

Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade  
Debate Interno sobre:  
Sustentabilidade dos Projectos de Desenvolvimento Comunitário  
(25-04-2006)

## *Sustentabilidade nos Projectos de Desenvolvimento Comunitário*

por

Carlos Nuno Castel-Branco

O título deste tema tem cinco conceitos cuja definição é importante para responder ao tema. Esses conceitos são: “sustentabilidade”, “projecto”, “desenvolvimento”, “comunitário” e “desenvolvimento comunitário”. Geralmente, nós partimos do princípio de que estes termos representam conceitos dados e claros para todos, pelo que são pacíficos e neutros do ponto de vista das conclusões a que queremos chegar. Mas se pedirmos que cada um de nós escreva num papel o que entende por cada um destes termos-conceitos, vamos ver que há diferenças substanciais que são importantes para discutir e para alcançar a sustentabilidade desses mesmos projectos.

No entanto, nem temos tempo, nem nos parece que essa seja a intenção, para discutir estes conceitos e chegar a alguma conclusão mais sistemática. Provavelmente, será preferível retomar alguns deles no debate e depois da apresentação da experiência prática da FDC.

Vou assumir que o importante é discutir a “sustentabilidade”, e que “projectos de desenvolvimento comunitário” é uma expressão que reflecte conceitos claros e aceites por todos – não é verdade, mas vamos discutir uma coisa de cada vez; desta vez, será apenas “sustentabilidade”.

Gostaria de abordar o conceito de sustentabilidade nos projectos de desenvolvimento comunitário usando cinco diferentes dimensões de sustentabilidade.

Primeiro, vamos olhar para a dimensão de sustentabilidade relacionada com ***apropriação e adequação social*** dos projectos. As intervenções para apoiarem o desenvolvimento comunitário só fazem sentido se (i) responderem aos problemas e desafios cruciais que existem localmente; (ii) ajudarem a “comunidade” a fazer o que de outro modo esta não poderia fazer; (iii) forem adequadas cultural e socialmente; e (iv) forem apropriados (sentido de apropriação, ou *ownership*) pelas comunidades. Se as três primeiras condições não forem reunidas, a quarta não será alcançada. Se esta última – que significa a comunidade apropriar o projecto, tomar conta dele e assumi-lo – não for alcançada, a primeira condição para “sustentabilidade” (os agentes e os principais serem os mesmos ou, em palavras mais simples e agradáveis, o velho ditado “olho de dono engorda o gado”) será posta em causa. Não há sustentabilidade no desenvolvimento comunitário se a comunidade não apropriar e gerir o processo de desenvolvimento comunitário. Ninguém, por mais bem intencionado que seja, pode ir de fora criar “desenvolvimento comunitário”.

Como é que a comunidade pode apropriar e controlar o seu próprio desenvolvimento? Por um lado, as dinâmicas de desenvolvimento local têm que ser utilizadas – o que existe e como se interligam os processos locais. Em relação com este ponto, as acções de desenvolvimento têm que estar relacionadas com as necessidades (procura) e as possibilidades (oferta de capacidades). Por outro lado, as intervenções “de fora”, se as houver, terão que estar alinhadas como as dinâmicas “de dentro” ou serão tratadas como algo “de fora” e marginalizadas.

Segundo, existe a dimensão da ***sustentabilidade financeira e económica, social e técnica***. Estes aspectos da sustentabilidade de projectos locais (que, genericamente, se podem definir como sustentabilidade socio-económica dos projectos) estão muito estreitamente interligados e são, de facto, inseparáveis. Todavia, para facilitar a discussão vamos “artificialmente” separá-los para olharmos para o significado de “cada um deles”.

A sustentabilidade financeira significa que o que é feito tem que criar mais recursos financeiros do que os que gasta para a comunidade, para que esta possa sustentar e reproduzir, ampliar ou diversificar o projecto. Por exemplo, um projecto de irrigação pode requerer fundos

externos ser lançado e ampliado; mas deve gerar a riqueza necessária para financiar o seu funcionamento corrente (manutenção, reposição, etc.).

A sustentabilidade económica significa que as novas dinâmicas económicas criadas por projectos – novos padrões de procura, capacidades criadas, rendimento gerado, novas exigências de infra-estrutura, etc. – são reproduzíveis e são possíveis de satisfazer com os processos de acumulação gerados na comunidade. Por exemplo, uma escola técnica numa localidade põe pressões de procura – habitação, alimentos, energia, etc. – que têm que ser satisfeitas; põe pressões sobre a capacidade de absorção do pessoal formado e suas qualificações; potencia ligações entre a capacidade da escola (as oficinas e laboratórios e os professores) e as capacidades produtivas locais que vão colocar pressões sobre tecnologias, financiamento, mercados, etc.... Quer dizer, uma simples escola técnica (ou qualquer outro projecto como irrigação, abastecimento de água, um armazém, uma linha férrea, etc.) **pode** (repito, **PODE**) gerar dinâmicas económicas que podem ajudar ou podem sobrecarregar a comunidade.

É evidente que não podemos prever e antecipar todas as questões e resolvê-las de antemão; nem essa dificuldade deve impedir-nos de realizar projectos de desenvolvimento. O que temos que considerar, no entanto, é que qualquer projecto novo gera novas dinâmicas económicas na comunidade, as quais podem gerar outras dinâmicas e assim por diante; e por isso devemos estar conscientes sobre a necessidade de pelo menos os efeitos principais serem antecipados e analisados *ex-ante* para se ver como responder de forma sustentável ao seu impacto.

O País está completamente cheio de projectos semi-acabados, com ligações interrompidas, que morreram no “fim do projecto”, porque a sustentabilidade das dinâmicas económicas criadas não foi considerada – os mercados, os preços, os sistemas de abastecimento e transporte, etc.

A sustentabilidade social está relacionada com dois aspectos: (i) o realismo e aceitação social dos projectos e das transformações sociais que tais projectos inevitavelmente introduzem; e (ii) a possibilidade de reproduzir e continuar as transformações sociais iniciadas pela introdução de projectos. Nenhum “estado” ou “dinâmica” socio-económico é socialmente neutro: todos criam e estão associados com relações e estruturas de poder entre grupos

sociais, de género, etc. Portanto, nenhuma intervenção que vise de algum modo alterar um “estado” ou uma “dinâmica” socio-económico é neutra em relação às relações de estruturas de poder subjacentes ao que se pretende alterar – isto é. Cada projecto tem o potencial de mexer com e, por isso, ser afectado por relações e estruturas de poder. Por exemplo, um projecto que permita a um grupo de associações agrárias ter acesso directo a mercados finais – um grande bazar na vila mais próxima, uma empresa agro-industrial, ou a indústria hoteleira – vai mexer com as relações de género dentro de cada uma das famílias e com as relações de poder entre famílias camponesas e comerciantes ou transportadores; além disso, pode introduzir uma nova complicação: a relação com capital agro-industrial e capital financeiro. Se não reconhecermos que estas relações não são “apenas” técnicas e comerciais, mas que todas estas transacções reflectem estruturas e relações de poder, a sustentabilidade dos projectos será, certamente, desafiada.

A sustentabilidade técnica e tecnológica está também ligada a dois aspectos: (i) a capacidade de absorção, aprendizagem, adaptação, domínio e inovação; e (ii) a capacidade de reproduzir e ampliar essa capacidade técnica e tecnológica.

O primeiro destes dois aspectos foi parcialmente tratado de forma bastante interessante num documento produzido pela direcção do Partido Frelimo em princípios dos anos 1980s (1983), intitulado “O desenvolvimento tecnológico só se pode fazer à medida da capacidade do Homem”. Resultando directamente da crítica à experiência de mecanização acelerada e dogmática das grandes empresas estatais agrárias, este documento levanta de forma bastante interessante a problemática social, organizacional e cultural do desenvolvimento tecnológico. A questão central a aprender é que a tecnologia não é solução para os problemas – a tecnologia apenas abre portas para diferentes soluções. A solução está na capacidade de identificar o problema, escolher o instrumento (conhecimento, meios de produção...), adaptá-lo ao problema no contexto apropriado, e utilizá-lo correctamente para resolver o problema. Encher uma comunidade com tecnologia – seja ela tecnologia básica chamada adequada ou sofisticada chamada menos adaptada – pode criar muito mais problemas sem resolver os que pretendia resolver. A questão não é entre usar ou não tecnologia, mas qual, para quê, em que contexto, para fazer o quê e com benefício e participação de quem.

O segundo aspecto é que uma vez introduzida, a tecnologia ajuda a criar padrões de produção, organização, consumo, manutenção, qualificações, estruturas e dinâmicas de emprego, novas relações de produção, etc.... Serão tais padrões sustentáveis?

Portanto, a sustentabilidade tecnológica tem o lado da adequação da tecnologia às condições e o lado da contínua reprodução e desenvolvimento dos padrões tecnológicos.

Volto a repetir que estes “quatro” componentes da sustentabilidade económica dos projectos formam uma unidade inseparável – não é possível atingir qualquer um deles sem os outros. Em termos da análise económica real, eles formam um todo inseparável tanto do método como do objecto de análise.

Terceiro, existe a dimensão **sustentabilidade das intervenções** dos agentes ou agências. Existem quatro aspectos, estreitamente relacionados entre si, na análise de sustentabilidade das intervenções.

Um, análise de custo-benefício: todas as intervenções têm um custo – político, económico e social. Por vezes este custo é directo – por exemplo, o impacto político ou custo financeiro de uma certa intervenção; e por vezes é um custo menos directo – por exemplo, o custo de oportunidade de uma certa acção, medido pelo custo dessa acção em relação ao custo de em vez dessa adoptar outra acção. Além disso, nem todas as intervenções permitem atingir os objectivos e benefícios necessários. Nem sempre é possível identificar custos e benefícios correctamente, mas por vezes é possível escolher entre intervenções que permitem fazer a mesma coisa com menos custo directo. Intervenções com rácios custo/benefício muito altos são insustentáveis – por vezes são necessárias (ou desconhecemos a existência de alternativas), mas não podem ser mantidas por muito tempo.

Dois, a legitimidade e apropriação da intervenção: uma intervenção pode ser considerada importante por quem a pretende fazer mas pode não ter legitimidade social necessária. Se não for apropriada pela comunidade, mesmo que bem intencionada a intervenção tende a tornar-se ilegítima e, portanto, insustentável.

Três, a sustentabilidade e legitimidade da agência/agente: a legitimidade de quem faz a intervenção tanto pode ser ditada pela legitimidade e apropriação da intervenção, como pode

ditar a legitimidade e apropriação da intervenção (e, também, o rácio custo/benefício). Por outro lado, a sustentabilidade da agência/agente da intervenção é crucial e, normalmente, relacionada com a sustentabilidade económica das intervenções.

Quatro, a sustentabilidade e legitimidade do método de intervenção: por melhor intencionada que a intervenção e o agente sejam, o método pode ditar o fracasso da intervenção. Por este País fora, há milhares de monumentos a métodos insustentáveis e não legitimados (ou não legitimáveis) de intervenções em forma de fracassos. O mais comum destes métodos é simplesmente conhecido como “o projecto”. A mentalidade de dependência em relação a “o projecto” (que algum desconhecido, bem ou mal intencionado, virá fazer), da qual somos muitas vezes os maiores responsáveis, é um “ode” contínuo ao subdesenvolvimento, o qual deve ressoar nos nossos ouvidos e fazer-nos acordar para duas realidades bem cruas: (i) dependência não é desenvolvimento; e (ii) dependência é a maior e mais dura forma de pobreza que podemos ter.

Quarto, existe o problema da **sustentabilidade ambiental** dos projectos de desenvolvimento. Este conceito é demasiado amplo para que eu possa discuti-lo com alguma autoridade e legitimidade. Gostaria, no entanto, de mencionar quatro aspectos com ele relacionados: (i) sustentabilidade ambiental nem é luxo nem é criação dos ricos que nada mais têm para fazer ou que querem impedir os pobres de se desenvolverem. Hoje, no que respeita ao meio ambiente, já não vamos conseguir seguir o caminho que os actuais ricos seguiram para enriquecerem – essas opções foram seriamente reduzidas ou mesmo pura e simplesmente eliminadas; (ii) tecnologia, em si, não resolve o problema do meio ambiente; pode ser parte da solução, pode abrir opções novas, mas não é a solução. O que temos que fazer é entender qual é o problema real que temos que enfrentar e procurar soluções, as quais certamente serão ampliadas pelas alternativas e capacidades tecnológicas; (iii) ambiente saudável não é oposto a desenvolvimento e crescimento saudáveis; pelo contrário, são associados inalienáveis; e (iv) o ambiente é desafiado, todos os dias, por tudo: a relação e a tensão entre as suas partes constituintes, os modos de vida, etc. A questão não é como manter o ambiente imutável – isso não pode acontecer porque o ambiente é dinâmico. A questão é como beneficiar dessa dinâmica ambiental sem destruir as opções de vida e existência do futuro.

A quinta dimensão é a mais simples e a mais complexa de todas elas: é **articulação dinâmica entre todas as dimensões de sustentabilidade** mencionadas – isto é, a integração entre

apropriação social, sustentabilidade económica, sustentabilidade das intervenções e o meio ambiente dinâmico. Felizmente, na vida real a sustentabilidade nos projectos de desenvolvimento comunitário não é constituída por partes separadas entre si. Melhor do que isso, essa sustentabilidade tem a complexidade e a simplicidade desta integração – é o todo que conta, não as suas partes. As partes, só as criámos para explicar o todo melhor.

Após estas reflexões breves sobre as dimensões de sustentabilidade, e antes de terminar, gostaria de tocar numa questão que habitualmente definimos como a “dimensão cultural” do desenvolvimento. Geralmente evocamos o “cultural” para mencionarmos algo que não entendemos bem – quando o que projectamos corre mal, dizemos que nos esquecemos do “cultural”. Teóricos da economia de tecnologia chamam a “isso” a componente tácita – não codificável. Economistas neo-clássicos mais ortodoxos chamam-lhe o “coeficiente da ignorância”, enquanto que os mais modernos lhe chamam “capital social”. Os economistas marxistas procuram a resposta na teoria social (ou economia política) do desenvolvimento que explica as relações dinâmicas de poder, de conflito e de unidade entre as diferentes pressões e forças sociais e económicas em contextos concretos. É precisamente sobre isto que gostaria de deixar três inquietações finais.

Primeira, se não entendemos bem, devemos satisfazermo-nos com um rótulo de arquivo do problema – seja ele “o cultural” ou “o capital social” – ou devemos lutar para entender bem nem que para isso sejamos obrigados a questionar e abandonar as teorias, métodos e instrumentos de análise que temos ao nosso dispor e criar novos? Afinal, o desenvolvimento dessas teorias, métodos e instrumentos resultou da inquietação resultante de o que antes existia como “sagrado” não explicar o que queríamos explicar. Ora, se hoje obscurecermos a nossa ignorância com palavras que não ajudam a esclarecer, estaremos a impedir o desenvolvimento das ideias e da compreensão da realidade; estaremos a tentar proteger a retórica que já não nos serve mas da qual temos medo de nos libertar. Gostaria de sugerir que cada vez que as limitações dos nossos instrumentos analíticos nos empurrem para recorrer ao “obscurecimento”, conscientemente nos coibamos de usar os ditos palavras e tentemos corrigir ou os nossos instrumentos de análise ou a interpretação que fazemos da informação que tais instrumentos nos dão, em vez de guardarmos a ignorância numa gaveta obscura.

Há 22 anos atrás, num curso de formação económica de quadros do Partido e do Estado de nível distrital, proibi o uso de alguns palavras, tais como “dinamizar”, “galvanizar” e

“mobilizar”. Em vez disso, as pessoas tinham que procurar descrever o que de facto faziam e tentavam fazer. Nas minhas aulas na Faculdade de Economia, proibi os estudantes de usar “reforma económica” – ao invés, têm que descrever e discutir as análises e acções concretas, as suas articulações e implicações. É uma luta difícil mas que dá resultados relativamente rápidos e muito interessantes – os dois resultados mais interessantes e rápidos são o reconhecimento sobre o quão pouco sabemos sobre o que queremos descrever; mas o quanto e quão depressa podemos aprender quando investigamos o detalhe em vez de obscurecermos o problema com palavras que todos aceitamos mas que ninguém realmente sabe o que significam.

A segunda inquietação é que o uso de “o cultural” muitas vezes assume a cultura igual a “tradição” que é igual a “algo que é assim porque é a cultura que é a tradição...”. Isto é, tanto “cultura” como “tradição” ficam implicitamente definidos como normas e valores estáticos e parados no tempo, que existem pela simples explicação de que existem. Ora, a nossa experiência histórica mais recente – tomemos apenas os 30 anos desde a nossa independência – mostra como cultura e tradição são definidas social e politicamente e os valores e normas definidos são o produto da prática social, económica e política. Evidentemente, o conjunto de ideias, valores e normas tem que variar por região e por época histórica, pois reflectem vivências acumuladas, codificadas ou não. Por isso, é evidente que as ideias, valores e normas não mudam de um dia para o outro, e que são parte concreta, não obscura, da realidade política, económica e social em que o desenvolvimento e o progresso, sejam lá em que direcção forem, ocorrem. Por isso, também é evidente que a “cultura” muda – por exemplo, quem de entre nós é exactamente igual aos seus pais do ponto de vista cultural?

A terceira inquietação, ainda que também cultural, vem de um ângulo diferente. Quando falamos de desenvolvimento e de agentes de desenvolvimento, temos a tendência de pressupor um conjunto de agências ou de intervenções que têm a característica específica de serem de desenvolvimento. Por isso existe uma proliferação das chamadas “agências de desenvolvimento”, que incluem desde doadores a ONGs locais, passando pelo sistema da Nações Unidas. A mesma lógica se aplica a “acções” ou “intervenções”. Até na academia esta lógica se aplica: há partes da ciência económica chamadas “economia de desenvolvimento”, “finanças e desenvolvimento”, “desenvolvimento rural”; alguns termos como praticantes e teóricos de desenvolvimento; e definições de desenvolvimento exclusivamente associadas com ajuda externa (já ouvi de muitos ex-colegas da Universidade expressões como “estou

desiludido/da com desenvolvimento; quero fazer outra coisa”, querendo dizer que a tal pessoa quer deixar de funcionar no mundo dos doadores). Algumas escolas de pensamento advogam que a chamada “economia de desenvolvimento” é a ciência económica aplicada aos países em vias de desenvolvimento. Quer dizer, desenvolvimento não é parte da dinâmica normal das coisas – é algo especial.

Para mim, isto é uma grande inquietação, não só académica mas com impacto bem real. Em Moçambique, quais são as agências que não são de desenvolvimento? Se não são de desenvolvimento, são de quê? Se são contra o desenvolvimento, porque é que existem e porque é que as toleramos? Se todas as agências são, ou devem ser, de desenvolvimento, que sentido faz chamar a uma agência específica “agência de desenvolvimento”? A Assembleia da Localidade ou da Aldeia não deverá ser uma “agência de desenvolvimento”, tal como o deverá ser o comerciante, o transportador, a associação agro-pecuária, a fábrica de processamento de milho e tomate, o centro cultural, a instituição financeira, ONG que faz advocacia sobre género, meio ambiente ou HIV/SIDA, a escola, o centro de saúde, a esquadra da polícia, o centro de aconselhamento ao investimento e de informação sobre mercados, o serviço de registo e atribuição do título de posse e uso de terra, o serviço de cadastro populacional e/ou agrícola, comercial e industrial, o tribunal, o Ministério, a instituição de pesquisa científica, o clube desportivo, etc., etc., etc.? Qual destas agências não é agência de desenvolvimento?

Do mesmo modo, quais são as acções e as intervenções que não são de desenvolvimento?

Deixemos de lado as inquietações académicas acerca desta questão – se existe uma economia de desenvolvimento, a outra economia é de quê? – e vamos para as mais práticas directamente ligadas com a sustentabilidade nos projectos de desenvolvimento comunitário. Se apenas algumas agências e intervenções com características específicas são de desenvolvimento, e se todas tendem a provir de fora das comunidades, qual é a possibilidade efectiva de “desenvolvimento e progresso” de facto resultarem em desenvolvimento e progresso real e sustentável das comunidades? Deverá, por isso, o nosso foco ser centrado em “criar desenvolvimento para as comunidades”? Terá isto alguma hipótese de reunir uma única que seja das dimensões de sustentabilidade de que falámos antes?

Muito obrigado.