do conceito de «necessidades básicas» que atrás se explicitou há que clarificar o conteúdo do conceito de «comunidade local». Para o efeito, tomar-se-ão duas dimensões:

— a referenciação territorial da dimensão local da interacção humana de pequena escala;

— a delimitação de «unidades territoriais de desenvolvimento» adequadas à abordagem da especificidade da insatisfação evitável de necessidades básicas;

a) O conceito de «comunidade local» relaciona-se com o contexto no seio da qual adquire significado concreto o processo de socialização, nomeadamente, se concretiza a «interiorização» do controlo social decorrente do processo de civilização.

Peter Worsley (WORSELEY, P., 1970, p. 333) conclui no seu trabalho que se mostra impossível encontrar uma definição única de comunidade. A «comunidade local» será entendida ao longo deste trabalho como estrutura parcial da sociedade mais global, caracterizada por aglutinar grupos de pessoas que

partilham o território no qual se desenrola o seu quotidiano e partilham igualmente representações colectivas sobre esse território que, assim, adquirem valor comunicativo (SUTTLES, G., 1972, p. 3). Para Carlos Caldeira (CALDEIRA, C., 1979, p. 83) «os humanos fazem parte da teia da vida entrelaçados e interdependentes com todas as vidas dentro de um sistema, a comunidade ecológica, ou biótica, isto é, uma população enraizada num determinado território, um lugar animado por um processo interno de inter-relacionamento, uma matriz fundamental de pequenos grupos. A «comunidade local» está associada a uma «identidade territorial». A «comunidade local» não será aqui entendida como comunidade unitária no sentido tradicional da comunidade aldeã, mas como «lugar onde» da interacção humana de pequena escala, que, longe da unidade e harmonia associadas vulgarmente à noção de comunidade, se caracteriza pela reprodução local dos fenómenos de divisão, especialização e conflito que caracterizam globalmente as relações sociais. A comunidade refere-se, assim, às formas particulares das relações sociais e à variedade dos modos segundo os quais os indivíduos podem estar ligados e dependentes uns dos outros para além das relações de vizinhança.

O conceito de «comunidade local» não esgota o conceito de «comunidade». Dentro da mesma «comunidade local» poderão existir diferentes «comunidades de interesses» e uma «comunidade de interesses» de base local poderá ter no seu seio elementos de outras comunidades locais. Uma «comunidade de interesses» é, afinal, um grupo de pessoas que partilham uma co-presença, uma co-vivência, uma co-existência, uma co-preocupação e uma intencionalidade comum ou um projecto. Poderão existir tantas «comunidades de interesses» quantas as actividades aglutinadoras de indivíduos (WORSLEY, P., 1970, p. 378).

Deste ponto de vista, as «comunidades locais», são entendidas como «comunas» ou «comunidades ecológicas». Para Carlos Caldeira (op. cit., p. 83) a comunidade é construída a partir da comuna; construindo «comunidades de interesses» que permitam aos indivíduos nelas envolvidos satisfazer as suas próprias necessidades e enfrentar as necessidades da comuna, e actuar como animadores da mobilização da população para a participação activa na satisfação das suas necessidades e na concretização de projectos colectivos para o desenvolvimento da «comuna».

No sentido da delimitação de «unidades territoriais de desenvolvimento» adequadas à abordagem da insatisfação evitável de necessidades básicas, as «comunidades locais» coincidirão em termos político-administrativos com os concelhos uma vez que são os municípios que, no quadro português, correspondem ao nível territorial de poder que, no seio da Administração Pú-

blica, está investido de competências decisórias e autonomia financeira, e mais «próximo» se encontra dos contextos socio-comunitários concretos no seio dos quais ocorre a insatisfação das necessidades das populações.

Em síntese, o conceito de «comunidade local» será usado neste trabalho para definir as «unidades territoriais de desenvolvimento» que, coincidindo com a delimitação administrativa «concelho», contêm diferentes formas de relação social organizadas no seu seio. A «comunidade local» será entendida como «comuna», ou «comunidade ecológica» no seio da qual a intervenção pode ser orientada para a construção de «comunidades de interesses» que possam, por sua vez, agir como núcleos de animação para a mobilização da população da comuna para a construção de projectos colectivos. A «comunidade local», ou «comuna», contém no seu seio as contradições decorrentes da estrutura social geral e nela se expressam igualmente as respectivas formas de exercício formal e informal de poder. A «comunidade local» tem, assim, como seus limites territoriais, em sentido mais estrito, aqueles que resultam da delimitação político-administrativa em função da qual é exercida a «autonomia municipal». Em sentido lato, os seus limites territoriais terão de ser encontrados na expressão espacial da rede de interacções socio-comunitárias dos membros das respectivas «comunidades de interesses» (comunidades de emigrantes de origem local, etc.).

Assim, sendo a insatisfação evitável de necessidades básicas diferente de «comuna» para «comuna», a especificidade latente e manifesta do «vivido» da sua insatisfação pressupõe abordagens «centradas na comunidade» para a detecção dos problemas fundamentais no quadro de contextos culturais específicos.

2.3. A «participação», as «comunidades de interesses» e o «sector autónomo»

Ao longo deste trabalho admitir-se-á um conceito de «participação» que encontra no envolvimento das populações em «comunidades de interesses» a sua materialização. Consequentemente, o «sector autónomo» da sociedade será aqui perspectivado como o espaço privilegiado para a mobilização da população na construção de projectos colectivos.

a) O conceito de «participação» será usado no sentido proposto por Carlos Caldeira (CALDEIRA, C., 1982, p. 84). Para este autor, a «participação» concretiza-se no envolvimento das populações na resolução dos seus próprios problemas em torno da criação de «comunidades de interesse». A «participação» é entendida como organização autónoma e voluntária para a defesa de interesses ou para a concretização de objectivos comuns.

Constitui alternativa à «exclusão» e não se reduz, pois, à recolha das «opinões» individuais.

Todavia, a «participação» pode, não constituir garantia suficiente para a legitimação de necessidades «verdadeiras»; os mecanismos socio-institucionais conducentes à reprodução da ordem social podem dificultar a consciência individual de necessidades insatisfeitas. Uma sociedade é tanto mais repressiva quanto menos permitir a tomada de consciência de necessidades recalçadas, ou seja, o grau de repressividade de uma sociedade é dado não só pela natureza da «interiorização» (ela própria consequência inevitável do «processo de civilização») como pelos obstáculos à tomada de consciência de necessidades e da natureza da sua insatisfação (deslocamento para o consumo, alienação sociopolítica, etc.). A «participação», pode pressupor, então, a informação e a formação para esse fim (dirigidas a «líderes naturais» e à população em geral), assim como, a animação de formas de organização («comunidades de interesses») que a facilitem. Neste sentido, poderá a «participação» ser entendida como colaboração com iniciativas do poder às diferentes escalas territoriais podendo existir contradições entre elas (apoio municipal a lutas sindicais, defesa da Reforma Agrária, etc.). A «participação» poderá envolver também formas de organização e expressão de interesses contra iniciativas do poder. Partidos políticos, movimentos sociais ou associações de pais de crianças deficientes serão, assim, entendidas como formas de «participação».

b) O «sector autónomo» será encarado como esfera privilegiada da reconstrução da vida social (MATZNER, E., 1979, p. 135) e de organização quotidiana da participação em torno de «comunidades de interesses» (CALDEIRA, C., 1979, p. 311), para a conquista de «espaços de autonomia» (GORZ, A., 1981, p. 134), para a «experimentação social» (GREFFE, X., 1982, p. 12) e para uma mais adequada satisfação de necessidades que não encontram respostas através do mercado ou da intervenção estatal (MATZNER, E., 1982, p. 164; ROSANVAL-LON, M.P., 1980).

Foi possível noutro lugar discutir alguma da literatura disponível sobre este tema (HENRIQUES, J.M., 1984; HENRIQUES, J.M., 1985). Com base nesses trabalhos considerar-se-á que poderá ser incluído na designação de «sector autónomo» um conjunto amplo de actividades que, extravasando a esfera da Economia Social (associações, cooperativas, mutualidades), incluirá as organizações sem fins lucrativos dos mais diferentes tipos (organizações políticas, culturais, religiosas), o trabalho comunitário de grupos voluntários (entreeajuda de vizinhança, trabalho comunitário para apoio de idosos e deficientes), o trabalho privado doméstico (produção para autoconsumo, autoconstrução), as iniciativas da população dedicadas à defesa dos seus interesses (movimentos sociais), etc.

Dois tipos de reflexão têm caracterizado predominantemente a reflexão sobre o «sector autónomo»:

a) o «sector autónomo» como amortecedor da crise num quadro de crescente dificuldade de financiamento do «welfare state» e perante a ineficácia crescente dos seus métodos tradicionais na intervenção para a reprodução social;

b) o «sector autónomo» enquanto «espaço social» de reformas, de «mudança» e de reforço de formas de autonomia política das «comunidades locais» perante o Estado e o controlo burocratizante da vida social.

Neste trabalho, os dois tipos de reflexão estarão pressupostos.

2.4. A «dimensão local do desenvolvimento», o «desenvolvimento local» e o «desenvolvimento territorial»

Para uma formulação precisa da acepção em que os conceitos de «desenvolvimento local» e de «desenvolvimento territorial» serão usados ao longo deste trabalho haverá que distinguir:

- a) a expressão local das consequências territoriais do processo de acumulação às escalas nacional e internacional (concentração espacial e sectorial do capital, internacionalização e desterritorialização do poder económico);
- b) a expressão local da intervenção pública central na promoção do desenvolvimento (políticas macroeconómicas, sectoriais, regionais);
- c) expressão territorial da intervenção pública local às escalas local e sub-regional (municípios e suas associações) para a promoção do desenvolvimento local.

O conceito de «desenvolvimento local» que será adoptado encontra a sua especificidade como dimensão local da problemática do desenvolvimento, e será usado apenas em referência a esta última acepção. Será definido aqui como «um processo de diversificação e de enriquecimento das actividades económicas e sociais sobre um território a partir da mobilização e da coordenação dos seus recursos e das suas energias. Será o produto dos esforços da sua população e pressuporá a existência de um projecto de desenvolvimento integrando as suas componentes económicas, sociais e culturais. Finalmente, fará de um espaço de contiguidade física um espaço de solidariedade activa» (GREFFE, X., 1985 citado em PFLIEGER, S., 1985, p. 34). Será partilhada com Andras Biro (BIRO, A., 1981, p. 104) a posição segundo a qual é ao nível local que o desenvolvimento se torna real, e com Tomas Villasante (VILLASANTE, T., 1984, p. 12) admitir-se-á que só os fenómenos que se prendem com a

vida quotidiana têm capacidade transformadora da realidade social.

O conceito de «desenvolvimento local», tal como aqui surge formulado, aproxima-se em muito do conceito de «desenvolvimento territorial» proposto por Clyde Weaver (WEAVER, C., 1981, p. 93): «territorial development simply refers to the use of an area's resources by its residents to meet their own needs; the main definitions of those needs are: regional culture, political power and economic resources». O conceito de «desenvolvimento local» será usado de acordo com o pressuposto de que contém uma explícita referenciação às necessidades das populações, que constituem, por sua vez, critério de referência e orientação. Optar-se-á, porém, pelo uso da expressão «desenvolvimento territorial», embora na acepção da definição anterior, por melhor permitir relacionar os fenómenos que extravasam as fronteiras físicas das «comunidades locais», nomeadamente, os processos de desenvolvimento coordenados por associações de municípios, enquanto órgãos desconcentrados do Poder Local a uma escala territorial sub-regional.

2.5. *A «autonomia relativa» do Estado e os «estilos» alternativos de desenvolvimento*

O conceito de «autonomia relativa» do Estado em sociedades capitalistas será utilizado na acepção discutida por François de Lavergne (LAVERGNE, F., 1979, p. 260). O Estado e as organizações públicas gozam de «autonomia relativa» na sua função de regular o funcionamento do sistema capitalista. Tem funções materiais (produção de valores de uso) e funções simbólicas (assegurar a adesão ao sistema), que, no caso dos equipamentos colectivos, se traduzem por um melhoramento das condições de regulação do sistema capitalista e de regulação da ordem social (op. cit., p. 263). A discussão de Lavergne vem ao encontro da perspectiva desenvolvida por Detlef Schwefel (SCHWEFEL, D., 1978) e que o leva a concluir pela possibilidade de que em sociedades capitalistas o Estado intervenha na produção de valores de uso para a satisfação de necessidades, nomeadamente, quando a sua insatisfação persistente ponha em causa a reprodução social ou acentue crises de legitimação da própria ordem social (op. cit., p. 63).

O conceito de «estilo» de desenvolvimento será retirado dos trabalhos de Aníbal Pinto (PINTO, A., 1978) que, por sua vez, citando Jorge Graciarena define «estilo» como a «modalidade concreta e dinâmica de desenvolvimento de uma sociedade num momento histórico determinado, dentro do contexto estabelecido pelo sistema e pela estrutura existentes e que corresponde aos interesses e decisões das forças sociais predominantes» (op. cit., p. 574). Trata-se de admitir a «mudança social» dentro dos condicionamentos concretos de determinado sistema e de deter-

minada estrutura. Porém, uma «mudança social» não orientada para o ajustamento necessário à reprodução da ordem social mas como podendo conter em si elementos facilitadores da «mudança» do próprio sistema.

Admitir-se-á neste trabalho, e com base nos autores referidos que, em sociedades capitalistas, a «autonomia relativa» do Estado é suficiente para que intervenções orientadas para a satisfação de necessidades básicas no âmbito de «estilos» alternativos de desenvolvimento possam efectivamente ocorrer. Ao poder pôr em causa a reprodução da ordem social, a insatisfação persistente, e evitável, de necessidades básicas pode determinar intervenções estatais para a sua diminuição. De qualquer modo, assentar-se-á no pressuposto de que a insatisfação de necessidades básicas pode constituir critério de referência e orientação permanente para a avaliação concreta da intervenção pública para o desenvolvimento.

2.6. *A «autonomia municipal» e o desenvolvimento territorial*

O conceito de «autonomia municipal» será adoptado em estreita relação com as conclusões de Philip Cook (COOK, P., 1983, p. 183) sobre as principais contribuições teóricas em torno da problemática da autonomia dos governos locais. Constatando que os governos locais ganham a sua especificidade pela maior vulnerabilidade às pressões locais de organizações poderosas, Cook conclui pela possibilidade de que governos locais se possam tornar temporariamente relativamente autónomos do nível central da administração pública e das classes dominantes. Esta autonomia será o reflexo de níveis de consciencialização e mobilização local que os governos locais tanto podem estimular como combater.

Com base nas conclusões de Philip Cook admitir-se-á que, no quadro da «autonomia relativa» do Estado, a «autonomia municipal» no seio da administração pública seja suficiente para que formas de insatisfação evitável de necessidades básicas possam merecer atenção prioritária.