
FERNANDO RUIVO

Faculdade de Economia da Universidade
de Coimbra. Centro de Estudos Sociais

AGENTE DE DESENVOLVI- MENTO LOCAL, FORMAÇÃO E RECURSOS ENDÓGENOS *

253

Encontra-se em crise uma certa forma de conceber o funcionamento da sociedade. Fenómenos como a descentralização das economias, da administração e da educação impõem-se à nossa atenção devido às alterações de que podem ser portadores. Partindo da ideia de que a formação, enquanto mera difusora de saberes centrais, não é factor de superação das desigualdades regionais, propõem-se alguns princípios a observar nas acções de formação de Agentes de Desenvolvimento Local e apela-se a uma sua avaliação.

E M 1966, um dos autores proeminentes da teoria da modernização, S. Eisenstadt, expressava algo de parecido com a seguinte afirmação: o progresso confunde-se com um único destino (1). Sete anos volvidos, o mesmo autor efectuará sobre a mesma questão a autocrítica do aforismo precedente, ao falar em «diversidade de respostas de um amplo conjunto de condições internas» da sociedade (1973:358).

Na *décalage* entre o conteúdo das duas afirmações, o que se encontra em causa é a univocidade de um modelo face à emergência de uma outra forma, plural, composta de diversidades. O que se terá passado de modo a produzir uma tal alteração de teor em ambas as declarações?

Deixando de lado as sucessivas adaptações e reformulações do conceito de modernidade veiculadas por aquela teoria (e em muito derivadas das sérias críticas que lhe foram movidas), o que aqui deve ser relevado é a crise de um determinado paradigma de conceber a sociedade e o seu funciona-

* O presente texto reconstitui a intervenção no «Seminário sobre Intervenção e Contributo dos Agentes na Promoção do Desenvolvimento Local» (Comissão de Coordenação da Região Centro, Fevereiro de 1988), onde o autor foi moderador do tema «O Agente de Desenvolvimento e a valorização dos recursos endógenos».

(1) Sobre este assunto, cf. Figueiredo e Costa (1982:175).

«Quand on fait une statue, il ne faut pas toujours être assis en un lieu; il la faut voir de tous les côtés, dans tous les sens.»

Montesquieu

mento, bem como os pressupostos que lhe subjazem. Uma crise longa e sujeita a ritmos temáticos desiguais, mas de cuja força muito nos diz a sua irresistível ascensão ao discurso oficial estatal. Genericamente, designaremos esse paradigma em crise como paradigma centrípeto.

Desde já gostaríamos, porém, de proceder à seguinte chamada de atenção. É que, por um lado, crise pode significar coexistência ou, até, articulação entre duas ou mais formas de conceber o funcionamento da sociedade. Por outro, em certas formações sociais, muito especialmente nas de carácter semiperiférico, pode registar-se um determinado grau de discrepância ou desfasamento entre teorias e práticas, discursos e realidades. Estes dois factores são de crucial importância para a análise da sociedade portuguesa, pelo que a crise do paradigma centrípeto poderá, por vezes, relevar mais de determinados discursos institucionais do que da implementação concreta e eficaz de novas medidas para o superar.

A ascensão do paradigma centrípeto encontra-se indissoluvelmente ligada à consolidação do Estado moderno e a toda a corrente de ideias que lhe veio dar consistência a partir do século XVIII.

Tratava-se de um processo global de unificação, incidindo sobre um vasto âmbito de áreas susceptíveis de veicular a imagem de uma nação indivisível. O que, entre outras coisas, significa a utilização dos mecanismos da demarcação do território (o qual, na expressão de Paul Allié, é, por assim dizer, inventado), da uniformização da língua e da cultura (doravante, representações de poder), da codificação do direito (inaugurando-se o período do monopólio estatal da produção jurídica e da distribuição da justiça), da hierarquização das formas produtivas, da convergência do poder político num só eixo ou figura, bem como da expansão de um corpo administrativo possuidor de saberes e racionalidades próprias e exclusivas.

É pois uma operação de homogeneização interna do espaço geográfico, social e político de cada nação, portadora de uma série de conceitos ou traves mestras que darão consistência ao edifício paradigmático. Trata-se de atribuir um centro às diversas funções anteriormente dispersas. Daí que a sua matriz se organize em torno da noção de centralismo e centralização, lugar onde se reúnem as luzes e os saberes necessários à prossecução dos «interesses das populações».

Nesta medida, o etnocentrismo da sua visão surge como corolário necessário. É a partir dos parâmetros do centro (económicos, político-administrativos) que se processa a avaliação da diferença que a margem, as periferias, comportam, diferenças que, a serem reduzidas, o terão forçosamente de

ser segundo os padrões centrais. O que significa que nessa visão não deixa de estar presente uma forte carga evolucionista: as desigualdades periféricas não seriam senão a expressão de estados sociais infantis ou primitivos, de doenças medicáveis mediante a transplantação ou imitação fiel do modelo central. O que, por outras palavras, quer dizer que a resolução das disparidades se efectuará mediante a importação de modelos e forças exógenas por parte das localidades problemáticas.

São conhecidas as manifestações deste paradigma, tanto ao nível da economia, como, entre outras, das concepções centralizadoras da administração e da educação.

Economicamente, nele pontuam, *grosso modo*, o industrialismo, o mero crescimento económico e acumulação de capital. Administrativamente, a vontade política central, a neutralidade burocrática e a não-participação. No plano educativo, a uniformização do saber central e a sua reprodução através da rede do ensino.

Ora são estas formas ou manifestações que, pouco a pouco, no decurso das duas últimas décadas, se vão mostrando em crise e em processo de falência pela sua incapacidade de lidar com a multiformidade do tecido social. Paralelamente, assiste-se à emergência no interior do discurso económico de temas como o do desenvolvimento como processo de transformação da estrutura social (no seio do qual o económico não constituiria senão um dos elementos), o da crise das dicotomias clássicas agricultura/indústria e rural/urbano, o da deslocação de formas de industrialização, o do acrescido interesse pelos actores locais e pelas dinâmicas endógenas. Administrativamente e ao nível da educação, regista-se o mesmo fenómeno.

Quanto ao sector administrativo, acentuam-se a descentralização, o fenómeno da localização do Estado ou do processo de tomada de decisão, bem como o seu papel de intervenção e dinamização do tecido sócio-económico mediante a promoção e animação de iniciativas que tenham em linha de conta os factores endógenos.

Com um certo atraso embora, efectua-se também a recepção de novas correntes relativas ao processo educativo, cuja tónica será igualmente a da endogenia. Fala-se, assim, nos saberes locais e nas configurações locais e regionais, na recuperação ou manutenção de especificidades, na pluralidade de sentidos que as escolas devem respeitar e procurar, na aproximação destas ao tecido sócio-cultural que cada território representa e, o que talvez seja mais importante, num sistema difuso e informal de formação-educação, paralelo ao oficial.

Todas estas formulações implicam uma reorganização do olhar sobre a sociedade, uma sua diferente construção social. Sendo embora cedo para efectuar o balanço do efectivo enraizamento deste movimento, bem como para precisar as suas causas, delimitar-lhe as fronteiras e contabilizar as consequências (não deixaria de mencionar o debate sobre as causas e efeitos da recomposição espacial das economias e da descentralização político-administrativa), proporia a designação genérica de paradigma centrífugo para o conjunto de práticas e ideias a cuja conformação se tem vindo a assistir ⁽²⁾.

É inserida neste enquadramento que passaremos a abordar a questão dos Agentes de Desenvolvimento Local.

2.

a) Nos tempos recentes, o discurso dominante dos técnicos e planificadores em matéria de educação abstrai, salvo no que diz respeito às taxas de insucesso escolar, das diferenças existentes entre regiões ou sub-regiões, bem como das necessidades específicas de formação-educação que, segundo as suas particularidades, apresentavam.

Na realidade, não era por acaso que tal facto ocorria. Por detrás de tal atitude, encontrava-se a ideia, mais uma vez oriunda do século XVIII e dos desenvolvimentos do século XIX, de que a educação (e a ciência) eram, por si próprias, libertadoras. Esqueceu este utopismo educativo o aviso que o próprio Rousseau, em 1750, sobre elas fazia: «menos despóticas e mais poderosas talvez, lançam grinaldas de flores sobre as cadeias que [os homens] carregam» (1972).

Não parece claro que, por si própria, a educação constitua factor emancipador das regiões ou sub-regiões existentes à escala nacional, ou seja factor decisivo na superação das desigualdades que elas apresentam. E isto, por três ordens de razões.

Em primeiro lugar, porque a oferta dos produtos cuja qualidade mais se aproxima de um *tipo ideal* previamente definido, tende a concentrar-se em alguns centros. Em segundo lugar, porque os saberes ministrados nas várias escolas são, na maior parte dos casos, saberes centrais que incorporam uma visão externa às realidades locais. Em terceiro lugar, e por isso mesmo, porque não se regista uma correlação posi-

⁽²⁾ Para uma explicitação de ambos os paradigmas ao nível da administração da justiça, cf., Ruivo e Marques (1982).

tiva entre o maior acesso ao sistema educativo (central) e a resposta às necessidades regionais ou sub-regionais em termos de formação.

Neste sentido, para alguns especialistas a problemática cifra-se, não num aumento da oferta do produto educativo tal como existe, mas antes na procura de novas formulações susceptíveis de não reforçarem as desigualdades entre rural e urbano, centro e periferias.

b) O despacho normativo n.º 72/85 do Ministério do Trabalho e Segurança Social, que consagra a figura do Agente de Desenvolvimento, designa-lhe as seguintes competências: 1) a «animação da comunidade, estabelecendo a ligação e a articulação entre as actividades sociais, culturais e de formação e as actividades económicas, de modo a fomentar e facilitar a criação de projectos locais de desenvolvimento»; 2) «a mediação entre as necessidades da comunidade e os diversos serviços e instituições»; 3) «a informação sócio-económica»; 4) «o trabalho especializado em determinado domínio da actividade ou saber»; 5) «a concepção de projectos de interesse local», a partir de recursos endógenos.

257

Os objectivos de formação que o mesmo diploma consagra privilegiam: 1) o «conhecimento sólido e integrado da respectiva zona geográfica»; 2) o «conhecimento das actividades e projectos em curso na sua zona e noutras afins»; 3) a «compreensão dos aspectos cultural e sócio-económico dos processos de desenvolvimento»; 4) a «compreensão da organização e da dinâmica sociais»; 5) o «conhecimento dos processos de decisão»; 6) a «utilização de técnicas de animação de reuniões»; 7) a «capacidade de negociação e de criação de soluções novas»; 8) a «capacidade de motivação das pessoas e angariação de equipamentos e outros recursos para a realização de projectos»; 9) a «capacidade para estabelecer um sistema eficaz de comunicação com a população local, os serviços e outras entidades». Mais consagra a selecção preferencial dos agentes entre: 1) «os animadores locais»; 2) «os promotores de projectos locais de desenvolvimento»; 3) «os responsáveis pelos diferentes projectos, no quadro do desenvolvimento local e regional».

Nas próprias palavras do preâmbulo do diploma, já que «o desenvolvimento local está a tomar um lugar particularmente importante não apenas nas estratégias educativas e culturais, na perspectiva da auto-gestão da vida quotidiana e da democracia local, como nas estratégias económicas», o que se pretende é recriar «o tecido social e económico indis-

pensável a um processo de desenvolvimento endógeno e auto-sustentado» (3).

Entre outras coisas, trata-se, assim, de um projecto de formação-educação extra-escolar, que se propõe distribuir áreas do saber durante uma operação de desenvolvimento económico e cultural, o qual em muito poderá favorecer o aproveitamento e potencialização de dinâmicas de auto-formação, educação informal e formação difusa. Nesta medida, o saber escolar deveria orientar-se para o diagnóstico de situações concretas, a cultura escolar confrontar-se-ia com a cultura vivida.

A formação-acção dos Agentes de Desenvolvimento Local apresenta deste modo as vantagens: 1) de se efectuar em abertura ao território onde se desenvolve; 2) de se confrontar com um espaço vivido por uma pluralidade de actores; 3) de utilizar esse contexto como um laboratório imediato do aprendido; 4) de inscrever como ponto de partida a margem de manobra do local; 5) de processar uma articulação entre conteúdos do ensino oficial e as exigências da formação-acção, a qual se efectua em função dos interesses regionais ou sub-regionais e dos projectos de desenvolvimento; 6) de a sua vocação para a acção no terreno se realizar em complementaridade com outras três categorias de actores — os ligados aos processos de tomada de decisão, os ligados à aplicação de determinada técnica particular, os ligados ao tecido económico privado (4).

c) Do que atrás ficou dito, decorrem vários princípios a observar na formação dos Agentes de Desenvolvimento Local, a fim de esta não se traduzir em mais uma importação de meros recursos-saberes exógenos e de poder valorizar os factores endógenos do território onde se desenrola. Assim:

c.1. O acesso à formação não tem como corolário imediato a diminuição das disparidades regionais. Muito pelo contrário, os resultados serão opostos se se entender tal formação apenas como uma maior difusão territorial de idênticos conteúdos de ensino;

c.2. A formação deve combinar métodos quantitativos com métodos qualitativos. Se os primeiros estabelecem o mapa da estrutura de determinada situação espaço-temporal,

(3) Mais tarde, o Despacho Normativo n.º 46/86 do Ministério do Trabalho e Segurança Social, que regulamentou a concessão de apoios à dinamização sócio-económica a nível local, viria a consagrar uma visão mais ampla das Iniciativas Locais de Emprego (ILEs) — «processos locais de animação e desenvolvimento, desde que promovam a criação de postos de trabalho» — neias destacando a figura de agente de desenvolvimento.

(4) Sobre estas questões, cf. Furter (1983), Berrocal e Dutry (1985). De igual interesse para a problemática aqui discutida, O.C.D.E. (1978 a, b, c; 1979).

os segundos permitem a compreensão do modo como essa mesma estrutura vive e se pensa, bem como da sua dinâmica;

c.3. Muitos autores sobrevalorizam a estática do sub-desenvolvimento. Esquecem porém as suas capacidades de reprodução, os dinamismos da sua sobrevivência e resistência. A formação deve pois saber fazer: valorizar saberes locais, reconhecer movimentos sociais, inventariar iniciativas, considerar conflitos e consensos;

c.4. A formação deve ter em conta a dimensão territorial do produto educativo, isto é, deve assumir-se como «um processo através do qual os actores interessados auto-regulam a sua formação e se apropriam das suas condições e finalidades» (Furter, 1983:53), tendo em vista o desenvolvimento da sua configuração local.

c.5. Desse modo, se poderá vir a ultrapassar a tradicional burocratização do processo educativo — a reprodução de saberes dominantes — desembocando num processo cumulativo de produção de conhecimento, autoformação e desenvolvimento auto-sustentado;

c.6. A formação deve ser entendida como «formação *pele* desenvolvimento e não apenas *para* o desenvolvimento» (Berrocal e Dutry, 1985:2). Isto é, a dinâmica de formação deve ser despoletada a partir de e numa acção concreta de desenvolvimento. O que supõe que é a acção de desenvolvimento combinada com a acção de formação que provoca uma dinâmica de desenvolvimento;

c.7. Neste sentido, devem privilegiar-se as acções de formação nas próprias zonas de origem geográfica dos formandos, de modo a assegurar-se a continuidade do seu enraizamento sócio-cultural.

3.

Nos últimos anos, muito se tem dito e escrito sobre «modernização» e «desenvolvimento». A adesão à CEE veio, aliás, permitir acrescer substancialmente o montante de verbas destinadas a auxiliar a implementação de tais objectivos. Infelizmente, porém, nem sempre os conceitos se encontravam suficientemente esclarecidos, nem sempre os objectivos foram capazmente debatidos e raramente se realizaram estudos de impacto e avaliação sobre as medidas tomadas e acções desenvolvidas.

Também em Portugal, ao contrário de outros países⁽⁵⁾, os Agentes de Desenvolvimento Local não fugiram a esta regra,

(5) Como exemplo. cf., Leroy (1986).

pelo que se encontram por avaliar as acções promovidas visando a sua criação.

É claro que, pelas nossas experiências pessoais, sabemos que algumas delas falharam e que outras se enraizaram. Mas porque é que falharam e por que é que se enraizaram? E, neste último caso, durante quanto tempo? Existe, assim, um grande número de perguntas que devem ser feitas, constituindo estas um bom ponto de partida para a construção de um quadro da situação.

Quantas definições de Agente de Desenvolvimento Local coexistiram? Contribuíram todas elas para a valorização de recursos endógenos (Agente de Desenvolvimento) ou, pelo contrário, foram muitas delas promotoras de difusão de saberes meramente exógenos (Agente de «Modernização»)? Conseguiram algumas das experiências conciliar saberes locais e saberes centrais?

Que objectivos foram privilegiados? Mais os económicos do que os culturais? Que promoção e de que desenvolvimento (animação, informação, formação, concretização de necessidades, nó de encontros)?

Registou-se uma efectiva fixação dos Agentes ou criaram-se forma de mobilidade territorial (aproximação dos centros)? E de mobilidade social?

Qual o público interessado ou visado nas acções (desempregados, jovens, nível de escolarização, sexo)?

Que formação receberam? Que técnicas utilizam e qual o quadro financeiro em que se movem?

E, finalmente, qual o nível de consciencialização do local atingido? ■

**Referências
Bibliográficas**

- Berrocal, Luciano; Dutry, Charles 1985 *Étude de faisabilité relative à la mise en oeuvre d'une opération de formation portant sur des agents de développement*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles — Institut d'Études Européennes.
- Eisenstadt, S. N. 1966 *Modernization: Protest and Change*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Eisenstadt, S. N. 1973 *Tradition, Change and Modernity*, New York, John Wiley & Sons. 261
- Figueiredo, A. M.; Costa, Carlos 1982 *Do Subdesenvolvimento*, Vol. I, Porto, Afrontamento.
- Furter, Pierre 1983 *Les Espaces de la Formation*, Lausanne, Presses Polytechniques Romandes.
- Leroy, Cathérine M. 1986 *Techniques d'Intervention des Agents de Développement Local pour la Promotion des Initiatives Locales de Création d'Emplois*, European Group for Local Employment Initiatives, mimeo.
- O.C.D.E. 1978a *Rapport général sur la place de l'éducation dans les politiques de développement régional*, Paris, mimeo.
- O.C.D.E. 1978b *La communauté scolaire: modèles de promotion de l'enseignement sur une base régionale et locale*, Paris, mimeo.
- O.C.D.E. 1978c *Le contexte socio-géographique de l'éducation*, Paris, mimeo.
- O.C.D.E. 1979 *L'enseignement et le développement régional*, Paris, mimeo.
- Rousseau, Jean Jacques 1972 *Discurso sobre as Artes e as Ciências [1750]*, Porto, Textos Marginais
- Ruivo, Fernando; Marques, Maria Manuel Leitão 1982 «Comunidade e Antropologia Jurídica em Jorge Dias: Vilarinho da Furna e Rio de Onor», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 10.