
Papel do(s) partenariado(s) na promoção da coesão social

Portugal

Fernanda Rodrigues e Stephen R. Stoer
(com a colaboração de Henrique Vaz)
Associação de Desenvolvimento e Formação (ADEF)
Rua Álvaro Gomes 112,
P-4112 Oporto, Portugal
Tel: + 351 2 996.32.70



**Fundaç o Europeia
para a Melhoria das Condiç es
de Vida e de Trabalho**

Papel do(s) partenariado(s) na promoç o da coes o social
Portugal

Fernanda Rodrigues e Stephen R. Stoer
(com a colabora o de Henrique Vaz)
Associa o de Desenvolvimento e Forma o (ADEF)

Working Paper No.: WP/96/35/PT

Índice

| | Página |
|---|--------|
| Introdução | 1 |
| Capítulo 1: Contexto Nacional | 5 |
| Capítulo 2: Estudo de Caso - Projecto da Zona Histórica Sé e São Nicolau | 43 |
| Capítulo 3: Estudo de Caso - Associação para a Recuperação de Cidadãos Inadaptados da Lousã (ARCIL) | 65 |
| Capítulo 4: Estudo de Caso - Associação "IN LOCO" (Intervenção, Formação, Estudos para o Desenvolvimento Local) | 89 |
| Capítulo 5: Conclusões e Recomendações | 111 |
| Anexos | 123 |
| Bibliografia | 129 |

LISTA DE ANEXOS

| | Página |
|--|--------|
| ANEXO I: Estrutura do Projecto - Estratégias, Sub-projectos, Actividades e Serviços (Projecto Sé e S. Nicolau) | 123 |
| ANEXO II: Organograma Funcional - ARCIL | 125 |
| ANEXO III: Caracterização dos Parternariados em Três Estudos de Caso | 127 |

Introdução

Em anos recentes, a referência ao princípio e mecanismo do parceria em programas, no domínio designadamente das políticas sociais e económicas, suscita o interesse analítico sobre tal tema. A amplitude, diversidade e crescente complexidade dos processos e situações de pobreza e exclusão social, em contexto da União Europeia, levam a repensar os fundamentos e formas para o reforço da coesão social. O parceria tem sido apontado e experimentado como potenciador inter-agentes, organizações e recursos a vários níveis desde o local ao transnacional. Na sequência de estudos anteriormente realizados, a *Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho* consignou o parceria como tema central de uma pesquisa europeia.

Os objectivos genéricos dessa pesquisa visavam:

- identificar e avaliar a amplitude da aplicação do modelo de parceria nos estados membros da União Europeia no campo da coesão social;

- identificar e analisar as percepções dos parceiros público, privado, voluntário e ao nível das comunidades locais relativamente aos sucessos e dificuldades resultantes de tais parceriados;

- elaborar orientações e recomendações para os decisores de políticas e outros interessados na promoção futura de parceriados para intervir no combate à exclusão social.

Como ponto de partida, a pesquisa debruçou-se sobre parceriados locais com uma estrutura organizativa formal para a concepção e implementação de políticas, os quais mobilizassem uma coligação de interesses e o compromisso de um leque de parceiros em torno de uma agenda comum e de um programa de acção multidimensional para combater a exclusão e promover a coesão social. De acordo com esta assunção básica, e tendo em vista os fins anunciados, a pesquisa organizou-se de molde a recobrir os seguintes aspectos:

- caracterização do contexto nacional;
- identificação e caracterização extensiva de um número significativo de casos no domínio dos parceriados locais;
- análise detalhada de três destes casos;

- elaboração de orientações e recomendações abrangendo quer a diversidade de parceiros/agentes, quer a diversidade dos espaços abrangidos (local, regional, nacional, europeu).

Além da análise de fontes secundárias sobre cada um dos aspectos em estudo, foram realizadas entrevistas com parceiros-chave (ou agentes associados) na concepção e práticas de iniciativas locais. A recolha dos antecedentes e práticas actuais dos partenariados foi ainda efectuada através de entrevistas orientadas, reuniões e participação em diversos fora de debate. A exigência de comparação entre os diversos Estados-Membros abrangidos (Grécia, Espanha, Portugal, Irlanda, França, Bélgica, Inglaterra, Alemanha, Áustria e Finlândia) implicou a aferição de instrumentos com vista a uma possível uniformização de procedimentos de pesquisa (sob os mesmos objectivos genéricos e específicos).

O relatório da pesquisa foi organizado para dar conta dos seguintes aspectos:

- o contexto nacional (Capítulo 1);
- estudos de caso como exemplos de partenariado em acção (Capítulos 2, 3 e 4);
- conclusões e recomendações (Capítulo 5).

O contexto nacional desenvolve-se, em primeiro lugar, através de uma abordagem da história e origens do conceito de partenariado em Portugal onde os papéis dos diferentes actores (governo/Estado, agências e comunidades locais) são analisados quanto ao desenvolvimento real dos partenariados. Em segundo lugar, aborda-se o contexto político nacional para a realização e prática de partenariados, incluindo o papel dos parceiros sociais (empregadores e as suas organizações e sindicatos). Finalmente, o âmbito e forma dos partenariados na actualidade são estudados através da identificação de nove casos que ilustram aspectos importantes tais como:

- origens e objectivos;
- estrutura, natureza e nível de envolvimento dos diferentes parceiros;
- financiamento e outros recursos;
- papéis dos diferentes parceiros (incluindo agentes não directamente envolvidos a nível local) no desenvolvimento e implementação dos partenariados;
- actividades e iniciativas principais;
- acompanhamento e avaliação;
- impacto sobre a exclusão social e resultados para os diferentes parceiros.

Destes nove, três casos foram estudados em profundidade:

- Projecto da Zona Histórica Sé e São Nicolau (Capítulo 2);
- Associação para a Recuperação de Cidadãos Inadaptados da Lousã (ARCIL) (Capítulo 3);
- Associação "IN LOCO" (Intervenção, Formação, Estudos para o Desenvolvimento Local) (Capítulo 4).

Estes casos visam elucidar a experiência nacional actual no campo do partenariado através de uma análise crítica baseado nos seguintes aspectos;

- a estrutura do partenariado envolvendo agências públicas, empregadores, sindicatos e o sector voluntário/ comunitário;
- contextos espaciais e económicos diferentes (um caso localizado no centro de uma grande cidade nortenha; um caso de uma zona semirural do centro do país; e um caso situado numa zona rural do sul);
- a implicação do partenariado para grupos sociais específicos (mulheres, grupos étnicos e de jovens, idosos).

O último capítulo do relatório apresenta as conclusões e implicações do contexto nacional e dos três estudos de caso na concepção e funcionamento de partenariados no combate à exclusão social em Portugal. A primeira parte aborda questões relacionadas com o funcionamento dos partenariados a nível local enquanto a segunda parte apresenta um conjunto de recomendações orientado para a diversidade de parceiros, políticas e programas de expressão local. Além destas recomendações específicas, apresenta-se um outro conjunto de recomendações orientado para as políticas e programas regionais e nacionais, bem como para programas e iniciativas a nível europeu.

Capítulo 1

Papel do(s) Partenariado(s) na Promoção da Coesão Social

Contexto Nacional

Portugal

1. Origens e desenvolvimento histórico do partenariado na política social

1.1. O conceito de partenariado em Portugal: origens e desenvolvimento histórico

Em Portugal, o partenariado, sendo em tempos recentes relativamente invocado como princípio ou orientação de acção, não tem sido analisado como tema em si, isto é, em articulação mas para além das práticas onde se inscreve.

A análise da origem e do percurso do partenariado em Portugal permitiu identificar duas versões principais. Por um lado, uma versão que defende que o princípio do partenariado não faz parte da história da "realidade portuguesa" e de que as tradições rurais portuguesas fundadas em pequenas propriedades (minifúndios), particularmente no norte do país, mais do que promover a cooperação e partenariado, têm levado a uma suspeição tradicional, e a uma demarcação territorial, por relação aos vizinhos. Pode, por outro lado, identificar-se uma outra versão que concebe o partenariado, ou parceria* - designação portuguesa para o termo "importado" de partenariado - como parte de uma velha tradição que remonta ao direito de estabelecimento de sociedades, consagrado na lei portuguesa desde o século XIX. Pode considerar-se que a origem e desenvolvimento das Misericórdias contribuem para a consolidação da

* Parceria significa, de acordo com o Dicionário de Língua Portuguesa (6ª edição da Porto Editora, 1987): "sociedade de indivíduos que tem por fim um interesse comum". É também de assinalar a definição de parceria segundo o regime jurídico rural onde trabalhar *em parceria* significa um regime de trabalho na base da partilha do produto agrícola entre o trabalhador e o proprietário.

cooperação em parceria. De facto, estas instituições, criadas no âmbito da igreja católica, negociavam habitualmente o fornecimento de serviços sociais com um aparelho estatal muito centralizado, uma tradição que atingiu o seu auge durante o centralismo autoritário do Estado Novo salazarista (período durante o qual as fronteiras entre a Igreja e o Estado chegaram a ser muito tenues). Este percurso significou que, ao nível político, o conceito de partenariado em Portugal se viu confrontado, em tempos ainda recentes, com concepções e práticas remanescentes do falhado projecto corporativista do Estado Novo.

A designação formal(izada) de partenariado apareceu em Portugal principalmente pela via de programas europeus. Esta influência tem suscitado, como reacção inicial, que o partenariado seja entendido em Portugal como cooperação entre "parceiros" de diferentes países. É visto portanto como um fenómeno, e orientação para, o transnacional.

Partenariado como cooperação mais informal entre pessoas/entidades com os mesmos objectivos e interesses comuns - "parceria" - no sentido de promover projectos locais de desenvolvimento tomou forma em Portugal nos anos 60. Os trabalhos conduzidos pela economista Manuela Silva, quer a partir do Gabinete de Estudos Sociais, quer posteriormente como directora do Serviço de Promoção Social¹, envolvendo a promoção do designado "desenvolvimento comunitário" são elucidativos deste tipo de cooperação. Em causa estava a construção de uma lógica alternativa ao modelo de desenvolvimento entendido como mero crescimento económico, então em voga no mundo ocidental.

Esta pode considerar-se uma das primeiras experiências de partenariado em Portugal durante os anos mais recentes, com o que se desafiava o modelo autoritário vigente. A partir da sua posição enquanto técnica qualificada dentro do Estado, e na tentativa de contrariar face a racionalidades de desenvolvimento quer corporativistas quer economicistas, Manuela Silva promoveu a noção (partilhada por alguns outros) de desenvolvimento como actividade multidisciplinar, baseada em projectos experimentais que tomavam a participação e a cooperação como filosofia de trabalho. A ideia central baseava-se na identificação de líderes locais (ou "forças vivas"), entendidos como potenciais catalizadores da mudança,

¹ Departamento estatal ligado ao Ministério da Saúde criado em 1965 e extinto pelo regime em 1972.

encorajando tais agentes e a população local a desenvolver as suas próprias iniciativas: "A técnica de desenvolvimento comunitário implica a união de esforços entre populações locais e poderes públicos com vista à melhoria da situação económica, social e cultural do país ou região" (Silva, 1964: 498).

Neste mesmo período, marcado por fortes pressões, quer internas como exteriores, no sentido da alteração das condições sócio-económicas e do modelo vigente de desenvolvimento, são diversas as referências feitas em documentos oficiais quer às vantagens quer quanto aos modos como se poderia introduzir e operacionalizar uma racionalidade mais cooperante (intra e inter-sectorial). Inscrevem-se nesta perspectiva os documentos preparatórios da proposta do IV Plano de Fomento² como ainda, por exemplo, a própria constituição do Conselho Superior de Acção Social (ao tentar promover a articulação orgânica entre os seguintes sectores: trabalho, saúde e promoção e segurança social).

No início dos anos 70, apesar dos últimos esforços desesperados de um regime moribundo para acabar com esta experiência de desenvolvimento comunitário multidimensional, novas experiências surgiram sob o estímulo do período revolucionário de 1974-75. Fazendo parte da convicção de que "as raízes sociais (de um novo projecto societal) melhor se encontrariam a nível local" e como parte da nova concepção de política social baseada na "cultura de 'parceria' e associação", Alberto Melo, Director Geral da Educação Permanente (entre Novembro de 1975 e Julho de 1976), promoveu partenariados entre departamentos governamentais e associações locais independentes. Tratava-se de um partenariado³ para o "estabelecimento de um novo sistema de educação de adultos - ou até um novo sistema, ou 'anti-sistema', de educação geral". Melo defendeu posteriormente que o relativo sucesso deste partenariado ficou a dever-se "à situação excepcional em que se encontrava Portugal, pela erupção de entusiasmo quando as forças armadas tomaram o poder em Abril de 1974,

² Neste documento ao definir-se o modelo de desenvolvimento pretendido considera-se a necessidade de "conformar a actuação dos agentes económicos, a sua novidade e muito melhor exigência (...) com o reconhecimento dos seguintes factos: (...) a satisfação, em melhor grau e melhores condições das necessidades colectivas de educação e cultura, saúde, segurança social, habitação, transportes e comunicações" (por parte do Estado).

³ Como precursores deste partenariado, podem ainda mencionar-se: i) a "Campanha Nacional de Alfabetização" de 1975, com a sua dinâmica de centrar a questão de alfabetização na comunidade (e não na pessoa) significando um programa de reforma simultânea das estruturas de produção, dos serviços sociais e das organizações locais, e ii) a criação de Associações Populares de Educação (na base de uma parceria entre o Ministério da Educação e as associações locais).

pelo temporário vazio de poder que se viveu a seguir à queda do regime ditatorial e ainda às iniciativas educativas animadas pelos responsáveis da Direcção Geral de Educação Permanente (D.G.E.P.)" (Melo e Benavente, 1978: 37).

Se o partenariado, enquanto parceria, foi a lógica dominante em meados da década de 70, gradualmente e em particular com a entrada de Portugal (em 1986) no que era então a Comunidade Económica Europeia, o partenariado veio a tornar-se hegemónico durante os anos 80. O aparecimento súbito de programas e fundos da Comunidade Europeia e a exigência crescente de que a inclusão da noção de partenariado estivesse presente desde a própria concepção das candidaturas, iniciou um período de frenética actividade: quase de um dia para o outro tornou-se essencial "encontrar" parceiros. Ao mesmo tempo, a palavra partenariado tornou-se uma palavra-chave que aparecia na grande maioria dos documentos oficiais relativos à política social e económica. Assim, emergiu um novo voluntarismo no desenvolvimento social, económico e cultural⁴. Os críticos deste voluntarismo têm sugerido não só que o Estado português não foi capaz de accionar as condições necessárias para promover a normalização

⁴ Mais do que noutros exemplos, este novo voluntarismo expressou-se: i) no Programa Interministerial para a Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE) - criado em reunião do Conselho de Ministros de 1987 (Diário da República, II Série, N° 17 de 21 de Janeiro de 1988, pag. 537-542) - e ii) no projecto das Escolas Profissionais (Dec.-Lei 26/89).

O primeiro, estabelecido no contexto da integração europeia, era um programa para a promoção do sucesso escolar e para consolidar a escola de massas em Portugal. Era dirigido às escolas do primeiro ciclo do ensino básico (4 anos de escolaridade) e envolvendo cinco Ministérios: Educação, Saúde, Planeamento e Administração, Emprego e Segurança Social e Juventude. O programa visava "articular serviços formais e informais", "promover projectos integrados de desenvolvimento comunitário" e "uma mobilização integrada da educação comunitária" (ver Programa acima citado). Os seus agentes principais no terreno organizavam-se em equipas multiprofissionais que se constituíam em "partenariado técnico". Em geral o programa não foi considerado de grande êxito. Foi criticado por ter uma "concepção errada de de sucesso e insucesso escolar", pois o insucesso era visto sobretudo como resultante nos próprios alunos e suas famílias, mais do que centrado na escola e, principalmente, na sua articulação com a comunidade envolvente. Embora os professores fossem vistos como centrais no programa, pouca atenção foi dada às suas necessidades reais de formação. O programa encarava a promoção do sucesso escolar como um acto de solidariedade em vez do reconhecimento de um direito a ser consolidado e salvaguardado. O conhecimento acumulado por vários pesquisadores ao longo do tempo foi de pouca relevância e o programa foi concebido e implementado a nível central, em vez de se pautar por orientações de investigação-acção e de partenariado a nível local (no sentido de um verdadeiro trabalho conjunto entre parceiros comprometidos na realização de fins comuns). Ver Garcia, 1994.

Quanto ao último projecto, o das escolas profissionais, criadas nos finais dos anos 80, como parte da reforma educativa em curso, considerou-se existir então o contexto favorável para desenvolver partenariados socio-educativos, de acordo com a emergência de novos valores sociais como a descentralização e a participação. Apesar do conceito de partenariado socio-educativo nunca ter sido explorado de forma rigorosa, a sua potencial capacidade de promover e consolidar a mudança social nunca foi questionada.

contractual e cultural da sociedade portuguesa (em vez disso continuando a hipertrofia da normalização estatal), mas também que, num projecto neo-liberal de uma nova economia política baseada no mercado ("market-friendly") (ver Santos, 1993), o partenariado poderá ser um conceito central.

Em finais dos anos 80 e início de 90 diversos acordos sobre rendimentos e preços, saúde e higiene no trabalho e formação profissional foram assinados entre os parceiros sociais portugueses. Assim, em acréscimo à influência derivada da entrada de Portugal na Comunidade Europeia, tem-se verificado uma tendência para uma cooperação formalizada, apesar de, conforme salienta Mozzicafreddo (1994: 114-15), "o referencial de consenso, entre os parceiros sociais, (ter) sido basicamente a estreita relação entre salários e inflação, ou seja, a moderação no crescimento dos salários reais e, sobretudo, a forte preocupação, pelo menos até 1992, na manutenção dos postos de trabalho e salvaguarda dos principais aspectos da legislação laboral". O agravamento das condições sócio-económicas dos agregados, em contexto de um ambiente recessivo europeu (sentido em Portugal no princípio da década 90), tem restringido a consagração de acordos amplos entre os parceiros em detrimento de concertações parcelares (em âmbito e/ou número de agentes envolvidos). Em confronto têm estado também perspectivas diversas para a superação da "crise".

Numa tentativa de inventariar áreas de penetração de partenariado durante a última década em Portugal, embora sem preocupações de exaustividade, outros exemplos podem ser mencionados⁵. Na sequência do Programa Europeu para a Integração Sócio-Económica de Grupos Menos Favorecidos (*Pobreza III*) veio a ser criado um programa nacional (Resolução do Conselho de Ministros nº 8 de 1990 de 20 de Março) no âmbito do qual se desenvolveram cerca de 100 projectos locais. Entre os princípios a que tal programa se vinculou figura o partenariado (à semelhança aliás do postulado para idêntico programa europeu). Calculam em algumas centenas os agentes e parceiros que se envolveram em tais projectos locais, pese embora a diversidade da sua implicação e papeis. Aliás, os dois órgãos regionais ministerialmente nomeados para assegurar a execução do programa nacional (Comissariados Regionais da Luta Contra a

⁵ Registe-se que em 1986 foi criado novo enquadramento legal para o designado mecenato cultural prevendo benefícios fiscais compensatórios da participação financeira ou outra em iniciativas de natureza cultural. Nos anos 90 idêntico procedimento foi previsto para iniciativas do âmbito social.

Pobreza) tomaram o partenariado como elemento central nas avaliações dos projectos, mesmo quando se contabilizou apenas a sua expressão numérica. Em alguns documentos dos projectos nacionais o partenariado é referido como "metodologia central" do projecto, o que dá conta da importância percebida deste princípio. O partenariado é um dos domínios recorrentes em todas as avaliações produzidas pelos projectos. Nalguns deles são analisadas formas de actuação para ultrapassar as limitações de partenariado onde são particularmente referidos aspectos como articulação de recursos, compatibilização de prioridades, objectivos, metodologias e estratégias dentro do projecto, necessidade de interiorização e adopção dos conceitos e objectivos-chave, além de reforço de mecanismos de comunicação intra-espaco do projecto e com iniciativas/medidas envolventes do mesmo (Goulão *et al.*, 1992: 259-60).

A criação em 1991 de uma nova Direcção-Geral de Acção Social aparece associada a tendências que visavam uma (re)articulação da dimensão social com sectores económicos valorizando acções planeadas em contexto de contributos advindos do partenariado. Em Novembro deste mesmo ano, ao identificar as novas tendências de acção social propôs-se a "valorização da acção coordenada - o partenariado":

"Partenariado significa concertação inter-institucional e trabalho em rede.

A complexidade e a inter-relação dos problemas sociais não se compadecem com a cultura funcionalista das organizações.

É chegado o tempo de se criar a cultura do partenariado, forma concertada e articulada de funcionamento, que tem por base o reconhecimento das complementariedades e co-responsabilidade das organizações, sejam públicas ou privadas." (Madeira, 1992)

Em 1993, no pacote de medidas para os problemas habitacionais, o designado Programa Especial de Realojamento (PER) explicitamente se referia, como exigência básica, à necessidade de que as iniciativas locais funcionassem na base do estabelecimento de protocolos envolvendo a administração central e autoridades locais e prevendo acordos complementares com outros serviços estatais e organizações não lucrativas de solidariedade social (tais como Instituições Privadas de Solidariedade Social) no que se refere à provisão de equipamentos sociais.

Registe-se ainda a lógica subjacente ao II Quadro Comunitário de Apoio (1995-1999) onde expressamente se menciona o contributo de diversos parceiros, distinguindo entre aqueles encarregados da execução de medidas várias e outros mais directamente envolvidos como beneficiários. Adicionalmente, em programas surgidos nos últimos tempos, das recém-designadas comissões técnicas de acompanhamento, é esperado que assumam uma dimensão mista de representação envolvendo diversos parceiros, além do propósito de garantirem uma perspectiva multidisciplinar e multi-sectorial nos diversos aspectos. Esta característica está mais marcadamente presente em programas orientados para intervenções integradas e visando congregar investimentos afectos a várias políticas.

De acordo com o que vimos afirmando, poderia dizer-se que a problemática-chave para os anos 90 por relação ao partenariado em Portugal é a articulação do entendimento mais europeu e também mais oficial de partenariado com a sua definição mais vinculada às raízes associativas e baseada na(s) cultura(s) local(ais) - por outras palavras, a articulação do partenariado com a parceria⁶. É possível encontrar experiências interessantes desta articulação algumas das quais serão caracterizadas nos estudos de caso que constituem a segunda parte deste relatório. Finalmente, importa ainda recordar que o conceito de partenariado se desenvolveu em Portugal de forma desigual, o que torna o presente estudo sobre partenariados em vários contextos (rural, urbano, semi-rural) uma necessidade imperiosa. Esta necessidade é testemunhada e documentada pelo comentário feito recentemente pelo coordenador de uma agência local de desenvolvimento do Alentejo, na região sul do país: "de certa forma pode dizer-se que o capitalismo ainda não chegou a esta região. (...) Não há uma forte tradição empresarial, o que obviamente afecta a compreensão do que pode significar partenariado nesta região" (J. C. Albino, *Empresa de Messejana para o Desenvolvimento Integrado*, ESDIME).

⁶ Afigura-se, pois, que as condições para sobrevivência da inovação no contexto português parecem ancoradas, por um lado, nas raízes sociais locais e, por outro, no contributo de concepções refrescadas por experiências diversas quer a nível nacional como internacional.

1.2. Sumário das principais características da exclusão social

Apesar do recente crescimento económico, Portugal ainda continua um dos países menos industrializados da Europa e a pobreza afecta uma elevada percentagem de população (de acordo com dados recentes entre 25% a 30% do seu total). De facto, "(...) se o crescimento económico e a criação de mais riqueza parece ser condição necessária da melhoria continuada e sustentada do bem-estar social, não é, de todo, condição suficiente, sobretudo para os mais desfavorecidos" (Ferreira: 1994).

Uma leitura mais cuidada sobre as características da pobreza em Portugal evidencia a existência de profundas desigualdades entre diversos grupos e regiões do país. Por exemplo, cerca de 53% dos pobres são pensionistas, enquanto 35% são empregados. Estes dados questionam a capacidade quer dos salários quer das pensões enquanto meios tradicionais para garantir uma rede de segurança capaz de sustentar um nível decente de vida. Desde há bastante tempo que os níveis insuficientes de provisões estatais têm sido eles próprios fontes de pobreza para um número significativo de cidadãos portugueses. Entre os pensionistas, 70% recebem menos do que metade do salário mínimo nacional (cerca de 140 ecus).

Em comparação com outros países da União Europeia, e no contexto de uma relativamente baixa taxa de desemprego, (embora em crescendo nos últimos anos), 60% da população desempregada (95% dos quais são jovens desempregados) não recebe subsídio de desemprego. Acresce ainda que a média dos subsídios de desemprego é de montante inferior ao salário mínimo (que é também de montante significativamente baixo).

A pobreza em Portugal é um problema estrutural que, devido ao número de pessoas envolvidas e ao desequilíbrio de recursos em diferentes partes do país, levou a uma situação nacional em que em vários contextos locais a pobreza e exclusão social atinge actualmente a maioria da população local (Rodrigues e Henriques, 1994). Dadas as características anteriormente descritas, a pobreza e exclusão social abarcam uma combinação de velhos e novos problemas, que podem ser parcialmente relacionados com a trajectória específica e as características do bem-estar social português, o qual tem vivido a par uma simultânea crise e consolidação da sua implementação.

Parece existir um extenso acordo sobre a gravidade da pobreza e a importância do desemprego crescente, o que vem atribuindo um lugar central a tentativas de debate não só orientado para aspectos mais ou menos parcelares, mas também a orientações mais gerais de política, relativa ao modelo básico de desenvolvimento (especialmente num país, parte da União Europeia, o qual não alcançou ainda os níveis básicos de provisão, pondo assim em risco a consolidação de direitos sociais e humanos básicos).

2. Contexto actual das políticas nacionais

A orientação da política social portuguesa, como também das iniciativas no domínio do desenvolvimento, sofreram uma significativa influência externa, advinda quer da Europa quer de organizações internacionais, desde os meados da década de 60. A integração europeia significou uma ainda mais acentuada influência externa relativamente à política social, sendo, todavia o princípio da subsidiaridade invocado quer na justificativa de certas medidas a nível nacional como ainda na concepção, desenho e formato de muitas iniciativas.

Conforme se deixou dito anteriormente, a situação de Portugal poderá ser melhor entendida se se considerar o seu contexto de insuficiente provisão de serviços públicos e a considerável restrição de mecanismos de compensação. Estas circunstâncias revelam, simultaneamente, os limites impostos a certos grupos da população relativamente ao acesso a muitos bens e serviços (como é o caso da habitação, saúde e educação). Aquilo que o mercado produz está frequentemente fora do alcance e meios destes grupos.

Portugal registou significativas mudanças nos últimos vinte e cinco anos na concepção e na provisão de bem-estar. As alterações ocorridas neste período tiveram características similares e diferentes comparativamente com outros países europeus. Por exemplo, em Portugal só no início dos anos 70 o estado começa a comportar-se como um agente provedor central no âmbito da política de bem-estar, complementando as iniciativas significantes desenvolvidas nesta área pela sociedade civil. Esta nova orientação teve o potencial de reverter a tradição que, de longa data,

caracterizava o Estado principalmente como um agente suplementar. Até 1970 as iniciativas mais importantes eram desempenhadas por agentes/grupos/organizações com um perfil mais ou menos organizado (algumas delas dependendo de redes de solidariedade primárias baseadas em relações de parentesco, amizade e vizinhança).

A mudança política iniciada em 1974 proporcionou o reconhecimento oficial da necessidade de uma implementação gradual de um Estado de bem-estar universal. Comparando o contexto português com outros, é curioso notar que Portugal inicia a discussão da implementação do Estado de bem-estar universal num período que genericamente pode considerar-se como adverso: isto é, durante a crise mundial dos Estados de bem-estar e num período marcado pela recessão económica. Enquanto noutros países o debate e as orientações previstas se pautavam por princípios de "civilismo, individualismo e privatismo", em Portugal as tendências sublinhavam o "estatismo, colectivismo e as virtudes do público".

O âmbito das medidas anunciadas compreendeu uma enorme variedade de investimentos: a) a criação de um sistema integrado de Segurança Social (substituindo a separação então vigente entre prestações de seguro e de assistência), b) vários riscos e situações ligadas ao trabalho (como no âmbito da maternidade, infância, acidentes de trabalho e doenças profissionais), em acréscimo à c) criação de bases para a implementação de um sistema nacional de saúde. Um mês após a mudança política foi criado o salário mínimo embora não para todos os trabalhadores, mas apenas para aqueles oficialmente a trabalhar nos sectores da indústria, serviços e comércio.

Apesar destas mudanças, cuja concretização sofreu estrangimentos vários de pressões internas e externas, a resultante, mais do que a polarização entre intervenção estatal e iniciativas privadas (quase exclusivamente não lucrativas, dado o então restrito papel do mercado), foi sobretudo o desenvolvimento do bem-estar ancorado nestes dois pilares, numa relação de "companheirismo cúmplice" entre o Estado e o sector privado não lucrativo (um período cuja influência se pode sentir ainda hoje).

A sociedade portuguesa tem sido caracterizada por alguns analistas sociais como semiperiférica no contexto mundial, com o que se quer significar a existência de características sócio-culturais e económicas que revelam um nível intermédio de desenvolvimento com consequências

quer no perfil como no tipo de desenvolvimento da produção e reprodução social (Santos, 1990). Na sociedade portuguesa um Estado de bem-estar bastante fraco co-existe com uma sociedade de bem-estar forte. Face a estas características alguns autores defendem, enquanto concepção mais adequada, a existência em Portugal de um sistema de bem-estar (independentemente do seu grau de interligação) mais do que um Estado de bem-estar (onde as medidas, iniciativas e benefícios estatais seriam a parte mais substancial das provisões sociais) (Gould: 1993). À semelhança das taxas existentes noutros países do Sul da Europa, as despesas sociais representavam em Portugal (em 1993) cerca de 20% do PIB (sendo de 30% e mais noutros países mais desenvolvidos).

Considerando os marcos fundamentais do bem-estar em Portugal durante as duas últimas décadas, podem identificar-se três períodos, com as seguintes características principais:

- um crescimento significativo de políticas distributivas (quer através de medidas face ao trabalho, salários directos, quer através de políticas sociais ou salários indirectos). De facto, com início em 1974, o Estado reformulou o seu perfil, investindo não só como agente financiador, mas também como produtor directo de provisões sociais (apesar do seu carácter restritivo);

- no início dos anos 80 (período já influenciado pelas perspectivas de integração na União Europeia) algumas tendências emergiram no sentido da desvalorização progressiva dos direitos sociais, a par de uma orientação para a remercadorização de bens e serviços;

- a integração de Portugal na União Europeia, com influência visível na avaliação e reorientação da provisão social (que, em geral, não havia ultrapassado a sua fase nascente).

Durante a década de 80 desenvolveram-se algumas tendências no campo da política social no sentido da privatização. Tais tendências expressaram-se através de duas orientações principais: i) promover a revisão constitucional em ordem a facilitar a penetração das provisões mercantis no domínio do social e ii) transferir alguns equipamentos e benefícios sociais para a administração privada.

Na base de uma análise muito geral, pode dizer-se que ambas as orientações foram relativamente bem sucedidas em sectores tais como a educação, saúde e segurança social. No domínio dos serviços sociais, a grande maioria dos equipamentos foram transferidos para organizações privadas não-lucrativas. O propósito destas medidas foram, por todo o lado, parte do repensar do Estado de bem-estar e ligaram-se com a intenção de ressituar a questão em contexto do corte das despesas sociais públicas. Em Portugal, poderá acrescentar-se uma razão adicional que tem que ver com a incapacidade do Estado preencher todos os domínios em aberto. Por outras palavras, os esforços do Estado para potenciar (e até apoiar financeiramente) a intervenção de diversos agentes neste contexto, é uma questão de sobrevivência e procura de legitimação. Esta liga-se com a polémica questão do grau de autonomia de algumas das iniciativas não-lucrativas, dada a sua dependência (legal é financeira) do Estado. Em Portugal, existem boas razões para pensar que algumas das organizações não-lucrativas estão situadas num espaço alimentado pelas contribuições do Estado ou vivendo com base nos seus próprios recursos, desenvolvendo neste caso uma estratégia potencialmente mais autónoma.

Para cada um dos períodos referidos, importará analisar a relação entre a estrutura legal vigente no tocante à provisão social no país e as práticas político-institucionais desenvolvidas para concretizar o leque de benefícios previstos por lei. De facto, registou-se um evidente progresso legal durante os últimos anos, que tornou possível incluir Portugal entre os países de padrões legislativos mais avançados (facto muito influenciado quer pela recente mudança política como pela pressão resultante da integração europeia). Todavia, apesar desta melhoria, o nível da sua concretização é mais restrito, contribuindo assim para um hiato com, pelo menos, duas consequências: i) os caminhos abertos tornaram-se mais do domínio das esperanças do que dos reais direitos, e ii) verificou-se um abrandamento (e adiamento duradouro) da muito necessária (e nunca atingida a nível nacional) interiorização geral dos direitos básicos (entendidos enquanto condição social e política para um compromisso com padrões de vida e de trabalho adequados e efectivados).

3. Âmbito e forma dos partenariados na actualidade

Numa época da "destraditionalização das sociedades" (Giddens, 1990), ou "modernização reflexiva" (nas palavras dos autores Beck, Giddens e Lash, 1994), o surgimento de uma preocupação com o conceito de partenariado parece relacionar-se com a procura de novas formas de solidariedade num clima mundial de globalização. Assim, pode defender-se que o partenariado desenvolve-se como elemento importante da formação de consenso ao nível mundial, como parte da emergência de uma nova ordem global. Na verdade, conceitos como "partenariado" e "rede" constituem a linguagem de novas formas de solidariedade num contexto de acção-à-distância. Num país como Portugal, é a mistura de "novas" e "velhas" formas de solidariedade que constitui o contexto dentro do qual se desenvolveram os estudos de caso aqui analisados.

Os partenariados estudados nesta pesquisa englobam associações e organizações ligadas com os sectores público, privado e voluntário/comunitário. Abrangem organizações e entidades da administração central, regional e local, organizações não governamentais e "quangos" (quasi organizações não governamentais), empresas (principalmente de pequena e micro dimensão), instituições educativas (quer públicas, quer privadas e cooperativas), associações industriais, comerciais e ligadas à promoção de emprego, agências locais de desenvolvimento e, crescentemente, redes de associações e empresas ou baseadas em programas de âmbito europeu ou ligadas a programas de desenvolvimento regional. São os seguintes os nove casos ilustrativos de experiências portuguesas:

1. Nome do projecto: "Raízes para um Futuro de Sucesso"

Localização geográfica: Concelho de Almada, Distrito de Setúbal

Origens: O começo do projecto situa-se nos inícios dos anos 80, a partir da iniciativa da responsável distrital do Departamento de Acção Social do Centro Regional de Segurança Social de Setúbal e visava articular os serviços de saúde e acção social locais em torno do designado Projecto de Intervenção Social Articulada do Concelho de Almada (P.I.S.A.C.A.). À data da emergência do projecto, os parceiros envolvidos eram para além dos serviços de saúde e acção social, os técnicos locais, a população e grupos organizados (*Instituições Particulares de Solidariedade Social*) bem como associações recreativas e culturais. Depois de um estudo de caracterização,

foram definidos grupos estratégicos, intervenções prioritárias e as zonas a privilegiar. O actual projecto, que teve início em Novembro de 1990, orientou-se para intervenções no âmbito do que foram considerados como sendo as principais dimensões de pobreza ou exclusão em quatro bairros de habitação social.

Principais objectivos:

- .Melhoria das condições de vida, de habitat e de saúde das populações;
- .Redução e prevenção de situações de risco a nível de crianças, jovens e famílias;
- .Contribuição para a mudança de atitude da mulher, no que respeita "ao exercício dos seus papéis, enquanto ser livre e autónomo com capacidade de decisão e exercício de cidadania";
- .Revalorização de identidade nas zonas de habitat pela promoção das culturas em presença e alargamento da participação das populações (incluindo os isolados e dependentes) na vida da comunidade;
- .Envolvimento dos serviços, empresas e população na diminuição do desemprego e emprego precário (principalmente no que se refere às mulheres e aos jovens);
- .Contribuição para uma revisão e adequação permanente das medidas de política social.

Parceiros:

- .Centro Regional de Segurança Social de Setúbal;
- .Administração Regional de Saúde de Setúbal;
- .Centro de Emprego de Almada/Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- .Delegação Escolar/Direcção Regional de Educação de Lisboa;
- .Misericórdia de Almada;
- .Câmara Municipal de Almada;
- .Juntas de Freguesia de Caparica, Pragal e Laranjeira.

Situação actual do projecto: o projecto finalizou em Dezembro de 1994 embora esteja aprovado uma nova iniciativa com base na experiência anterior.

Avaliação da parceria: no entendimento dos técnicos locais a parceria foi central, não obstante ter proporcionado diversos entendimentos dos parceiros envolvidos - alguns defendiam mesmo a necessidade de uma estrutura pública de coordenação de todos os projectos locais. A parceria orientou-se ainda para a discussão de estratégias de saída, de onde resultou um novo projecto de intervenção local em áreas diferentes (geográficas e de problemas).

2. Nome do projecto: "Acção Modelo de Desenvolvimento do Concelho de Pombal"

Localização geográfica: Concelho de Pombal, Distrito de Leiria, Região Centro (zonas rurais e urbanas do litoral)

Origens: Em meados dos anos 80 e a partir do Departamento de Atendimento da população recorrente do Centro Regional de Segurança Social de Leiria, foram detectados problemas sociais vários dos quais se salientou a existência de 100 casos de famílias monoparentais (mulheres na sua totalidade). Este grupo-alvo foi incluído a coberto de um projecto local no II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza designadamente com vista à melhoria das condições de emprego e de vida destas famílias monoparentais. Foi durante a integração no Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (entre 1990 e Dezembro de 1994) que o projecto local estabeleceu uma parceria entre o Centro Regional de Segurança Social de Leiria, a Câmara Municipal de Pombal, o Centro de Saúde de Pombal, a Santa Casa da Misericórdia de Pombal, a Associação de Industriais do Concelho de Pombal e a Associação de Pais e Educadores para a Infância (A.P.E.P.I.).

Principais objectivos:

- .Melhoria das condições de vida e de habitação de indivíduos e famílias em situação de precariedade ou risco social;
- .Apoio no encaminhamento e solução dos problemas do desemprego e o emprego precário (com prioridade para mulheres responsáveis familiares ou com agregados familiares numerosos);
- .Apoio a idosos e dependentes com vista a garantir a melhoria da sua situação pessoal e familiar.

Parceiros:

- Centro Regional de Segurança Social de Leiria;
- .Câmara Municipal de Pombal;
- .Centro de Saúde de Pombal;
- .Santa Casa de Misericórdia de Pombal;
- .Associação de Industriais do Concelho de Pombal;
- .Associação de Pais e Educadores para a Infância (APEPI).

Situação actual do projecto: o projecto finalizou em Dezembro de 1994, entretando foi encontrada uma "estratégia de saída" configurada num novo projecto orientado para um grupo-alvo detectado como importante a nível local - 50 famílias de etnia cigana, além da continuada manutenção de um Centro de Acolhimento Integrado (da Segurança Social e Saúde).

Avaliação da parceria:

A parceria foi no parecer dos técnicos locais um dos aspectos mais conseguidos no projecto. A parceria desenvolvida localizou-se em dois níveis: o nível de decisão (assumido pelos representantes dos diferentes serviços em presença) e a parceria de execução (isto é, aquela que se

desenvolveu entre diferentes técnicos de diversos serviços). O momento de principal dificuldade no funcionamento da parceria ocorreu quando da substituição em simultâneo de 3 dos representantes das principais instituições envolvidas - Centro Regional de Segurança Social, Centro de Saúde e a Câmara Municipal. O principal papel desempenhado pela parceria foi o da contribuição "de forma adequada na (...) área de competência própria" de cada um dos parceiros.

3. Nome do projecto: Associação "IN LOCO" (Intervenção, Formação, Estudos para o Desenvolvimento Local")

Localização geográfica: Interior Algarvio

Origens: Em 1985, a constatação por um grupo de professores da Escola Superior de Educação de Faro da situação de grande isolamento e abandono em todo o interior serrano da zona algarvia foi a origem primeira do projecto. Com o apoio da Fundação Van Leer da Holanda, foi então iniciada um projecto de investigação-acção (o projecto RADIAL) orientado para o desenvolvimento da região e dando particular atenção aos actores locais potenciais interessados e intervenientes. Duas áreas foram detectadas como prioritárias: apoio às crianças e criação de emprego, embora mantendo uma lógica de desenvolvimento global-local da comunidade. O projecto integra presentemente uma rede de outras iniciativas sob o patrocínio da Associação "IN LOCO", criada em 1988 e particularmente orientada para questões de animação sócio-económica local. Desenvolve, assim, actividades no âmbito de programas comunitários tais como o LEADER (dentro do qual apoiou 176 projectos ao longo de três anos). O projecto RADIAL tem consistido num programa de apoio a crianças do meio rural (pela criação de equipamentos sociais de apoio, formação de animadores sócio-educativos, criação de espaços lúdicos e de desenvolvimento, centros de animação infantil, programas de educação itinerante) e suas mães (mediante formação profissional e apoio à criação de pequenos projectos empresariais).

Principais objectivos:

- .Apoio à criação, animação e acompanhamento de equipamentos sociais para a infância em zonas de forte isolamento e abandono;
- .Promoção da formação de animadores sócio-educativos;
- .Desenvolvimento e acompanhamento de programas de educação itinerante;
- .Apoio à criação de recursos educativos suportes da intervenção de agentes locais;
- .Alargamento da experiência conduzida até à data em novas áreas;
- .Apoio à formação profissional e à criação de pequenos projectos empresarias;
- .Valorização dos recursos endógenos na promoção do sector económico e integração social de grupos mais desfavorecidos e luta contra a exclusão territorial

.Difusão de experiências significativas (locais, nacionais e internacionais) através da publicação de uma revista trimestral intitulada a *REDE - para o desenvolvimento local*.

Parceiros:

- .Autarquias da região (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia);
- .Serviços Regionais da Administração Pública (Instituto de Emprego e Formação Profissional, Direcção Regional de Agricultura, Direcção Regional de Educação, Instituto de Juventude, Centro Regional de Segurança Social, Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas);
- .Universidade do Algarve e outras (nacionais e estrangeiras - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, e Instituto de Investigação Italiana);
- .Associações Locais.

Situação actual do projecto: O projecto RADIAL permanece uma valência do trabalho da associação "IN LOCO" estando a desenvolver uma nova fase, entre 1991-95, que visa aplicar em novos terrenos - geográficos e de área de intervenção - o capital metodológico e de conteúdos adquiridos nos últimos anos. Com este objectivo vêm prosseguindo negociações com autarquias e serviços com vista ao alargamento de tal intervenção, o qual não obstante se orientar para um aspecto particular, fá-lo numa óptica integrada com os objectivos de desenvolvimento local.

Avaliação da parceria: A constituição da Associação "IN LOCO" veio a corresponder à formalização de uma parceria interessada nas questões de desenvolvimento local. Para além da valorização e protagonismo dos agentes locais, tem sido evidente a possibilidade bem sucedida de envolvimento de organismos e identidades a nível regional, nacional e europeu. O trabalho realizado por esta Associação é, hoje, a nível nacional uma referência lapidar quer nos processos de desenvolvimento local como na sua promoção baseada em responsabilidades partilhadas (no que deve ressaltar-se o papel central da Associação).

4. Nome do projecto: "Projecto de Formação para o Desenvolvimento Comunitário de Messejana" (Empresa da Messejana para o Desenvolvimento Integrado - E.S.D.I.M.E.: Cooperativa de Utentes e Serviços)

Localização geográfica: Baixo Alentejo

Origens: Cooperativa é o modelo institucional adoptado para dar continuidade a um projecto de intervenção e desenvolvimento local centrado em Messejana no Baixo Alentejo. O desenvolvimento deste projecto veio privilegiar o apoio às iniciativas económicas dos seus sócios (iniciado a

partir da criação de uma "Iniciativa Local de Emprego" - *ILE* - procurando também tomar iniciativas de âmbito cultural).

Principais objectivos:

- .Desenvolvimento comunitário, incluindo estudos sobre questões de desenvolvimento regional;
- .Apoiar iniciativas empresariais através de um apoio e consultadoria técnicos;
- .Promoção da formação técnico-profissional nos sectores de
 - Hotelaria;
 - Confecção/Estamparia;
 - Conservação e Restauro de Edifícios;
 - Carpintaria;
 - Comunicação Audio-Visual;
 - Agricultura;
 - Serviços de Apoio a Pessoas e Empresas;
- .Apoio a projectos de intervenção na área de formação de recursos humanos (iniciativa NOW em fase de conclusão).

Parceiros:

- Autarquias (Câmaras e Juntas de Freguesia);
- .Organismos oficiais locais e regionais (destaque para Comissão Coordenadora da Região, Instituto de Emprego e Formação Profissional por intermédio de Centros de Emprego, Segurança Social, Ministério de Agricultura por intermédio zonas agrárias)
- .Escolas (destaque Escola Superior de Beja)
- .Associações representativas (Associação Empresarial, Associação de Agricultores, Associação de Artesãos).

Situação actual do projecto: Tem actualmente 17 trabalhadores, contando ainda com algumas assessorias técnicas. Elege como prioridade, para qualquer iniciativa ou projecto lançado, a lógica de partenariado a nível local e/ou regional, entendido como processo de salvaguarda dos objectivos traçados. Particular enfoque merecem as acções mais directamente ligadas com a promoção de coesão social, a saber: reforço da capacidade do tecido empresarial designadamente para responder às necessidades de emprego, a orientação profissional de jovens ainda em percurso escolar, e a realização de contratos de avença com as autarquias em ordem à implantação de projectos que promovem o emprego.

Avaliação da parceria: Trata-se de uma parceria onde podem identificar-se dois níveis: i) o conjunto de parceiros que integram o plano de intervenção estratégica da E.S.D.I.M.E. (ver parceiros enunciados); ii) a parceria estabelecida no âmbito mais delimitado de cada um dos projectos em curso.

5. Nome do projecto: Fundação "Solidários"

Localização geográfica: Sede: Aveiro

Origens: A criação da Fundação remonta a 1985. É constituída por pessoas individuais, inicialmente todas ligadas a cooperativas. A origem da criação da Fundação liga-se com os problemas de emprego e apoio à promoção da produção local (designadamente a comercialização e circuito de colocação de produtos locais no mercado). Neste sentido, estimularam intercâmbios entre diferentes iniciativas, promoveram a valorização da qualidade dos produtos agrícolas e favoreceram a organização e cooperação para a venda de artesanato local.

Principais objectivos:

- .Acompanhamento e dinamização de projectos locais;
- .Gestão de fundo rotativo para apoio aos primeiros procedimentos de pequenos projectos empresariais (proporcionando taxas favoráveis de apoios);
- .Criação e acompanhamento de Centros de Informação sobre formação e emprego, designadamente para grupos com maiores dificuldades de inserção (mulheres);
- .Manutenção de uma rede de comunicação (com uma publicação trimestral, seminários e outros eventos informativos) entre iniciativas congéneres.

Parceiros:

- .Câmaras Municipais nas áreas de intervenção (Oliveira do Bairro, Bairrada, Sátão, Arouca, Santo Tirso, Óbidos);
- .Centro Social e Paroquial de Covide (Gerês);
- .Associações de Desenvolvimento nas áreas de intervenção;
- .Outras associações por intermédio de "ANIMAR" (rede de iniciativas orientadas para o desenvolvimento local);
- .Escola Profissional de Braga.

Situação actual do projecto: A associação intervém na área da formação (nos domínios da gestão e marketing) fundamentalmente ligada a projectos de criação de empresas locais, formando ainda agentes de intervenção local para dinamizar o acompanhamento dos respectivos projectos. Quanto à localização da sua intervenção e dos destinatários das intervenções, um enfoque particular é dado às iniciativas no meio rural e a grupos de mulheres e jovens em situação de desemprego ou instabilidade sócio-profissional. Gere alguns programas europeus (NOW, LEADER). Tem ainda apoios de organizações internacionais além de quotizações anuais de colaboradores efectivos da organização.

Avaliação da parceria: Trata-se de uma parceria que envolve agentes em dois níveis distintos: a orientação central da Fundação como tal e as parcerias derivadas dos diferentes projectos locais e/ou sectoriais em curso.

6. Nome do projecto: "Projecto da Zona Histórica Sé e São Nicolau"

Localização geográfica: Duas freguesias (Sé e São Nicolau) que constituem o núcleo de origem da cidade do Porto.

Origens: Quando da implementação do II Programa Europeu da Luta Contra a Pobreza, a extensão e gravidade da situação de pobreza nesta zona originou a implementação de um projecto orientado para o grupo dos idosos. A visibilidade então criada sobre a extensa pobreza na zona, associada à delapidação do património habitacional, cultural e de condições de vida justificaram a inclusão desta área no programa seguinte de Luta Contra a Pobreza (Pobreza III). A forma jurídica encontrada foi a da constituição de uma fundação, com o que se pretendia, por um lado, a formalização de uma parceria composta pelos principais organismos e actores, como ainda criar condições de autonomia relativa face às dinâmicas institucionais habituais (além de proporcionar um funcionamento mais flexível e potencialmente menos burocratizado).

Principais objectivos:

- .Promoção do desenvolvimento económico e social das duas freguesias;
- .Respostas aos principais problemas e necessidades da população mais carenciada.

Para a concretização destes objectivos gerais, foram seleccionados quatro domínios estratégicos em torno dos quais se desenvolveu toda a acção e investigação entre 1989 e 1994:

- a Reabilitação Urbana;
- a Cooperação com as Instituições e Associações Locais
- a Educação e Animação Sócio-Cultural
- o Emprego e Formação Profissional.

Parceiros:

- .Administração Regional da Saúde;
- .Associação Social e Cultural de São Nicolau;
- .Câmara Municipal do Porto;
- .Centro Regional de Segurança Social do Porto;
- .Centro Social da Sé Catedral do Porto;
- .Centro Social de Santana;
- .Centro Social de Barredo;
- .Centro Social e Paroquial de São Nicolau;
- .Círculo Católico Operário do Porto;
- .Comissão de Coordenação da Região Norte;
- .Comissariado Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza;
- .Direcção Geral dos Desportos;
- .Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- .Junta de Freguesia da Sé;
- .Junta de Freguesia de São Nicolau;
- .Representante das Associações Desportivas, Culturais e Recreativas;

.União das Instituições Particulares de Solidariedade Social.

O conjunto destes parceiros constituem o *Comité Director do Projecto* a quem competem funções de decisão e orientações de execução do plano de actividades.

Situação actual do projecto: O projecto mantém-se em funcionamento abrangendo basicamente os mesmos domínios de intervenção. Conta para isto com o apoio quer de Programas Europeus (HORIZON e NOW) como ainda de verbas atribuídas pelo Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, recorrendo também a financiamentos no âmbito do Instituto de Emprego e Formação Profissional.

Avaliação da parceria: O projecto, enquanto parte do Pobreza III, empenhou-se em criar as condições necessárias para pôr em prática os dois princípios fundamentais que conferiam a esse Projecto o seu carácter inovador - a participação e o parceria. Segundo o relatório final do projecto: "De um modo geral, registou-se um crescente envolvimento dos parceiros, que não é meramente formal, mas que se materializa numa maior e melhor implicação e colaboração na execução das acções/actividades do Projecto" (p. 66). Resultados concretos incluíram o processo de realojamento da LADA (nome de um bairro), a criação dos Centros de Informação e Atendimento Comunitário e de uma Residência Comunitária para idosos. Será de particular interesse estudar a importância do parceria não só na elaboração e implementação da "estratégia de saída" deste projecto, como também na concretização continuada do princípio de parceria.

7. Nome do projecto: "Projecto Mundo Rural em Transformação"

Localização geográfica: Concelho de Almeida, Beira Interior (perto da fronteira com Espanha)

Origens: O projecto desenvolveu-se a partir do conhecimento acumulado pelo Centro de Acolhimento e Integração Social face à situação de alta taxa de desertificação (devido a um forte movimento de emigração e de procura de melhores oportunidades noutros locais do país), baixas taxas de escolarização, fragilidade das ofertas de trabalho e emprego, ausência de infraestruturas básicas ao nível físico, económico e sócio-cultural, além do já conhecido envelhecimento da população. O actual projecto beneficiou da sua inclusão no II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, tendo estado também incluído no Programa Pobreza III.

Principais objectivos: Dois objectivos principais têm sido trabalhados pelo Projecto com vista a combater a exclusão social e a pobreza: 1) melhorar as condições de vida de grupos da população particularmente vulneráveis (idosos, isolados e deficientes, mulheres, jovens à procura de emprego, pequenos agricultores e artesãos e desempregados); 2) promoção de condições conducentes a uma estratégia de desenvolvimento local.

Parceiros:

- .Centro de Acolhimento e Integração Social;
- .Câmara Municipal de Almeida;
- .Juntas de Freguesia;
- .Escolas;
- .Cooperativas;
- .Empresas;
- .Cruz Vermelha Portuguesa;
- .Centro Regional de Segurança Social;
- .Administração Regional de Saúde;
- .Direcção Regional de Educação do Centro;
- .Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento;
- .Direcção Regional de Agricultura da Beira Interior;
- .Instituto Superior Politécnico de Guarda;
- .Núcleo Empresarial da Região de Guarda;
- .Direcção Geral do Desenvolvimento Regional;
- .Direcção Geral de Acção Social;
- .Direcção Geral da Saúde;
- .Direcção Geral de Família;
- Comissão Nacional de Apoio à Terceira Idade;
- .Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- .Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas.

Existe um Comité Director, constituído por um conjunto de organizações, que estabeleceram um protocolo de colaboração inicial. Além destas, existem também as designadas "instituições aderentes" que se organizam em função das áreas e problemas a resolver. A parceria distingue dois níveis de parceiros: os do nível local e os representantes de estruturas regionais (e nacionais).

Situação actual do projecto: As actividades principais do Projecto estão garantidas pela contribuição financeira e técnica de parceiros tais como Centro Regional de Segurança Social e o Centro de Acolhimento e Integração Social. Iniciativas LEADER e HORIZON permitem a continuação de outras áreas de investimento, designadamente na área da formação e recursos humanos.

Avaliação da parceria: Na avaliação do Projecto a parceria é entendida como um elemento estratégico na construção e funcionamento do Projecto, pesem embora as particularidades a tomar em conta em contexto rural (a ausência e/ou insuficiência de recursos e a eventual desconfiança sobre projectos de amplas propostas). As diferentes parcerias estabelecidas tomaram como referência acções concretas e problemas sentidos com acuidade ao nível local, o que se supõe ter encorajado a participação dentro das respectivas áreas de competência de agentes tão diversificados quanto a administração

central, os municípios, os agentes económicos, as associações e colectividades locais.

8. Nome do projecto: "Escola Profissional de Braga"

Localização geográfica: Distrito de Braga

Origens: Foi formalmente criada em Setembro de 1989 através de um contrato-programa celebrado entre o Estado, representado pelo Gabinete de Ensino Técnico, Artístico e Profissional e três entidades regionais: uma Câmara Municipal, uma Associação Industrial e uma Associação Comercial. Situada numa zona urbana, a escola é frequentada em Março de 1991 por cerca de 145 alunos, distribuídos por dez turmas, provenientes maioritariamente de um meio urbano e dispõe de um corpo docente numeroso, constituído por 59 professores que leccionam horários reduzidos.

Principais objectivos:

- .Satisfazer as carências de qualificação profissional que caracterizam os universos de trabalho locais (para promover a coesão social);
- .Lutar contra o abandono escolar (logo combatendo uma das componentes da exclusão social);
- .Proporcionar contextos favoráveis para o desenvolvimento de parcerias sócio-educativas.

Parceiros:

- .Câmara Municipal de Braga;
- .Associação Industrial de Braga;
- .Associação Comercial de Braga.

Situação actual do projecto: A escola oferece neste momento os seguintes cursos: Técnico de Serviços Comerciais/Comércio Externo, Técnico de Secretariado, Técnico de Contabilidade, Técnico de Comunicação/Marketing, Relações Públicas e Publicidade, Técnico de Electrónica/Comando e Técnico de Construção Civil.

Avaliação da parceria: As Escolas Profissionais são consideradas hoje, no âmbito do sistema educativo, como contextos favoráveis ao desenvolvimento de parcerias sócio-educativas face à emergência de novos valores sociais e de objectivos de descentralização e participação. Estas Escolas estão vistas como um espaço de negociação entre os actores sociais locais e o Estado, quer ao nível local quer ao nível central. Embora unidimensionais no seu campo de intervenção original (cursos de formação), elas podem considerar-se multidimensionais quer nas áreas que focam quer nos efeitos locais que possam produzir.

9. **Nome do projecto:** "Associação para a Recuperação de Cidadãos Inadaptados da Lousã": ARCIL

Localização geográfica: Lousã (contexto rural-urbano)

Origens. Iniciativa começada em 1976 por um grupo de pais, crianças e jovens portadores de necessidades especiais com vista a sua integração social. Baseada nas necessidades individuais e sociais deste grupo específico, diversos projectos integrados foram iniciados pela ARCIL. Estes projectos promoveram a criação de um centro de atendimento para a população local, tendo-se orientado também para iniciativas com grupos desfavorecidos a nível local.

Principais objectivos:

- .implementar educação especial e reabilitação em estreita cooperação com escolas e centros de saúde;
- .desenvolver formação profissional e a criação de emprego de acordo com as características da população local e atendendo às condições locais;
- .criar actividades produtivas na zona (por exemplo, produção de cartas magnéticas por acordo com uma empresa comercial especializada);
- .facilitar a provisão de infraestruturas e equipamentos sociais (tal foi o caso de um jardim infantil com um número limitado de lugares para crianças com necessidades especiais);
- .proporcionar apoio para a melhoria de habitação, quer através de instituições de internamento quer provendo apartamentos independentes.

Parceiros:

- .Centro Regional de Segurança Social;
- .Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- .Centro Regional de Saúde;
- .Direcção Regional da Educação do Centro;
- .Escola Preparatória e Secundária;
- .Câmara Municipal;
- .Misericórdia;
- .Empresas Locais e Nacionais;
- .Parceiros Transnacionais (ligados aos programas europeus Horizon, Helios e Handinet).

Situação actual do projecto.

O projecto continua a desenvolver actividades no âmbito da educação básica, formação e emprego de pessoas com necessidades especiais. O alargamento e diversificação de actividades tem que ver com o reforço de um mais amplo apoio que compreende a dimensão preventiva assim como actividades de reabilitação.

A natureza específica do projecto requer uma atenção especial face às dificuldades específicas relacionadas com a integração social de pessoas com necessidades e incapacidades especiais. Esta preocupação compreende não só uma atenção à imagem local do projecto mas também a tarefa da sua sustentação financeira.

O Centro de Reabilitação Funcional, criado na base de protocolos com entidades locais (tais como serviços do Estado e companhias de seguros), estabeleceu uma relação pioneira com as pessoas com necessidades especiais. Uma outra área muito inovadora foi a do apoio à habitação.

A participação recente no Programa Nacional Anti-Pobreza faz parte da lógica para implementar uma abordagem integrada para os problemas locais, com prioridade face à população menos favorecida.

Avaliação da parceria.

Através desta iniciativa, criada e orientada localmente, de acordo com uma lógica "bottom-up" (isto é, a partir das necessidades locais), podem identificar-se não só um partenariado mas diversas combinações de parceiros de acordo com os domínios abrangidos. O lado forma das iniciativas conjuntas é principalmente concretizado pela via de planos de trabalho mais do que na base de acordos globais formalizados. Em qualquer dos casos, a ARCIL é o motor que proporciona quer o estímulo inicial para a concretização dos planos e actividades mas também para animação e acompanhamento necessários para assegurar as iniciativas em curso.

Particularmente interessante é a circunstância de um projecto que emergiu orientado para uma questão específica - população com necessidades especiais - se ter reorientado para um projecto baseado numa lógica integrada compreendendo diversos campos de intervenção assim como diversas categorias da população local (deficientes, pensionistas, jovens, mulheres, etc.).

Alguns dos resultados alcançados tocam os seguintes aspectos:

- a contribuição para a melhoria de infraestruturas e equipamentos sociais;
- o efeito multiplicador através do estímulo para iniciativas semelhantes noutras zonas do país
- a criação de emprego local (mais de 200 postos de trabalho).

A análise efectuada permite considerar que os objectivos principais dos partenariados em Portugal podem agrupar-se em dois (dos três) modelos de partenariado definidos por Craig (1994), designadamente os modelos de "provisão" (*delivery*) e de "acção" (*agency*) (o modelo de "intermediação" [*brokerage*] existe mas encontra-se mais raramente).

O modelo de partenariado de "provisão" implica objectivos baseados i) no desenvolvimento de infraestruturas a nível local, ii) na distribuição de serviços e na afectação de recursos para a sua provisão, iii) no desenvolvimento de novas ideias para a distribuição de serviços e iv) no contributo para a mudança de atitudes e valorização da(s) cultura(s)

local(ais). O modelo de "acção", por outro lado, está mais ligado aos objectivos que salientam i) um "papel secundário na provisão", ii) uma "orientação para a concepção de programas para provisão" e iii) a "distribuição de recursos directamente para os serviços e organizações" (ver Craig, 1994: 24-25).

O modelo de "provisão" tende a ser dominante em Portugal naquelas iniciativas estabelecidas na base do parceria (ver ponto 1.1. quanto a distinção entre parceria e parceria). O modelo de "acção" tende a ser dominante naquelas iniciativas que se estruturam através de uma associação ou organização de mediação ao nível local. Este tipo identifica-se mais frequentemente com a parceria ou, nalguns outros casos, com uma articulação oscilante entre parceria e parceria (mais adiante examinaremos este perfil de articulação através dos estudos de caso).

Uma rápida observação do quadro-síntese dos exemplos de parcerias em Portugal permite uma boa percepção das questões-chave em torno das quais se organizam

Quadro-síntese de exemplos de partenariado - Portugal

| Nome do partenariado | 1 | 2 | 3* | 4 | 5 | 6* | 7 | 8 | 9* |
|--|---|--|---|--|---|---|---|--|---|
| Características-chave | Raízes para um Futuro de Sucesso | Acção Modelo Des. Com. Pombal | Associação IN LOCO | Empresa da Mesejana Desenvol. Comunitário | Fundação Desenvol. Cooperat. e Comunit. | Projecto Zona Histórica Sé S. Nicolau | Mundo Rural em Transformação | Escola Profissional Braga | Ass Rec Cidadão Inadapt. Lousã |
| Situação Geográfica (urbano ou rural) | Urbano | Rural Urbano | Rural | Rural | Rural | Urbano | Rural | Urbano | Rural Urbano |
| (UE, programa nacional, regional, ou local) | Serviço Público de Segurança Social | Serviço Público e 2º Programa Europeu Anti-Pob. | Iniciativa comunidade local (profissionais) | Iniciativa comunidade local Cooperativa | Iniciativa comun. local | Serviço público de Segur. Social (II e III Prq Anti-Pob.) | Instituição voluntária (II e III Prq Anti-Pob.) | Programa nacional | Iniciativa Comun. Pais crianças nees. especiais |
| Principal Fonte de Financiamento | Programas nacional e local | UE: Pobreza 2; FSE Programa nacional | UE: LEADER; LEDA Programa nacional | UE: LEADER; FSE Programa nacional | UE Programa nacional | UE: Pobreza 3; Horizon; NOW; EUROFORM Programa nacional | UE: Pobreza 3; INTERREG; NOW; Horizon; EUROFORM Prq. Nac. | UE: FSE; Programa nacional | UE: Hélios Prq. Nacional |
| Principais Questões (ex: pobreza, desemprego, habitação, desenvolvimento rural, saúde, educação) | pobreza ex. social, habitação, saúde, educação, formação | monoparentais, habitação, saúde, emprego, idosos depend. | educação dev. rural, formação equipas, sociais e económicos | dev. rural, formação, desemprego, educação | formação, desemp. des. rural, informação | pobreza, habitação, educação, formação, desemp., saúde, equip. soc. | pobreza, des. rural, educação e formação | formação, profession. desemp. | educação especial, saúde, equip. sociais, emprego |
| Parcelos (entidades públicas empregadores, sindicatos, sector voluntário, comunidades locais) | Serviços públicos, Autoridades locais, Instituições voluntárias | Serviço público, Autor. locais, Inst. voluntárias, Ass. Emp. | Autors. locais, Admin. pública, Ass. locais, Ass. Emp. | Autors. locais, Serviços públicos, Ass. de Emps. Agricultor Artesãos | Autors. locais, Institui. voluntária, Ass. locais | Serviços públicos, Institui. voluntárias, Autors. locais, Ass. Desp. Rec. e Cult. | Serviços públicos, Autors. locais, Empresas locais, Ass. locais | Serviços públicos, Autors. locais, Ass. Empregadores | Autors locais, Empregadores, Serviço público |

* = estudo de caso

É imediatamente evidente a ligação de tais iniciativas com o problema de pobreza e exclusão social manifesto em dimensões múltiplas de privação, a nível individual, dos agregados, dos espaços locais, como ainda por relação à infraestruturas físicas ou benefícios e equipamentos sociais quer também na área para a inserção económica e ocupacional. Os grupos para que se orientam as actividades são habitualmente grupos desprotegidos (marginalizados ou em processo de empobrecimento e marginalização), sendo igualmente importantes as iniciativas orientadas para associações e grupos locais, como ainda para o que se tem chamado de micro-empresas. Estes grupos e associações, para além de serem grupos-alvo de iniciativas, tendem frequentemente a ser também investidos como potenciais parceiros. O facto, porém, é que a natureza precária de muitas associações locais e uma certa atitude de "cumplicidade" e tentativa de "captação do local" por parte da equipa técnica (resultante do facto do partenariado formal não ter enraizamento local) criam ambiguidades no desenvolvimento do partenariado, particularmente quando as "regras do jogo" não ficam claramente estabelecidas desde o início (por exemplo relativamente ao mútuo investimento e concessão de recursos pelos parceiros). Examinaremos mais adiante estas "ambiguidades" nos três estudos de caso em profundidade, os quais deliberadamente foram seleccionados em zonas distintas do país conforme se depreende do mapa que se segue.



* = Casos estudados em profundidade

4. Perspectivas dos actores-chave dos sectores público, privado e voluntário/comunitário

"O partenariado é um conceito que deveria ter um tratamento privilegiado, mas não é uma varinha mágica" (dirigente de uma associação local de desenvolvimento).

"Isso para mim é chinês" (um dirigente político local).

"Fui ao dicionário procurar a palavra porque nunca a tinha ouvido antes" (directora de um serviço público).

Parece ser consensual que os partenariados precisam de tempo para se desenvolver, dependendo em grande medida do conhecimento mútuo entre os potenciais parceiros. Em Portugal, constrangimentos político-ideológicos, fundados em contextos sócio-políticos recentes, mas ainda hoje sentidos, tornam a construção e desenvolvimento de relações baseadas na confiança um processo que exige um tempo longo de maturação. Neste contexto, pode considerar-se como essencial a criação do que pode chamar-se "cultura do partenariado", isto é, uma abordagem para acções comuns (frequentemente transnacional) que conta com as particularidades de cada parceiro e que é, pois, baseada na diversidade (em termos de estatuto, poder, cultura, género, base disciplinar, natureza da actividade, etc.). Na base dessa "cultura", poderia mais que não fosse confrontar-se alguns dos efeitos de um processo de desenvolvimento desigual e de convulsão política relativamente recente. Neste sentido, alguns dos agentes de desenvolvimento a nível local falam de requisitos mínimos para que o partenariado possa efectivar-se: por exemplo, objectivos comuns entre os parceiros, um mínimo de responsabilidade e investimento por parte de cada parceiro, estabelecimento claro das "regras do jogo" antes de iniciar a construção do partenariado, filosofia comum de desenvolvimento e formação, abordagens compatíveis para a articulação da teoria e da prática, etc..

Parece também existir consenso em Portugal de que os partenariados formais são viáveis sobretudo porque se baseiam em recursos formalmente garantidos. Esta afirmação parece particularmente suscitada pela participação em programas financiados ao nível europeu, embora haja uma crescente promoção do partenariado formal no discurso oficial, particularmente entre os ministros e responsáveis governamentais

designadamente ligados ao emprego, indústria e comércio. Grupos e associações e organizações não-governamentais contactados sugerem ser possível partenariados viáveis para além da estrita dependência e gestão de recursos financeiros designadamente através de entidades mediadoras que criem e mantenham relações de interface entre potenciais parceiros. Assim, estas entidades tornam-se agentes mobilizadores para estimular e concretizar convergências que são base fundamental do partenariado. Exemplos destas agências mobilizadoras, no caso português, são: i) associações de desenvolvimento comunitário e cooperativas tais como ARCIL - *Associação para a Reabilitação dos Cidadãos Inadaptados da Lousã*, ESDIME - *Empresa Social para o Desenvolvimento e Integração da Messejana*, Solidários - *Fundação para o Desenvolvimento Cooperativo e Comunitário*, IN LOCO - *Associação de Desenvolvimento Local*; ii) "quangos" como o IEFP - *Instituto de Emprego e Formação Profissional*; e iii) iniciativas da administração central tais como os Comissariados Regionais do Programa Nacional Anti-Pobreza⁷.

Com base em variadas experiências é revelador analisar as principais vantagens dos partenariados espessas pelos diferentes entrevistados:

- i) permitem reunir recursos num fundo comum (frequentemente criando "algo a partir do nada");
- ii) proporcionam conhecimentos com base em diferentes saberes;
- iii) dão viabilidade aos projectos (desde logo pela procura, talvez mais particularmente em Portugal, de entidades participantes oficiais - do Estado -, frequentemente pela via de autoridades locais e municipais);

⁷ Este esquema expressa o que foi descrito como sendo a construção do partenariado na base de uma "afinidade de identidades", através de uma agência de mediação - ESDIME - desempenhando o papel de mobilizadora e facilitadora do interface entre parceiros:

Partenariado

| Agência mobilizadora e facilitadora | Critério de cooperação | Outros parceiros |
|-------------------------------------|--------------------------|---|
| desempregadas | | .Grupo de mulheres |
| ESDIME | afinidade de identidades | .Sindicato .Associação de Municípios de Beja (Alentejo) .Junta de Freguesia Vale Santiago |

iv) podem influenciar políticas nacionais (parceiros e apoiantes - *stakeholders* - podem unir-se em grupos de pressão e/ou lobbies);

v) facilitam a criação de estruturas locais com fins variados (por exemplo, para a comercialização de produtos locais);

vi) reforçam a confiança, colaboração e reciprocidade (o que se torna crucial em tempos de "destraditionalização", onde a confiança não é mais baseada em estruturas "invisíveis"⁸).

As desvantagens (ou obstáculos à criação e desenvolvimento dos parceriados) que foram genericamente expressas são as seguintes:

i) a concepção flexível de trabalho, frequentemente percebida como inerente ao conceito de parceria (segundo um entrevistado "(...) a população local vê o trabalho na sua concepção tradicional, isto é, como ocupação em que o salário é recebido no final do mês; as pessoas têm dificuldade em aceitar empregos de curta duração ou de base não contratual");

ii) "a ilusão da ajuda externa", particularmente em programas que se baseiam e promovem o parceria. Os programas que envolvem atribuição de fundos requerem frequentemente garantias mínimas que a) são difíceis de obter, e b) dependem de financiamentos garantidos e regulares; ora, frequentemente num país como Portugal, os fluxos de financiamento e os próprios fundos ficam à mercê de outras prioridades);

iii) desperdício de tempo e de esforços investidos como resultado de dificuldades para articular o que são por vezes não apenas diferentes lógicas operacionais por parte dos diferentes parceiros, mas também diferentes concepções do que se considera ser desenvolvimento;

iv) voluntarismo ingénuo, no domínio das políticas sociais (incluindo as de educação), associado às críticas feitas ao Estado de bem-estar e aos esforços, dos agentes estatais, para promover um sector empresarial privado dinâmico.

De acordo com a perspectiva das organizações de empregadores, a União Europeia actua deliberadamente em Portugal na promoção do

⁸ Esta tendência abre novas oportunidades para a articulação de diferentes esferas de competência, enquanto que, simultaneamente, torna as relações mais precárias, uma vez que elas têm que ser renovadas continuamente. É neste contexto que as redes surgem como facilitadoras desta tarefa e para garantir essa permanente renovação.

partenariado, através, por exemplo, de empreendimentos conjuntas (*joint ventures*), cooperação entre empresas, etc.). Esta promoção envolve ainda a criação de redes destinadas ao estabelecimento e manutenção de contactos entre empresas de diferentes países (dando particular atenção às zonas mais desfavorecidas da Europa, incluindo Portugal). Neste sentido, registre-se que desde 1987 que se vem organizando anualmente o *Europartenariat*,

"(...) no âmbito das Políticas de Empresa e de Desenvolvimento Regional Comunitários com o objectivo de fomentar o estabelecimento de negócio e de cooperação entre PME (pequenas e médias empresas) comunitárias, bem como promover o desenvolvimento económico de determinadas regiões europeias. (...) Em cada país designou-se um representante oficial do *Europartenariat* designado de 'conselheiro nacional' que se responsabilizou (...) pela mobilização de potenciais parceiros de colaboração" (ver *A Indústria do Norte*, jornal da Associação Industrial Portuguesa, Janeiro de 1996: 14).

A última destas iniciativas (1995) reuniu em Portugal 2400 empresas.

De acordo com os empregadores, as empresas portuguesas têm evidenciado um considerável interesse nestes programas, em primeiro lugar com o objectivo de abrir novos mercados. Parece evidente que o partenariado na indústria têm sido pensado principalmente como troca exclusiva entre parceiros económicos (reconhece-se, todavia, que algum desenvolvimento, embora hesitante, se tenha verificado em anos recentes com Câmaras Municipais e outras autoridades locais). Quanto aos sindicatos, a atitude dos empregadores continua relativamente demarcante: "os sindicatos ainda estão na época da revolução industrial" (afirmação de um dirigente de uma Federação empresarial). O mesmo acrescentou ainda: "(...) os sindicatos não tomam em conta suficientemente os direitos sociais e humanos básicos; estão ainda demasiado preocupados com as questões salariais".

Um outro empregador sugeriu que alguma progressão se tem verificado em ordem à elaboração de políticas económicas e sociais globais, isto é, não baseadas exclusivamente em questões salariais. Todavia, foi defendido que existem evidentes atrasos culturais e a nível industrial em Portugal. Como ultrapassar tal situação? Através da "pressão vinda do exterior do país" (designadamente da União Europeia) e através de estratégias endógenas de alcance e natureza vária para a resolução dos problemas

nacionais. Registe-se a persistente evocação da capacidade dos portugueses para garantir a sua sobrevivência na adversidade (especificamente foi mencionado a técnica do "desenrascanço", que corresponde ao reconhecimento de uma macro-capacidade, através de micro-estratégias). Neste mesmo sentido, muito se tem falado da capacidade do tecido social em Portugal ter tido capacidade de atenuar, ou mesmo absorver, problemas sociais e económicos (tão importantes como, por exemplo, a integração dos mais de meio milhão de retornados das ex-colónias ou como no caso do desemprego).

A crescente tendência do fenómeno da transnacionalização tem levado os sindicatos, nas empresas multinacionais, a reflectir sobre a necessidade de se adaptar e reestruturar de acordo com a designada "dimensão social europeia". Assim, nasceram recentemente os chamados "Comités de Empresa Europeus" (Directiva 94/45/CE publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* nº L 245/64, de 30 de Setembro) que têm entre os seus principais objectivos "melhorar o direito à informação e consulta dos trabalhadores nas empresas ou grupos de empresas de dimensão comunitária" (nº 1 do art. 1º).

Além desta lógica de cooperação entre sindicatos, e apesar das opiniões de alguns empregadores quanto à ausência de envolvimento de sindicatos noutras áreas que não a mera reivindicação salarial, é possível encontrar iniciativas de parceria que contam com a participação dos sindicatos. Trata-se, sobretudo, de cooperação no domínio dos direitos sociais e humanos básicos, ou de trabalho. Neste sentido, foi criada, em anos recentes, a *Confederação Nacional de Acção Sobre o Trabalho Infantil* que tem como parceiros a Liga Operária Católica, a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP), a União Geral dos Trabalhadores (UGT), o Movimento de Apostolado das Crianças e Associações de Pais (ligadas às escolas). Quanto ao direito ao trabalho, é de assinalar, por exemplo, a criação do Núcleo de Apoio à Criação de Emprego (*Nace*), de Santo Tirso, que tem como objectivo estimular o desenvolvimento do emprego numa zona tradicionalmente dominada pela indústria têxtil, actualmente em processo de reestruturação. A *Nace* desenvolve cooperação entre a Confederação do Comércio, o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (IAPME), a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP), a União Geral dos Trabalhadores

(UGT), a Caixa Geral dos Depósitos, a Câmara Municipal de Santo Tirso e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP).

5. Contexto Nacional - Sumário

"A pesquisa visará os partenariados locais que se organizam numa estrutura orgânica formal em ordem a medidas de política e sua implementação; e que mobilizam um conjunto de interesses e o compromisso de uma variedade de parceiros sobre uma agenda comum e um programa de acção multidimensional para combater a exclusão social ou promover a coesão social." (Programa de Pesquisa, 1994)

A análise efectuada permitiu identificar dois modelos de partenariados para a realidade portuguesa: o "partenariado" e a "parceria". Numa combinação que designamos por *oscilação dinâmica*, ambas, em conjunto, compõem uma concepção de partenariado amplamente coincidente com a definição adoptada pelo programa de pesquisa. Tomados separadamente, cada um dos modelos revela-se como incompleto por relação à definição de trabalho:

- o primeiro porque apresenta uma estrutura organizacional que é *excessivamente* formal (mesmo artificial), até ao ponto de ser, em certos casos, uma concepção imposta, por parte do governo central (muitas vezes através de regulamentação); ou, por parte de programas económicos e sociais patrocinados, e financiados, pela União Europeia;

- o último porque apresenta uma orgânica que é basicamente *informal*, por vezes ao ponto de os parceiros dificilmente se distinguirem dos "colegas" e "amigos", reproduzindo, assim, um efeito de homogeneização que questiona a noção de partenariado enquanto mobilizador de "coligação de interesses" e "compromisso de um conjunto de parceiros em torno de uma agenda comum".

Em geral, ambos os modelos, ao operacionalizarem o conceito de partenariado, promoveram um "programa de acção multidimensional"⁹; e em

⁹ A excepção mais evidente a esta regra foi o caso das Escolas Profissionais. As EP's surgiram como resultado de uma negociação inicialmente estabelecida entre os seus

quase todos os casos, o objectivo genérico incluiu um programa para "combater a exclusão social e promover a coesão social". Tal como acima se referiu, os programas e projectos baseados em políticas e recursos da União Europeia promoveram, sobretudo, o modelo de "partenariado" onde houve uma referência directa à luta contra a exclusão social. O modelo de "parceria", por outro lado, como parte da sua natureza específica, materializou-se, sobretudo, em processos de desenvolvimento local integrado, onde a exclusão social é perspectivada como parte integrante de um processo de desenvolvimento baseado na participação local e na responsabilização de forças sociais e económicas locais.

Através dos estudos de caso que se seguem, espera-se melhor elucidar o conteúdo e implicações dos dois modelos que identificamos para Portugal. Esperamos ainda poder demonstrar como é que a sua articulação proporciona um enriquecimento do conceito de partenariado que permite ultrapassar quer a mera legitimação (pelos departamentos oficiais) quer a sua vinculação à lógica imposta do exterior.

Os estudos de caso seleccionados baseiam-se em recentes experiências nacionais e procuram reflectir não só os aspectos bem sucedidos como os problemas encontrados. Nos casos estudados procurou-se combinar experiências ligadas a programas que tinham partenariado como princípio de partida (caso do Programa Europeu Pobreza III) a par de outros onde esse princípio não aparecia explicitamente formulado. Na selecção a que se procedeu procurou-se dar conta da diversidade de estruturas de partenariado bem como da diversidade de agências envolvidas. Em Portugal, tal como noutros países, procura-se ainda abranger diferentes contextos espaciais e sócio-económicos (zona urbana, zona rural e zona de transição rural-urbana). Diversos aspectos foram destacados na análise e em particular as implicações para grupos específicos da população. A escolha dos casos recaiu sobre experiências consolidadas no terreno que possibilitassem uma análise não só sobre os processos mas também dos resultados já evidenciados. Em cada um destes estudos de caso procura-se descrever a origem, estrutura e mecanismos do partenariado. Os principais objectivos desses estudos foram:

promotores (incluindo sindicatos, autoridades locais, empresas locais) e depois entre os promotores e a administração central e, finalmente, entre cada escola e a administração central. As EPs são encaradas como resultantes de *partenariados socio-educativos* com capacidade para identificar projectos educativos a nível local e aí gerar novos recursos.

i) a análise dos partenariados em acção (reflectindo os aspectos formais e informais dessa cooperação;

ii) explorar as diversas perspectivas dos parceiros (acedendo aos diversos valores, culturas e lógicas assim como aos seus interesses, objectivos e papeis) e

iii) reflectir sobre a tradução dos objectivos e estratégias definidos, a sua implementação concretizada bem como resultados e impactos (esperados e não esperados).

Capítulo 2

Estudo de Caso Projecto da Zona Histórica da Sé e São Nicolau

Descrição do Partenariado

Contexto e origens do partenariado

Originalmente o partenariado desenvolveu-se no âmbito do "Projecto da Zona Histórica da Sé e S. Nicolau" (projecto integrado no programa europeu *Pobreza III*) cuja área de intervenção correspondeu às duas freguesias (Sé e São Nicolau) que constituem o núcleo de origem da cidade do Porto. Tais freguesias têm uma população residente de 11.300 pessoas, um parque habitacional de aproximadamente 4.700 alojamentos (constituído não só por prédios antigos em elevado estado de degradação como por velhas "ilhas" - habitação operária do início do século) e um bairro de barracas de implantação mais recente.

Quando da implementação do II Programa Europeu da Luta Contra a Pobreza (e em articulação com o programa de reabilitação urbana em curso desde 1974 e gerido pelo Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira/Barredo - CRUARB), a extensão e gravidade da situação de pobreza nesta zona, e em particular nalguns grupos da população, justificaram a implementação de um projecto especialmente orientado para os idosos. A visibilidade então criada sobre a extensa pobreza na zona, associada à delapidação do património habitacional, cultural e de condições de vida vieram a contribuir para a inclusão desta área no programa europeu anti-pobreza seguinte (iniciado em 1989). A forma jurídica encontrada para suporte do Projecto foi a de uma Fundação (*Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto*, criada em 1991). Deste modo, pretendia-se: i) a formalização de uma parceria composta pelos principais organismos e actores, e ii) criar condições de autonomia relativa face às dinâmicas institucionais habituais (além de proporcionar um funcionamento mais flexível e potencialmente menos burocratizado). Pode dizer-se que o "Projecto da Zona Histórica da Sé e S. Nicolau" constituiu o "motor de

arranque" da dinâmica do parceria, enquanto que a criação da Fundação assinalou o início da sua "institucionalização".

Estrutura do parceria

A estrutura do parceria pode apreender-se através de uma leitura do quadro "Organização do Comité Director", publicado como anexo ao Relatório Final do "Projecto da Zona Histórica Sé e São Nicolau" (*Pobreza III*, 1994).

| Organização do Comité Director | | | |
|---|---------------------------------------|--|--|
| | Presidente do Comité Director | | |
| A Serviços Estatais | B Poder Local | C Instituições Privadas de Solidar. Social | D Associações Locais |
| 1 Administração Regional da Saúde | 1 Câmara Municipal do Porto | 1 União das IPSS | 1 Círculo Católico |
| 2 Centro Regional de Segurança Social do Porto | 2 Junta Freguesia Sé | 2 Associação Social e Cult. São Nicolau | 2 Associações Desportivas Cultur. e Recr. |
| 3 Comissariado do Norte Luta Contra Pobreza | 3 Junta Freguesia S. Nicolau | 3 Centro Social da Sé | |
| 4 Direcção Geral dos Desportos | | 4 Centro Social Santana | |
| 5 Instituto de Emprego e Formação Prof. | | 5 Centro Social Barredo | |
| 6 Comissão Coordenadora da Região Norte | | 6 Centro Social e Paroquial S. Nicolau | |

Inter-relações entre os diferentes parceiros:

1. O Centro Regional de Segurança Social (A2) e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (A5) fazem parte do mesmo Ministério (Ministério do Emprego e Segurança Social);
2. O Centro Regional de Segurança Social (A2) tutela e apoia economicamente todas as Instituições Privadas de Solidariedade Social (C2, 3, 4, 5 e 6);
3. Os Presidentes das Juntas de Freguesia (B2 e 3), eleitos directamente pela população das duas freguesias (Sé e S. Nicolau), fazem parte, por inerência de cargo, da Assembleia Municipal da Câmara Municipal do Porto (B);
4. A União das Instituições Privadas de Solidariedade Social (C1) representa todas as instituições privadas do país.

Pode constatar-se através do quadro o conjunto de parceiros que, a diferentes níveis, constituíram o *Comité Director do Projecto* a quem competiam funções de decisão e orientações para a execução do plano de actividades. Com o final do Programa Europeu *Pobreza III*, em Junho de 1994, a *Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto* continuou a assumir os objectivos do projecto local, mantendo a estrutura do partenariado embora, como veremos mais abaixo, sob uma outra orientação.

De assinalar ainda é o relacionamento (ou talvez a própria ausência dele) inerente à estrutura operacional do Projecto entre o *Comité Director* e a equipa multiprofissional de técnicos directamente responsáveis pela implementação das actividades. Os técnicos, quer ligados ao Projecto, quer destacados por diferentes serviços envolvidos no Projecto (como por exemplo serviços estatais, poder local e Instituições Privadas de Solidariedade Social - IPSSs¹), parecem não só ter ganho e assumido um protagonismo forte como ter construído uma identidade própria, na base do que veio a ser conhecido pelos próprios avaliadores do projecto como um "partenariado técnico". As implicações da aparente "autonomia relativa" dos técnicos ao longo do desenvolvimento do projecto serão consideradas abaixo na secção intitulada "O Partenariado em Acção".

Objectivos e actividades do partenariado

Em correspondência às características e problemas identificados nas duas freguesias de intervenção (Sé e S. Nicolau), o projecto e o seu partenariado definiram como objectivos principais:

¹ As Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSSs) são consideradas por alguns analistas sociais como organizações que, dado o seu posicionamento de relativa autonomia/dependência face ao Estado, se vêm designando em países centrais por "quangos" (organizações quasi não governamentais).

- i) promover o desenvolvimento económico e social das duas freguesias;
- ii) proporcionar respostas aos principais problemas e às necessidades prementes da população mais carenciada.

Para a concretização destes objectivos foram seleccionados quatro domínios estratégicos em torno dos quais se desenvolveu toda a acção e investigação entre 1989 e 1994:

- a Reabilitação Urbana;
- a Cooperação com as Instituições e Associações Locais
- a Educação e Animação Sócio-Cultural
- o Emprego e Formação Profissional.

Constata-se no relatório final do projecto (1994) que os principais destinatários da acção desenvolvida "foram os idosos, as crianças, os jovens e as mulheres e, dentro destes 'grupos', aquelas categorias que, pela sua situação particular, apresentavam uma maior vulnerabilidade ao empobrecimento e à exclusão". Assim, desenvolveram-se acções visando não só "um combate imediato a algumas situações mais severas de privação" como também para proporcionar oportunidades que poderiam reforçar direitos de cidadania através de ampliada participação local. Assim, se procuraria "prevenir a emergência/reprodução de situações de exclusão" desenvolvendo, por um lado, "acções nos domínios sócio-educativo e de ocupação dos tempos livres" e, por outro, realizando "acções de formação profissional e de educação recorrente".

Apresenta-se em anexo (ANEXO I) o resumo gráfico das estratégias e das actividades do projecto tal como reproduzido no seu Relatório Final (1994: 6).

Recursos do partenariado

Sendo um projecto localizado numa zona "histórica" da cidade do Porto, uma zona que tem contribuído fortemente ao longo do tempo para a construção da própria identidade da cidade, o "Projecto da Zona Histórica da Sé e S. Nicolau" suscitou o interesse e apoio não só de decisores políticos

nacionais como de entidades a nível europeu, assim se assegurando o seu financiamento a três níveis:

- i) nível europeu - através dos programas *Pobreza III*, *Horizon, Now, Euroform*;
- ii) nível nacional - através do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza e do Instituto de Emprego e Formação Profissional;
e
- iii) nível local - através de financiamento pela Câmara Municipal do Porto.

O montante de verbas afecto ao Projecto foi da ordem de 20% do orçamento global da *Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto* (um investimento anual na ordem dos dois milhões de contos [2.000.000.000\$]).

Além do apoio na forma de verbas, diversos serviços estatais - centrais, regionais e locais - cooperaram na prestação de serviços, designadamente através da disponibilização de técnicos (e nestes sobretudo através das figuras de requisição e de destacamento). Outros parceiros, especialmente aqueles mais radicados localmente, também facilitaram recursos, sobretudo através da mobilização das suas competências em operações de mediação com a população local, mas também através do trabalho voluntário e da partilha de recursos culturais e materiais (por exemplo, a cedência de espaços para actividades).

O Partenariado em Acção

Representação e poder

Como já anteriormente se referiu, trata-se de um partenariado que se desenvolveu a partir do ímpeto advindo de dois programas da iniciativa da Comissão Europeia: *Pobreza II* e *Pobreza III*. Na primeira parte deste relatório, distinguiu-se para a realidade portuguesa entre partenariado e parceria. Retomando tal distinção, neste estudo de caso verifica-se a predominância da lógica do primeiro (partenariado) que se liga com o seu carácter mais formalizado e com uma orientação predominantemente verticalizada. Nesta iniciativa, o partenariado iniciou o seu desenvolvimento através do "motor" que foi o "Projecto da Zona Histórica da Sé e S. Nicolau" cuja intervenção parece ter-se aproximado do modelo "provisão" (cf a categorização sugerida por Craig, 1994). O fim do projecto, que ocorre com

a finalização do programa europeu de suporte (*Pobreza III*); transferiu a garantia de continuação para o âmbito exclusivo da Fundação. Esta nova fase de intervenção local parece aproximar-se mais das características do modelo de "intermediação". Isto é, a dinâmica do projecto, inicialmente baseada sobretudo na capacidade de produzir resultados concretos através do *input* forte de ideias criativas num espaço de tempo concentrado, transformou-se gradualmente numa dinâmica muito mais baseada na lógica do funcionamento de uma Fundação, eventualmente mais preocupada com a produção de políticas de desenvolvimento num ambiente de consolidação, e menos pressionada por estímulos de inovação e avaliação dos investimentos realizados.

Significativamente, a candidatura formal (pré-requisito de todo o processo) ao programa *Pobreza III* foi organizada pelo Centro Regional de Segurança Social do Porto (CRSSP). Segundo alguns entrevistados, este procedimento introduziu factores de condicionamento no processo desde o seu início. Por um lado, a introdução de um processo de parceria sem uma análise prévia do que isto poderia significar, por outro, a existência de uma cultura política de restrita participação (recorda-se a "sobre-representação" do Estado na sociedade portuguesa, facto este alicerçado ainda na recente experiência ditatorial do Estado Novo). Estas condicionantes geraram algumas limitações, expressas designadamente na limitada representatividade da população local, por intermédio dos parceiros envolvidos - "o desenho do projecto funcionou como um ponto de chegada, quando deveria ter sido um ponto de partida (foi imposto aos parceiros locais)" (opinião de um elemento da equipa técnica). Assim, o desenho do projecto não surgiu do contributo dos vários parceiros, mas de uma entidade promotora estatal.

A análise do funcionamento do Comité Director pode elucidar sobre o "peso" que esta opção inicial teve no decorrer do projecto. De facto, coube ao Centro Regional de Segurança Social do Porto e, embora de forma mais atenuada, às Instituições Particulares de Solidariedade Social, a maior preponderância decisória, num claro reforço i) quer das entidades mais tradicionalmente ligadas a processos de intervenção social em contexto de pobreza, ii) quer das lógicas de intervenção baseadas na designada acção social (assim, se contrariando orientações programáticas que apontavam para a convergência de múltiplos sectores: social, cultural, económico, ambiental, etc.).

Entre os membros do Comité Director, o Presidente foi nomeado pelo Ministro (ouvida a Câmara Municipal do Porto), os dois representantes da Câmara foram de nomeação municipal, o Comissário Regional do Programa Nacional Anti-Pobreza foi também designado pelo Governo central e, finalmente, completava a equipa o Presidente da União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSSs) por inerência do seu cargo. As restantes instituições e associações (ver organograma do Comité Director) constituíam o Conselho Geral, conselho esse que tinha um papel consultivo. Esta composição marcou as decisões no seio do projecto pela tendência de sobreposição de factores políticos (partidários e/ou derivados da afirmação de lógicas e perspectivas da administração pública) sobre as dinâmicas técnicas a implementar.

Do ponto de vista de alguns agentes locais, a finalização do projecto com a assunção pela Fundação dos objectivos "remanescentes" exacerbou a distância sentida entre o Comité Director e as restantes instituições e associações. Nesta fase, parece acentuar-se a demarcação entre a lógica do projecto baseada numa persistente animação local e a lógica da Fundação mais direccionada para a institucionalização das dinâmicas locais. Neste processo tem-se verificado uma tendência para a acentuação de estratégias individuais das instituições e associações face à Fundação (com o que se pretende ganhar estatuto, visibilidade e recursos) em detrimento do reforço dos interesses colectivos subscritos pelo conjunto dos parceiros. Esta lógica favorece um partenariado mais orientado pela, e para, a comunicação vertical do que pelo reforço da cooperação horizontal, com as consequências daí resultantes (nas palavras metafóricas de um observador privilegiado que se entrevistou, tratar-se-ia da dominância de um partenariado de orientação "masculina" sobre um outro de características "femininas", mais investido no sucesso da cooperação horizontal).

A concepção sobre o conteúdo e o âmbito do desenvolvimento local é um analisador importante que permite aceder a duas perspectivas diferentes: uma primeira, sustentada pelas Juntas de Freguesia, voltada para a valorização dos seus espaços e modos de vida, e uma outra, a da Fundação, mais orientada para o desenvolvimento da zona e sua relação com o contexto mais amplo. Tais perspectivas não materializam apenas diferenças de escala e de dimensão, mas sublinham a diversidade daquilo que deve ser valorizado nos processos locais de desenvolvimento. Refira-se como exemplo significativo a de uma associação local entrevistada que

considera que, actualmente, o papel da Fundação é "meramente" direccionado para a renovação urbana, com o que expressa a sua preocupação face a um processo cuja dimensão e implicações dificilmente poderá (co-)controlar. Se se concordar com a complementariedade de ambas as perspectivas, então o terreno parece ser fértil para a promoção de um "partenariado" baseado em "parceria" - isto é um diálogo enraizado na cooperação e partilha de poderes que se afigura como capaz de construir pontes entre estas duas perspectivas.

Ao nível de representação e poder neste partenariado existe uma divisão por género muito evidente. que basicamente segue o modelo convencional de separação de campos de intervenção. Assim, no Comité Director, na presidência das instituições de poder local e na direcção das colectividades locais encontram-se, sobretudo, homens; as mulheres, por outro lado, surgem como maioria nas equipas técnicas responsáveis pela execução do projecto e/ou pelo trabalho quotidiano realizado localmente pela Fundação.

Recursos, qualificações e métodos de trabalho

Um dos recursos mais escassos no "Projecto da Zona Histórica da Sé e S. Nicolau" foi o recurso tempo:

"(...) do ponto de vista de uma operacionalidade, o primeiro ano foi praticamente dedicado à identificação de parceiros, bem como à formação da equipa técnica (duas dinâmicas separadas) - o tempo não permitiu afinar alterações; passou-se o ano a estruturar a equipa" (elemento da equipa técnica).

As limitações temporais inscritas num projecto (de duração limitada e necessidades acrescidas de consolidação) vieram a ser mitigadas pela perspectiva de intervenção de médio prazo introduzida pela criação da Fundação, embora como vimos a par se tenha alterado a dinâmica do partenariado (passando este a corresponder a uma lógica mais institucionalizada).

Outro recurso central para o desenvolvimento do partenariado neste estudo de caso foi a equipa técnica do projecto. Numa clara referência crítica ao poder percebido dessa equipa, um dos nossos

entrevistados, membro do Comité Director, chegou a afirmar: "a equipa técnica determina a natureza da parceria".

Na sua actuação relativamente ao partenariado, a equipa técnica tem desempenhado tarefas de mediação, gestão e dinamização, a saber:

- i) estimular e encorajar a interacção entre parceiros (o técnico como mediador);
- ii) fomentar a comunicação entre parceiros (o técnico como facilitador);
- iii) criar espaços de interacção, promover combinações de parceiros (o técnico como gestor e árbitro, como "terapeutas de negociação" sugeriu um dos nossos entrevistados);
- iv) dar visibilidade e delimitar problemas, mobilizando parceiros de acordo com os assuntos (o técnico como dinamizador).

Em projectos desta natureza, o técnico costuma ser uma profissional formada em Serviço Social, Psicologia, Gestão e Administração, Sociologia, Ciências da Educação, Animação Cultural, podendo ser recrutada por diversas formas. As seguintes situações de recrutamento coexistem neste projecto: i) técnicos expressamente requisitados de um serviço estatal - central, regional ou local - a tempo completo e por um prazo determinado, ii) técnicos afectos pelas organizações durante uma parte da semana para funções pre-determinadas

"(...) contribuimos (para o partenariado) com uma assistente social, disponibilizada semanalmente do Centro Social para o Centro de Informação e Atendimento Comunitário (CIAC), São Nicolau" (Director de uma IPSS local),

e iii) técnicos contratados directamente pelo, e para, o projecto. A diversidade de proveniências (estatuto e dependência do pessoal em funções), ao mesmo tempo que permite potenciar recursos humanos a partir de variadas experiências e inserções, acentua, por outro lado, como tarefa central na gestão do projecto, a necessidade de articulações convergentes para objectivos, meios e intervenções planeadas.

A equipa técnica é aquela que mais de perto lida com a população local, constituindo a interface onde interagem os diferentes níveis e sectores do partenariado. Na proposta original do projecto, a organização dos parceiros foi feita na base de interesses percebidos. Elaborou-se um protocolo formal onde se referia a contribuição esperada de cada parceiro.

Refira-se a título exemplificativo: o Centro Regional de Segurança Social do Porto contribuiria com técnicos e pessoal administrativo, com verbas e manutenção de equipamento; a Administração Regional de Saúde garantiria apoio técnico na sua área específica, assim como a manutenção das instalações disponibilizadas; à Fundação, enquanto responsável pela gestão do projecto e sua avaliação, caberia ainda recrutar apoios jurídicos e na área de psicologia (inexistentes ou indisponíveis entre os parceiros), fornecer equipamentos e promover a formação de pessoal. Todos os parceiros, de acordo com o protocolo, seriam auscultados periodicamente ao nível de decisão. A nível de execução, cabia a equipa técnica procurar articular as decisões com a sua execução, através de soluções mais ou menos formais ou informais, às vezes propondo a entrada no projecto de um novo parceiro considerado chave.

A partir da análise do funcionamento do projecto feito por alguns entrevistados, podem identificar-se três tipos de atitudes institucionais face ao poder desempenhado pela equipa técnica. Assim, as instituições:

- i) que foram representadas pelos seus directores desempenhavam junto dos técnicos uma função sobretudo fiscalizadora (é o caso predominantemente das instituições estatais);
- ii) cuja receptividade aos técnicos foi boa e onde se desenvolveu colaboração no trabalho destes (é o caso das instituições do poder local, como as Juntas de Freguesia); e
- iii) que se posicionavam numa atitude de competição a que subjazia alguma conflitualidade, receando a perda da sua capacidade interventiva (este foi o caso, fundamentalmente, de algumas associações locais).

As considerações anteriores, mais do que categorizar diversas atitudes, pretendem ser demonstrativas da multiplicidade de factores e influências que se entrecruzam no desempenho das equipas profissionais de um projecto sempre que se procuram articular interesses/parceiros diversificados. Poderá dizer-se que à pluralidade de expectativas (dos parceiros e os seus interesses) vêm a corresponder diferentes níveis de procura e de relação face aos técnicos. As equipas trabalham quase em permanência sobre uma placa giratória actuando na, e sobre, a intersecção de interesses e lógicas.

Através do seu contacto quotidiano com a população e recursos locais, é a equipa técnica que mais facilmente reconhece os próprios parceiros enquanto recursos². Esta circunstância pode conduzir i) por um lado, à definição de um parceria mais em termos de "parceria" (mesmo no interior de um "parceria" que é sobretudo formal), e ii) por outro lado, à percepção de uma atitude de cariz selectivo e até de sobrançeria por parte dos técnicos. A percepção do parceria como "meia duzia de pessoas à volta de uma mesa que tentam articular e negociar 'culturas', experiências, perspectivas diferentes" (na definição de um elemento da equipa técnica) é exemplificativa de como na lógica do parceria podem introduzir-se contributos das parcerias. A segunda posição pode ocorrer designadamente em meios onde muitos dos actores locais se reconhecem como "*muito pobres*"³, portanto com poucos recursos visíveis para disponibilizar. Neste contexto, a sua "escolha" ou selecção, pode ficar prejudicada tanto mais quanto se tratará de localmente trabalhar (e negociar) com instituições imbuídas do poder e tradição de prestígio e serviços prestados (como é o caso, por exemplo, da Igreja [Católica] e do Estado).

Parece poder falar-se de diversidade de posturas e compromissos com a garantia ou criação de recursos. Diferentemente do verificado, com aqueles que balancearam entre a posição de contribuintes de pequena escala e grupo-alvo, os parceiros estatais pareceriam agir sobretudo na perspectiva de novas oportunidades (talvez até menos onerosas) de expansão dos seus serviços. O director de um centro social afirmou: "(...) disponibilizámos uma sala no Barredo, (...) depois levaram para lá os móveis que entendiam e colocaram lá uma pessoa vigilante [sem autorização], assim vigiando em vez de colaborar". O posicionamento por parte dos parceiros estatais, além de alimentar uma visão hierarquizada do parceria, inscreve-se ainda numa lógica onde alguns dos agentes e agências locais não superam a posição de consumidores dos serviços produzidos de fora (pelas instituições estatais) para o seu consumo local e menos como parceiros de um projecto onde se partilham objectivos comuns.

² Os grupos-alvo foram, numa fase inicial, fundamentalmente, as crianças, os jovens e os idosos. Todavia, uma acção de animação com crianças pôde ser um processo de gradual envolvimento das respectivas mães, procurando-se posteriormente adequar-lhes actividades específicas. O programa NOW veio responder, parcialmente, a essa dinâmica ao apoiar o percurso formativo de mulheres a nível local, posteriormente colocadas em Centros de Acolhimento e serviços domiciliários.

³ Durante uma reunião com parceiros foi-lhes colocada a questão de como se viam enquanto recursos e actores locais, ao que o representante de uma associação local respondeu: "como recursos somos muito pobres e como actores, sim, é verdade, temos um grupo de teatro" (relato de um elemento da equipa do projecto).

Conflito e consenso

Desde a predominância do paradigma sociológico estruturo-funcionalista durante os anos 50 e 60 (identificado sobretudo com o trabalho e a teoria de Talcott Parsons nos Estados Unidos da América), o conflito tem sido visto em termos negativos: o intuito dos funcionalistas era tentar curto-circuitar a possível desordem (latente mas ameaçando tomar-se manifesta). Sabemos hoje em dia, no entanto, que "saber gerir os conflitos aparece, nas situações de inovação, como uma competência indispensável capaz de assegurar a sobrevivência profissional de cada um e dos seus projectos e de evitar desânimos e frustrações inibidoras e destrutivas" (Benavente e Carvalho, 1995: 145).

No que diz respeito à capacidade do partenariado de desenvolver uma agenda em comum e de resolver conflitos e promover consensos, organizámos a nossa reflexão da seguinte maneira:

i) estrutura do partenariado como "partenariado": as implicações do seu modelo "top-down";

ii) obstáculos ao desenvolvimento da "parceria".

i) Como anteriormente referido, para as instituições e associações locais, a construção do partenariado neste projecto foi desenvolvida através de um convite do Centro Regional de Segurança Social do Porto que convocou agentes vários. Segundo diversos representantes dessas instituições e associações, participar no partenariado significou esperança de mudança das condições locais. A nível da mudança, esperava-se um envolvimento que passaria, em primeiro lugar, por "uma formação do pessoal dos centros e associações" e, a seguir, "uma intervenção adequada por parte dos mesmos". Contudo, segundo um participante,

"(...) infelizmente, não houve diálogo entre o órgão federativo e os centros. Houve um juízo precipitado sobre a capacidade dos agentes dos centros poderem modificar-se. (...) A comunicação que existe entre os Centros era a que existia antes, e não melhorou com o partenariado. No princípio havia

esperança, a seguir houve (...) uma primeira fase de envolvimento conflituoso e, finalmente, uma segunda fase de nós estarmos quietinhos e calados."
(Director de um centro social)

Os constrangimentos ao diálogo suscitam a questão de saber causas e factores que o bloquearam. A adopção pelo projecto da sua organização segundo sectores de intervenção delimitados a partir da clássica concepção de áreas distintas veio a influenciar que, em vez de uma cooperação concertada, o partenariado se tenha modulado como, sobretudo, um somatório de parceiros (cada um prezando a sua área de pertença e tentando captar os recursos disponibilizados).

Como já vimos, a estrutura vertical do partenariado, a qual já se iludiu, teve efeito de, nalguns momentos, confundir a actuação dos técnicos com o papel dos próprios parceiros. De facto, uma vez que a "agenda comum" do partenariado estava delineada por objectivos demasiadamente gerais, os procedimentos mais ou menos decisórios para a concretização dessa agenda vieram a ser da iniciativa da equipa técnica (esta situação levou um membro do Comité Director a perguntar retoricamente: "porque é que se fez uma lavandaria e não uma loja de fotografias?"). Face a um certo vazio entre o plano geral e as realizações, a equipa técnica tomou iniciativas que numa lógica mais horizontal de partenariado teriam merecido um maior envolvimento dos parceiros (embora em interlocução com o conhecimento das dinâmicas locais por parte da equipa).

ii) Quanto aos obstáculos do desenvolvimento da parceria, registou-se que, em geral, as exigências e regulamentações do projecto funcionaram, quase paradoxalmente, como bloqueios ao desenvolvimento de uma parceria ao nível da interface poder de decisão/poder de execução. Assim, por exemplo, segundo o depoimento de um técnico, as participações para actividades eram geralmente vistas como abusivas, uma vez que, dizia-se, o projecto *devia fornecer*, e não *exigir*. Num outro plano, a prática introduzida pelo projecto sobre a necessidade de ter planos de actividades, orçamentar e justificar fundos, produzir relatórios de execução (tudo isto relacionado com regras exteriores mas também com a formalização da cooperação e da necessidade de prestação de contas) foram exigências que dificultaram a comunicação com os parceiros e a consolidação das parcerias.

Além dos obstáculos anteriormente referidos, outras dificuldades surgiram quer por problemas de comunicação como de situações percebidas como de desperdício e/ou subaproveitamento⁴. Assim, alguns entrevistados referem que se tratou de um processo de parceria muito construído na base do implícito: algumas das regras não estavam suficientemente claras e a equipa técnica mostrava-se incapaz (devido à estrutura vertical vigente) de promover a comunicação necessária para concertar e "subverter" os efeitos negativos da (necessária) formalização. Outros constrangimentos derivaram das regras do programa europeu, designadamente quanto à calendarização das etapas para o desenvolvimento do projecto e das remessas de financiamento nem sempre coincidentes com as características da dinâmica local. Um outro nível teve que ver com as dificuldades de compatibilização entre a orgânica formal do projecto e os ritmos e hábitos das pessoas a nível local ("não é as 17h que se fala como as associações - é preciso ir à noite", dizia um animador cultural local, deste modo referenciando a flexibilidade para o ajustamento de horários que foi adoptada pela equipa técnica local). Mais uma vez, estavam sobretudo em causa racionalidades e lógicas diferentes reunidas e pressionadas sem o necessário tempo e organização para a construção de pontes de parceria.

Alguns dos obstáculos apontados poderão ser superados pelas perspectivas de intervenção de médio prazo a que se liga a criação e existência da Fundação (obstáculos que serão superados pela possibilidade de se dispôr de um mais largo período de tempo). Alguns outros bloqueios continuarão a exigir uma "cultura" de avaliação e crítica interna e de relação com o exterior a qual possibilite a proposta, o debate e a experimentação de racionalidades alternativas à vigente (tal é o caso, por exemplo, da negociação entre parceiros com estatutos e práticas diferenciados dentro do parceria).

⁴ O projecto e a Fundação, enquanto promotores de um percurso de aprendizagem e posterior profissionalização das pessoas, acabam invariavelmente por funcionar também como receptáculos das conflitualidades entre vizinhança, naquilo que são as oportunidades para uns, não extensíveis a todos.

Impacto do Partenariado

O partenariado como um método de trabalho

Como método de trabalho, a eficácia do partenariado desenvolveu-se, sobretudo, a quatro níveis:

- i) a nível da comunicação entre as diferentes instâncias do partenariado;
- ii) a nível do trabalho da equipa técnica;
- iii) a nível da criação de uma "interface de parceria";
- iv) a nível de uma acção mais interinstitucional e multidimensional.

Ao nível da comunicação, a eficácia do partenariado concretizou-se através, por um lado, da criação de canais *regulares* de comunicação entre *alguns* dos parceiros e, por outro, da facilitação de uma rede de contactos informais. Apesar deste sucesso, parece consensual que a questão de comunicação - sobretudo o processo de construção do diálogo entre parceiros - poderia ter sido mais desenvolvido. Uma acrescida reflexão sobre os processos em curso, uma formação para a melhoria da comunicação e uma estratégia mais firme na promoção comunicacional são alguns dos investimentos que poderiam fortalecer a eficácia do partenariado. Além da exigência de regras sancionadas e claras "desde o princípio", a resolução, ou redução, de conflitos entre poderes e personalidades depende de dispositivos de comunicação, muitas vezes baseados mais em pedagogias de escuta do que em pedagogias de transmissão.

Quanto ao trabalho ao nível da equipa técnica, a constituição de uma equipa multiprofissional permitiu uma abordagem multidimensional na análise das situações e na confrontação dos problemas. Gradualmente, produziu-se um trabalho articulado que tornou possível uma acção cada vez mais convergente e coordenada na implementação das estratégias do projecto.

A progressiva identificação com o (e a consciencialização do) papel dos parceiros, tornou gradualmente possível a ideia de uma "interface de parceria". Esta interface, entre racionalidades "territoriais" diferentes (europeia, central, regional, local), seria capaz de atenuar hierarquias tradicionais e de criar espaços para a gestão de conflitualidades (esta ideia foi exprimida por um entrevistado como correspondendo ao desenvolvimento

de *uma cultura de parceria* baseada, pelo menos em parte, nas tradições de parceria relatadas na primeira parte deste trabalho). Na constituição da interface joga-se, por um lado, o pôr em causa das tutelas tradicionais (Estado, Igreja, empresa), e, por outro, a partilha de pequenos poderes, num espírito de abertura e de diálogo (na base da respeitabilidade, eficácia, responsabilidade, etc.).

Ao nível de uma acção mais inter-institucional e multidimensional, o partenariado ajudou a repensar outras dimensões da intervenção local, a proporcionar mais e melhor informação, a par criando um sentido crítico nos parceiros e fazendo emergir novas formas de decisão. Como resultado, os participantes tornaram-se mais aguerridos na confrontação dos problemas e criaram-se noções colectivas do que constituiriam respostas adequadas. Um benefício evidente deste processo foi a introdução de mudanças nas organizações dos próprios parceiros. Um outro benefício consistiu no trazer para a luz do dia quer as potencialidades da articulação entre diversos agentes quer as desvantagens de caciquismos locais (muitas vezes baseados num poder simbólico mais herdado do que construído). Finalmente, é de realçar o facto de se ter despoletado com todo este processo uma forma integrada de olhar para a reabilitação urbana:

"(...) a reabilitação física foi acompanhada ou complementada por acções de apoio social e de promoção do desenvolvimento sócio-económico e cultural. Isso teve efeitos muito positivos, tendo contribuído designadamente para impedir a descaracterização da zona, ao evitar a "expulsão" da população residente." (Relatório Final do Projecto Zona Histórica da Sé e S. Nicolau do Programa Europeu *Pobreza III*, 1994)

O impacto do partenariado sobre a exclusão social

No referido Relatório Final do Projecto Zona Histórica da Sé e São Nicolau referem-se as suas principais realizações, algumas das quais de impacto mais duradouro na zona e dinâmicas locais. É de assinalar entre estas realizações a própria constituição da Fundação que, conforme deixamos dito, veio mobilizar, além do suporte jurídico do Projecto, um investimento anual na zona na ordem de dez milhões de ecus. Poderão enunciar-se alguns dos impactos produzidos por várias iniciativas apoiadas pelo Projecto no combate à exclusão social:

- 1500 pessoas foram beneficiadas por acções do Projecto (isto é, cerca de 15% da população residente);
- actividades de animação sócio-cultural e de informação atingiram cerca de 1700 pessoas;
- criação de dois Centros de Informação e Atendimento Comunitário (CIACs), estruturas de recepção, informação e acompanhamento, integrados por todas as instituições locais com actividades de atendimento à população (concentrados num mesmo espaço, experimentaram modalidades de "acolhimento integrado");
- criação de uma Residência Comunitária (abrangendo jovens e idosos);
- realojamento de 35 famílias num novo complexo habitacional (LADA - nome do local).

Como acima se referiu, a acção do projecto incidiu sobre a população residente nas duas freguesias de Sé e São Nicolau, embora com particular incidência sobre os grupos mais desfavorecidos. Os impactos verificados contribuíram para i) desagravar situações de privação, por exemplo, através da melhoria das condições de habitabilidade, da qualidade de vida da população idosa nos domínios da alimentação e saúde, do nível de rendimento disponível de algumas famílias de idosos devido à prestação de serviços a preços mais acessíveis, ii) melhorar as condições de integração social, por exemplo, através do acesso ao alojamento, no caso das famílias realojadas, da melhoria do nível de formação geral e das competências profissionais dos activos em situação de precaridade de emprego ou desempregados, dos níveis de sucesso escolar, e, ainda iii) reduzir o grau de vulnerabilidade à exclusão social de uma parte significativa da população local. "Maior conhecimento dos direitos sociais", "maior acessibilidade aos serviços", "reforço de uma identidade positiva", "novas atitudes e formas de conduta" (Relatório Final, 1994) contribuíram para produzir uma certa "resistência" face ao fenómeno da exclusão.

Há vozes discordantes, mesmo entre os parceiros, no que diz respeito ao sucesso do projecto, e do seu partenariado, no combate à exclusão social, sobretudo em relação aos efeitos de médio e longo prazo das acções realizadas. Alguns entrevistados consideram a degradação da zona tão "galopante" que, apesar dos esforços do Projecto, por vezes não é possível distinguir entre as categorias de pobre e vulnerável (isto é., entre a

situação consolidada de privação e a de permeabilidade ao processo de empobrecimento). Consideram, ainda, que algumas pessoas no final de algumas intervenções do Projecto estavam "tão ou mais fragilizadas". Referindo o partenariado, opinou-se ainda que embora ele tivesse sido criado para combater a exclusão, houve casos em que se inverteu tornando-se (ele próprio) num factor de exclusão (designadamente por restringir a inclusão de parceiros ou moderar a intervenção dos existentes). Na base desta avaliação poderão encontrar-se alguns indícios dos limites de um projecto, delimitado no tempo e nos seus objectivos, e ainda dos constrangimentos de um partenariado, mais formalizado do que orgânico.

O impacto do partenariado sobre a política social e sobre o contexto mais amplo

Parece não haver dúvida de que o conceito de partenariado, introduzido através do Programa Europeu de *Pobreza III*, teve um impacto, tal como outras iniciativas indicadas na primeira parte deste trabalho (ver Contexto Nacional), sobre o desenvolvimento de um novo vocabulário (sobretudo oficial/estatal, mas também cada vez mais presente nos discursos dos chamados parceiros sociais - organizações dos empregadores e sindicatos - e das organizações e associações do chamado sector voluntário). A nível da política social, o partenariado tornou-se numa palavra-chave, embora, o seu significado continue, sobretudo para os "práticos" da sua implementação, em larga medida desconhecido (o perigo aqui é a tentação de adoptar uma nova terminologia para legitimar práticas convencionais). Na verdade, além de uma noção vaga de colaboração entre actores sociais de diferentes sectores de actividade, não tem havido muita reflexão sobre o seu conteúdo nem sobre as implicações da sua operacionalização (um facto que não deixa de ser paradoxal quando se considera que o próprio termo pretende ser um veículo para relações sociais mais abertas, mais reflexivas, menos baseadas em estruturas "escondidas" ou processos mais ou menos "automáticos").

Mais especificamente, a promoção de um partenariado para dinamizar o "Projecto da Zona Histórica Sé e São Nicolau" tem evidenciado que, apesar de problemas relacionados com a própria definição e

operacionalização deste dispositivo (muitos deles já abordados neste trabalho), o conceito estimulou não só a preparação de um ambiente novo para a discussão de questões de desenvolvimento local como também levou à conscientização da necessidade de reconceptualizar essas questões mais alicerçadas em esforços deliberadamente negociados e colectivos. Assim, a experiência do Projecto, além de ter suscitado a criação de um suporte com relativa autonomia - a Fundação -, influenciou ainda as lógicas de concepção e funcionamento desta servindo como exemplo inovador (embora ainda incipiente e carecido de consolidação). Trata-se de uma experiência que potencia o desenvolvimento do que tem sido designado como a "normalização contratual e cultural" em Portugal (em contraste com a "hipertrofia da normalização estatal"⁵) (Santos, 1993).

O partenariado desenvolvido pelo "Projecto da Zona Histórica Sé e São Nicolau" serviu também como ponto de referência para o desenvolvimento de um modelo de trabalho comunitário que promove a metodologia de investigação-acção. A base deste trabalho assenta numa noção de mudança social que se desenvolve a partir da produção de compreensão e conhecimento particulares e não da produção de explicação e aplicação associados com um modelo supostamente universal.

O impacto deste Projecto materializou-se ainda através de inúmeras reuniões de apresentação nas quais particular relevo era dado ao partenariado enquanto princípio de acção inovador e sugestivo mesmo para iniciativas em sede de outros contextos (rurais, peri-urbanos, inter-institucionais, etc.).

Conclusão

O Projecto, enquanto parte do Programa Europeu *Pobreza III*, empenhou-se em criar as condições necessárias para pôr em prática os dois princípios fundamentais que lhe conferiram carácter inovador - a participação e o partenariado. Segundo o relatório final do Projecto: "de um modo geral, registou-se um crescente envolvimento dos parceiros, que não é meramente formal, mas que se materializa numa maior e melhor implicação e colaboração na execução das acções/actividades do Projecto" (1994: 66).

⁵ "Normalização" refere aqui ao processo de consolidação do regime democrático (desde 25 de Abril de 1974).

Este estudo de caso tem tido como seu objectivo principal analisar não só a consistência e extensão desta constatação como tentar compreender as implicações do seu conteúdo: por outras palavras, pretendeu examinar a relação entre a natureza do partenariado e a sua capacidade de promover implicação e colaboração à volta de uma agenda comum com o objectivo de promover a coesão social.

Ao longo deste estudo de caso temos caracterizado o seu partenariado como formal(izado) e com uma orientação predominantemente verticalizada. Referimos também, na base do modelo de Craig (1994), que este partenariado iniciou, o seu desenvolvimento como o "motor" do "Projecto da Zona Histórica da Sé e S. Nicolau", aproximando-se do modelo de "provisão" (com a sua preocupação de desenvolver infraestruturas e prover serviços a nível local), tendo posteriormente passado a uma fase de "institucionalização", onde a intervenção local se aproximou cada vez mais das características do modelo de "intermediação" (com a preocupação, não tanto de providenciar serviços, mas mais de funcionar como uma estrutura de apoio para agências e organizações locais, essas, sim, com uma função de provisão).

Apesar do seu ímpeto original ter advindo do nível supranacional (Comissão Europeia), o Estado-nação tem representado um papel crucial no desenvolvimento da experiência a nível local, facto este que tem sido essencial na determinação da forma, modelo e evolução do partenariado. Citando Rodrigues e Henriques, "(...) as possibilidades de cooperação local com organizações estatais na luta anti-pobreza dependem muito de como a 'responsabilidade' do Estado é interpretada e avaliada pelos outros parceiros" (1992: 109). De facto, e isto será ainda mais evidente através dos outros dois estudos de caso que vêm a seguir, o maior factor de diferenciação de partenariados em Portugal tem sido o grau de participação de instituições e organizações estatais, ou, visto noutra óptica, o grau de participação de associações e organizações locais, na constituição dos respectivos partenariados. O impacto do partenariado na política social ou no contexto mais amplo depende, em grande parte, desse factor. Assim, em termos da distinção que fazemos entre partenariado e parceria, o partenariado tende a influenciar a política social através do discurso oficial; enquanto que a parceria se evidencia, sobretudo, através da sua capacidade de i) implantar-se a nível local e ii) estabelecer ligações (redes) mais

amplas que possam eventualmente constituir-se como parte do movimento social (em contexto da lógica) do desenvolvimento local integrado.

Capítulo 3

Estudo de Caso Associação para a Recuperação de Cidadãos Inadaptados da Lousã (ARCIL)

Descrição do Partenariado

Contexto e origens do partenariado

Localizada na serra de Lousã no centro do país (distrito de Coimbra)¹, a A.R.C.I.L. - *Associação para a Recuperação de Cidadãos Inadaptados da Lousã* - foi criada em 1976 por um grupo de pais de crianças deficientes. É uma Instituição Privada de Solidariedade Social (IPSS), sem fins lucrativos, tendo como tal estabelecido acordos de cooperação com o Centro Regional de Segurança Social².

A sua filosofia de inserção social do deficiente apresenta como modelo de intervenção a resposta comunitária que, em conjunto com outros serviços, obtém soluções adequadas às especificidades individuais de cada caso. A ARCIL interliga-se, assim, com outras estruturas, públicas e privadas, em intervenções que vão desde a prevenção à inserção no mundo do trabalho. (Brochura da ARCIL, s/d)

Sob proposta da ARCIL, foi criado, em 1987, o "P.A.S. - Projecto de Acção Social", que posteriormente veio a converter-se no "P.D.I.A.S. - Projecto de Desenvolvimento Integrado de Acção Social", envolvendo a Câmara Municipal de Lousã, o Centro de Saúde, a Santa Casa de Misericórdia e as estruturais locais do Centro Regional de Segurança Social. Estes projectos visavam, sobretudo, o atendimento integrado da população local e não apenas o atendimento ao nível da deficiência (ver Amaro, *et al.*, 1992). O P.D.I.A.S., cujo motor foi desde o início a ARCIL, tem vindo a intervir em vários concelhos, neles procurando abranger toda a população e

¹ Lousã tem uma população de aproximadamente 8.000 habitantes.

² Acordos de cooperação são contratos onde se estabelecem modalidades e regras de funcionamento de programas e/ou serviços sociais co-financiados pelos Centros Regionais de Segurança Social (entidade tutelar responsável pela avaliação periódica de tais acordos).

problemas. Nas palavras de uma entrevistada, "foi a experiência na Lousã que permitiu o seu alargamento a todo o distrito".

A partir de 1990, a ARCIL tornou-se entidade gestora de um projecto que ao nível do concelho juntou os mesmos parceiros do "PDIAS" e se integrou no programa nacional de Luta Contra a Pobreza (programa criado pelo Ministério de Emprego e Segurança Social em 1990, na sequência das candidaturas preparadas e não incluídas no programa europeu de Pobreza III).

Desde a sua criação que a ARCIL se procurou orientar a sua intervenção para uma ampla integração da população deficiente, isto orientada para uma multiplicidade de dimensões, actividades, agentes e recursos. A partir das condições de vida e necessidades de um grupo específico da população, a ARCIL promove uma conjugação intersectorial e inter-interesses-em-presença cuja dinâmica se vem a aproximar de um projecto integrado de desenvolvimento local (que procura combinar na mesma estratégia a dimensão social e a dimensão económica). Assim, por exemplo, percepção-se no funcionamento da ARCIL uma perspectiva que conjuga as finalidades educativas com as preocupações formativas. A par se cuida da possibilidade de colocação dos bens e serviços produzidos aos mais diversos níveis: mercado local, nacional e internacional.

Estrutura do partenariado

Da análise a que se procedeu, pode considerar-se que o tipo de cooperação dinamizado pela ARCIL, ou na qual a ARCIL tem sido solicitada a participar, tem-se desenvolvido sobretudo na forma de "partenariados de parceria" (conforme a distinção a que procedemos anteriormente; ver capítulo 1 sobre o contexto nacional). Isto é, a base do desenvolvimento dos partenariados tem sido iniciativas que se estruturam através do local, de acordo com um modelo predominantemente de "acção", e menos de "provisão", na base do que se tem promovido uma "orientação para a concepção de programas para provisão" com "distribuição de recursos directamente para os serviços e organizações" (Craig, 1994: 24-25). Assim, a ARCIL tem funcionado essencialmente como polo estimulador, sendo propósito das suas iniciativas apoiar, desenvolver e implementar acções

locais que respondam a necessidades que têm sido identificadas localmente. Mesmo a participação da Associação em parcerias transnacionais, sobretudo através dos programas europeus³, tem obedecido a uma lógica de desenvolvimento de parceria local com ênfase na utilização dos recursos proporcionados por esses programas para estimular o desenvolvimento local.

Sendo uma associação privada de solidariedade social, lê-se nos estatutos da ARCIL que podem ser sócios desta associação "todas as pessoas singulares maiores de dezoito anos ou pessoas colectivas, sendo a sua admissão da competência da Direcção, mediante proposta de um associado no pleno gozo dos seus direitos". Da Direcção da ARCIL, composta por sete membros e eleita pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos cada, fazem "obrigatoriamente parte um associado que seja membro do Corpo Técnico (...) e um associado que seja pai ou encarregado de educação de um dos alunos da Instituição" (Estatutos). Em anos recentes, a Direcção tem sido constituída por técnicos (da ARCIL), o coordenador da formação profissional, o coordenador da saúde, o pai (ou mãe) de uma pessoa com necessidades específicas, um economista e um ex-técnico da Associação. Entre os membros da Direcção, há um que se destaca, pela sua experiência e pela sua capacidade de dinamização e mobilização de recursos (locais, nacionais e internacionais), sendo reconhecido como "a alma da ARCIL". De acordo com o modelo de Direcção, que em anos recentes vem sendo seguido, pode constatar-se que a composição da própria Direcção configura-se, ela própria, como uma forma de parceria (ao integrar e articular interesses dos técnicos, pais e outros cidadãos).

A ARCIL tem incluído como seus parceiros: o Centro Regional de Segurança Social de Coimbra, o Instituto de Emprego e Formação Profissional, a Administração Regional de Saúde, o Centro de Saúde da Lousã, o Hospital Universitário de Coimbra, o Hospital Pediátrico de Coimbra, a Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC), o Ministério da Educação (designadamente através da Direcção Regional da Educação do Centro, jardins de infância e escolas do ensino básico e secundário), Cooperativas de Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas (CERCIS), a Câmara Municipal da Lousã e diversos órgãos de

³ Também importante a assinalar aqui é o desenvolvimento, cada mais frequente, de projectos de cooperação com agências e instituições espanholas.

poder local a nível de freguesias, a Associação de Desenvolvimento da Lousã, a Santa Casa da Misericórdia local, a Direcção Geral das Florestas, empresas locais e nacionais e parceiros dos programas comunitários (adiante discriminados em recursos do partenariado).

À multiplicidade de iniciativas e actividades vem a corresponder uma variedade significativa de parceiros envolvidos: agências e agentes locais, nacionais e transnacionais de entidades públicas, privadas e representantes do sector voluntário. Refira-se ainda que os parceiros podem também situar-se em domínios de intervenção sectorial ou como entidades mais direccionadas para processos e situações de desenvolvimento local.

As diversas linhas de intervenção da ARCIL estão enquadradas no seguinte "organograma funcional" (ver ANEXO II).

Objectivos e actividades do partenariado

De acordo com os seus Estatutos, "a ARCIL tem por objectivo contribuir para a promoção do diminuído dos concelhos de Lousã, Mirando do Corvo, Gois e Poiares, através do propósito de dar expressão ao dever de solidariedade e de justiça social entre os indivíduos e com a finalidade de facultar serviços ou prestações de segurança social (...)" (artigo 2º). Para tal "(...) a instituição propõe-se manter, entre outros, os seguintes propósitos: i) promover a adaptação do diminuído na família e na sociedade; ii) promover todos os esforços no sentido de dinamizar, orientar e sensibilizar os pais a prestar ou aceitar colaboração activa a todas as pessoas singulares ou colectivas que visam fins idênticos aos da ARCIL; iii) preparar a integração da criança inadaptaada nos estabelecimentos de ensino normal; iv) procurar educar, valerizar e motivar profissionalmente o diminuído; v) procurar a criação de actividades estruturadas para permitirem uma ocupação profissional ao diminuído" (artigo 3º).

Os objectivos gerais da ARCIL são, pois, a reabilitação, formação e integração dos indivíduos portadores de necessidades especiais. No âmbito destes objectivos, pretende-se:

- implementar a educação especial e a reabilitação em cooperação com as escolas e os centros de saúde;
- facilitar a provisão de infraestruturas e equipamentos sociais (tal foi o caso da criação de um jardim de infância com reserva de certo número de vagas para crianças com necessidades especiais);
- desenvolver a formação profissional e a criação de emprego de acordo com as características especiais da população abrangida e das condições locais e nacionais.

Este último objectivo geral tem estimulado iniciativas mais específicas, tais como:

- a criação de actividades produtivas na zona (por exemplo, a produção de cartões magnéticos em conjunto com uma empresa comercial especializada neste ramo,);
- o fomento (mais ou menos directo) de habitações melhoradas (ou através de pequenos espaços residenciais colectivos ou, mesmo, de apartamentos privados).

Em anos mais recentes é também multifacetado o investimento feito pela ARCIL no desenvolvimento de actividades:

- acções de prevenção e encaminhamento das famílias em risco, através de um relacionamento permanente com o Centro de Saúde da Lousã e com o Hospital Pediátrico de Coimbra;
- criação, em conjunto com a Santa Casa da Misericórdia da Lousã (entidade gestora) e com o apoio do Centro Regional de Segurança Social de Coimbra, de uma creche para crianças com reserva obrigatória de 6 lugares para casos com necessidades específicas de apoio em termos de deficiência;
- criação de uma equipa de ensino especial na Lousã, para apoio específico a todos os alunos integrados nas escolas locais, em articulação com a Direcção-Geral do Ensino Básico e Secundário e com a Direcção Regional de Educação do Centro, envolvendo todas as instituições educativas locais, creche, jardim de infância e escolas;
- realização de acções de formação pré-profissional, a funcionar nas instalações da ARCIL, com o apoio dos Ministérios da Educação e do Emprego e da Segurança Social;
- realização de diversas acções de formação profissional, com o apoio do Instituto de Emprego e Formação Profissional e a comparticipação financeira do Fundo Social Europeu;

- desenvolvimento de acções no âmbito de um Centro de Emprego Protegido que integra cidadãos deficientes em trabalho remunerado no âmbito das seguintes actividades produtivas: serração de madeiras (ARCILMADEIRAS), oficina de reparação de calçado e loja de artesanato (ORCA), prestação de serviços a nível interno e externo (limpeza, lavandaria, mecânica-auto, serralharia, carpintaria e cozinha), cerâmica (ARCILCERÂMICA) agro-pecuária, para auto-abastecimento e comercialização para o exterior (ARCILAGRO);
- criação de um "Enclave" (o primeiro a funcionar em Portugal) na Fábrica de Alcatifas da Lousã (mediante um acordo tripartido - ARCIL, a empresa e o Instituto de Emprego e Formação Profissional - ao abrigo da legislação sobre o Emprego Protegido), a que correspondeu a criação de três postos de trabalho (desde Janeiro de 1989) para 3 raparigas com necessidades especiais, às quais a ARCIL continua a prestar apoio psico-social;
- criação de um sector ocupacional (C.A.O. - "Centro de Apoio Ocupacional") com a finalidade de responder aos utentes com deficiências graves, incapacitados de se integrarem em emprego normal ou protegido, proporcionando-lhes actividades culturais gimnodesportivas e recreativas de valorização pessoal e integração social e actividades de produção (luvas e malha), que sejam social e economicamente úteis;
- início (em 1989) de uma actividade produtiva de gravação e envelopagem de cartões de plástico, economicamente rentável, logo complemento do financiamento das actividades da ARCIL e que, eventualmente, possa proporcionar emprego a jovens/adultos com necessidades especiais (o recurso à utilização de novas tecnologias é considerado importante, "imposto" como é por razões de qualidade e competitividade);
- criação e manutenção de um Centro de Dia para deficientes profundos (novos espaços para este Centro estão a ser projectados);
- abertura de um Lar para deficientes profundos, através de um acordo de cooperação com o Centro Regional de Segurança Social de Coimbra e a Santa Casa de Misericórdia da Lousã, em instalações desta instituição;
- compra de três apartamentos na vila da Lousã destinados a alojamento de jovens e adultos com necessidades especiais com autonomia pessoal (cerca de 50, actualmente);
- construção e funcionamento de um Complexo de Reabilitação Funcional, na sede da ARCIL, com serviços de hidroterapia, electroterapia,

fisioterapia e ginásio, dando resposta (gratuita) aos utentes da Associação e respondendo às necessidades da comunidade local, através de acordos de cooperação com várias entidades seguradoras públicas e privadas, por exemplo, beneficiários da Assistência na Doença aos Servidores do Estado (ADSE - para funcionários públicos).

No âmbito destas actividades foi criada mais de uma centena de empregos novos (alguns dos quais ocupados por pessoas que vieram do exterior da região) tendo se conseguido também integrar um número importante de indivíduos com necessidades específicas no mercado de trabalho local.

Rede de apoios criada e desenvolvida pela ARCIL com o envolvimento, aceitação e colaboração da comunidade local, tem-se constituído como factor atractivo de população exterior à Lousã, pelo esperado apoio para membros e familiares com dificuldades de integração social e profissional.

Recursos do partenariado

A ARCIL tem 97 funcionários, criou 61 lugares de "emprego protegido" e presta atendimento a cerca de 300 utentes, provenientes do concelho da Lousã e dos concelhos limítrofes de Góis, Miranda do Corvo e Pampilhosa da Serra, no distrito de Coimbra. Além dos recursos humanos e sociais constituídos pelos funcionários e utentes, a ARCIL tem sido apoiada financeiramente pelos Ministérios do Emprego e Segurança Social e da Educação. Também tem recebido apoios de entidades autárquicas e de organizações particulares, das quais algumas estrangeiras. Outra fonte de financiamento (podendo constituir até 50% do orçamento anual da associação⁴) tem sido proporcionado pela prestação de serviços com outras instituições e através do autofinanciamento, sendo o autofinanciamento sobretudo baseado na venda dos produtos fabricados pelos seus utentes.

Para além de apoios e acordos directos com instituições congéneres de outros países, a ARCIL participa ainda em 6 projectos enquadrados nos programas comunitários *Horizon*, *Helios*, *Leonardo* e

⁴ O orçamento anual da ARCIL atinge aproximadamente 500.000.000\$00.

Handynet (entre 1991 e 1995 participou em 11 destes projectos) A ARCIL é também uma das entidades fundadoras de *Redes Europeias* tais como a *Cometra* e a *Philadelphia*. Esta participação disponibiliza não só alguns recursos financeiros e materiais como facilita a troca de experiências e saberes, reforçando a concepção de estratégias específicas para a intervenção local.

O Partenariado em Acção

Representação e poder

"A ARCIL", na opinião de uma técnica do Centro Regional de Segurança Social, "é uma instituição desde sempre sensibilizada para a acção social e para as questões de parceria". Segundo esta mesma técnica:

A ARCIL desde cedo concluiu que havia ganhos no parceria, quer qualitativos quer na abrangência das respostas a problemas sociais. O exemplo de um projecto de formação de mulheres, proposto pelo Centro Regional de Segurança Social do Centro, com o suporte jurídico da ARCIL, e posteriormente entregue na totalidade à gestão de uma outra associação, reflecte o quanto a ARCIL não funciona como trampolim para o poder político, ao invés de muitas outras instituições.

Parece haver uma visível sensibilidade por parte da ARCIL para promover cooperação com outras entidades na base de processos abertos e horizontais, o que é particularmente significativo dada a sua organização como instituição de solidariedade social sem fins lucrativos (suporte jurídico este que tem albergado uma multiplicidade de lógicas provedoras e de cooperação, desde as mais paternalistas e hierarquizadas até as de maior proximidade com orientações participativas).

Os parceiros dos parceriados, quer mediados quer participados pela ARCIL, tendem a encontrar-se representados numa base igualitária, onde como regra se procura garantir um espaço de oportunidade para exprimir as várias convicções e interesses e onde a tomada de decisões tende a ser partilhada. Segundo os nossos entrevistados, os interesses

diversificados quando em contexto de uma orgânica que possibilita a sua expressão e articulação constituem uma fonte de "enriquecimento". Esta orgânica tem facilitado, por exemplo, a articulação das questões prioritárias na óptica das equipas técnicas com a tomada de decisões pelos órgãos directivos. A concretização desta articulação em parceria tem permitido um acompanhamento da população mais permanente (em tempo) e mais coerente quanto às medidas e actividades desenvolvidas, condições substantivas para a melhoria na qualidade de vida dos utentes/clientes.

O protocolo entre instituições constitui, no caso de ARCIL, um procedimento comum no estabelecimento do parceria. Nas palavras de de um dos parceiros da ARCIL, o protocolo não serve simplesmente para desenvolver uma relação entre pessoas, mas, prioritariamente, materializa o interesse e condições para o relacionamento inter-institucional e inter-sectorial. Sobre as condições que possibilitam o desenvolvimento de iniciativas de parceria pode constatar-se que frequentemente as relações informais, características especialmente presentes em pequenas comunidades, estão na origem da formalização de protocolos. Este foi o caso do "P.D.I.A.S. - Projecto de Desenvolvimento Integrado de Acção Social" anteriormente referido. Ao protocolo formal pode reconhecer-se a maior vantagem da acrescida responsabilização dos parceiros agrupados à volta de um projecto comum. Apesar disso, um protocolo formal pode comportar a potencial desvantagem de bloquear dinâmicas vivas, por exemplo, contrapondo à lógica colectiva as fronteiras e o estatuto entre participantes e não participantes bem como a eventual "oficialização" de regras demasiado delimitativas.

Apesar da orientação predominante de um parceria ser a do máximo aproveitamento de recursos locais e da promoção de cooperações abertos e horizontais, pode todavia existir parceiros que tendem a ser vistos como mais importantes do que outros. No caso da experiência da ARCIL e segundo um dos entrevistados "a Câmara Municipal é um suporte importante disto tudo". A importância assim atribuída resulta não só da capacidade para mobilizar apoios financeiros, mas também do importante reconhecimento simbólico que as autarquias locais conferem às instituições e organizações com as quais entram em parceria. Não obstante o protagonismo percebido, constatou-se que coube à ARCIL o papel originário de mobilização/sensibilização da autarquia local para actividades desenvolvidas em cooperação.

Conforme anteriormente referido, as relações informais em pequenas comunidades constituem muitas vezes um ingrediente essencial para lançar uma plataforma de cooperação. Registamos, neste sentido, a experiência de uma coordenadora de um serviço para-público local que, vivendo numa cidade vizinha, referiu a sua desinserção local para promover, na base de relações anteriores, a articulação de serviços locais tal como era o seu plano de trabalho. O contacto com a ARCIL possibilitou, neste caso, a criação de uma ponte para acesso aos agentes locais na base do que temos designado como "partenariado de parceria", isto é, uma cooperação que se desenvolve quer pela via de articulação formalizada (tendencialmente mais verticalizada) quer recorrendo a processos de cooperação mais informais (tendencialmente mais horizontais). Salieta-se, todavia, que para além do papel facilitador e congregador da ARCIL, outros factores influenciam o sucesso destas iniciativas cuja concretização depende designadamente das características das instituições e agentes locais quer a partir da sua maior ou menor flexibilidade de concepção e funcionamento quer ainda com a maior ou menor disponibilidade de técnicos locais.

De acordo com a mesma entrevistada, os técnicos - "que lidam mais com a realidade local" - são cruciais para a realização do partenariado e para a consolidação do seu espírito de cooperação baseado na comunicação. Os gestores aparecem como mais influenciados pelas lógicas de preservação institucional, lógicas essas que dificultam muitas vezes - através de poderes instituídos, hábitos burocratizados inculcados, etc. - o desenvolvimento de relações de partenariado. Neste sentido, uma das entrevistadas configurou a hipótese de que "quanto mais profissionalizadas as instituições e as equipas, mais se consegue promover o partenariado". O sentido desta constatação poderá ser lido, para a realidade portuguesa, como estrategicamente orientado para a rentabilização de recursos escassos e, ainda, para a afirmação da especificidade profissional e/ou multiprofissional.

Conforme se deixou dito, as actividades principais da ARCIL relacionam-se com a integração, que se pretende plena (com ênfase para a inserção no mercado de trabalho), de todos os cidadãos na comunidade, integração essa baseada na valorização da sua diversidade. Assim sendo, a Associação está imbuída pela preocupação de promover a interiorização de direitos sociais e humanos básicos em todos os seus parceiros. Apesar desta preocupação, tal interiorização apresenta-se marcada por diversos

graus de sensibilização e capacidade de implementação. Assim, por exemplo, a visibilidade da variável género no que diz respeito à questão de igualdade de oportunidades não aparece como objectivo explícito nas prioridades da Associação (embora tenha um lugar implícito nas orientações gerais). Entre os trabalhadores e o grupo de destinatários ligados a ARCIL, as mulheres são numerosas. Também a equipa técnica é maioritariamente constituída por mulheres. Os parceiros das instituições públicas e privadas com as quais a ARCIL coopera são frequentemente mulheres, embora haja uma preponderância de homens nos lugares mais prestigiados de gestão. O facto das mulheres estarem visivelmente presentes na concretização dos partenariados desenvolvidos não garante, só por si, o seu reconhecimento como parceiras de igual estatuto, isto é, não traduz a sua presença em afirmação de diversidade. Dentro das múltiplas expressões que poderia tomar, a diferença marcada pela participação das mulheres, parece estar presente nos partenariados sobretudo atitudes de persistência e abertura na negociação. Tal contributo aparece ainda como mais orientado para os objectivos internos ao partenariado (para que o partenariado aconteça e seja bem sucedido) e menos orientado para objectivos relacionados com a afirmação no exterior do partenariado.

Recursos, qualificações e métodos de trabalho

Enquanto "associação para a recuperação de cidadãos inadaptados", a ARCIL desenvolveu, desde cedo, cooperação estreita com a Direcção Regional da Educação do Centro (DREC) e com as escolas da Lousã. Segundo um entrevistado, a ARCIL foi pioneira nos esforços para integrar todos os seus alunos no ensino regular (no caso dos alunos com inadaptação mais profunda estabeleceu-se cooperação com as CERCIS - *Cooperativas de Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas*). Na base de um protocolo assinado em 1987, a DREC destacou cinco professores para a ARCIL, e assegurou o pagamento dos salários, alimentação e transportes de um psicólogo e um elemento auxiliar a trabalhar nesta mesma Associação. Além de organizar acções de formação no âmbito das ciências da educação, incluindo a educação especial, dirigidas as equipas e as instituições locais, a DREC colocou na ARCIL alguns alunos da região centro com necessidades especiais.

A apreciação informal feita pela DREC desta experiência é muito positiva, embora não exista até hoje uma avaliação formalizada sobre os resultados do acordo - "ainda existe, de facto, como experiência semi-clandestina". Tem havido, de facto, esforços para reproduzir a experiência noutros locais. Com base nesta experiência, poderia perguntar-se como é que o parceria veicula a relação entre um serviço público e uma organização não governamental? Na verdade, todas as CERCIS e algumas IPSSs apareceram no vazio deixado pela paralisia do Estado durante o período revolucionário de 1974-75, período pródigo em iniciativas sediadas na sociedade civil. Desde então, o Estado tem assumido a tutela e, assim, a responsabilidade legal em última instância, pelo ensino administrado nessas organizações. De facto, todavia, a concepção, organização e gestão da educação convencional (num espírito do desenvolvimento de uma escola para todos) têm cabido em agências que se distribuem entre lógicas mais mercantis e/ou mais comunitárias. Deste modo, o Estado vem-se configurando um modelo de responsabilidade estatal menos directo e mais delegado. O carácter recente destas experiências associada às dificuldades de desempenho avaliativo por parte das entidades de tutela e de outros agentes envolvidos, isto é, sem uma avaliação explícita e formalizada, é difícil calcular possíveis ganhos e/ou desvios no que diz respeito às garantias (de direito e de facto) proporcionadas aos cidadãos.

Outro parceiro da ARCIL nos seus propósitos para integrar "cidadãos inadaptados" tem sido a Escola Básica 2.3. da Lousã. Em articulação com ARCIL (e no âmbito do protocolo com a DREC), a escola tem-se responsabilizado pela organização de "currículos alternativos"; além do funcionamento de uma sala de apoio a actividades especiais e um serviço de despistagem e diagnóstico (de casos/situações individuais e/ou familiares com necessidade de atendimento específico) efectuado pela Equipa de Ensino Especial e pela ARCIL. A equipa técnica da ARCIL (incluindo psicólogos e assistentes sociais) tem dado apoio a tais actividades designadamente através de reuniões semanais com os professores. Outra área de colaboração tem sido o apoio ao transporte dos alunos apoiados para a escola.

Em entrevista com a Directora da escola, apercebeu-se que, no âmbito desta colaboração, uma das grandes tarefas tem sido a sensibilização dos professores para o trabalho de cooperação com a ARCIL, ou, por outras palavras, fazer cumprir aquilo que é, de facto, a política educativa oficial de

integração na escola regular das crianças "com necessidades especiais". Sendo assim, é curioso constatar que esta área do parceriaado desenvolve-se com o objectivo de "fazer cumprir a política estatal": dito de outro modo, é a dinâmica do parceriaado - entre serviços públicos, entidades privadas e associações locais - que tem procurado defender os interesses da comunidade local face a eventual rigidez de práticas institucionais que vão, elas próprias, contra o que são considerados pela política educativa vigente os interesses nacionais. No depoimento da Directora da escola, a ligação com a ARCIL foi considerada como sendo "a sorte da escola, comparada com (escolas de) outros locais". Especificando, referiu ainda o que considerou ser um ganho mais global para a escola: a sua sensibilização para todas as diferenças, a partir da ênfase inicial induzida pela colaboração com a ARCIL em direcção aos jovens portadores de deficiência mental.

Num plano mais amplo de intervenção, a escola tem recebido apoio para os tempos livres dos jovens estudantes (por exemplo, através da criação de um centro informático). Este apoio tem sido desenvolvido na base do Projecto Nacional de Luta Contra a Pobreza (do qual a ARCIL é a entidade gestora). Deste modo se tem promovido e rentabilizado uma articulação entre parceriaados de origem, natureza e âmbito diferentes, articulação essa suportada por uma intervenção "tipo chapéu" que, promovida pela associação catalizadora e mediadora ARCIL, abrange uma multiplicidade de interesses, recursos e intervenientes. No caso da escola em apreço, esta orientação tornou possível o seu relacionamento com um leque significativo de agências locais: a Câmara Municipal, o Projecto de Luta contra a Pobreza, as Juntas de Freguesia, o Centro Regional de Segurança Social, a Misericórdia e empresas locais.

A ligação da ARCIL com a Santa Casa de Misericórdia existe há mais de 18 anos. A cooperação entre ambas as Instituições Privadas de Solidariedade Social tem sido central para a estratégia de intervenção local, em particular na protecção social dos cidadãos inadaptados da Lousã. Por um lado, a Misericórdia tem contribuído materialmente a vários níveis: infraestruturas, equipamentos, alimentação e tratamento de roupas, no âmbito do acordo com a Segurança social. Por outro lado, por exemplo, o Centro de Estimulação Precoce nasceu a partir do diagnóstico das necessidades percebidas pela ARCIL em relação às crianças com necessidades educativas especiais. Analisada a origem do estímulo para trabalho em parceria, constata-se que, diferentemente da ARCIL, que desde

sempre se desenvolveu na base da procura de colaborações, na Misericórdia, por outro lado, a iniciativa para participar em projectos de parceria tem resultado sobretudo do protagonismo dos técnicos. Conforme já anteriormente salientámos, a inovação da presença num partenariado local de uma organização como a Misericórdia depende, muitas vezes, da capacidade dos seus técnicos poderem romper com a lógica burocrática inerente às grandes organizações.

Parece não haver dúvida de que o modelo de partenariado promovido e desenvolvido pela ARCIL é um partenariado que depende de um forte relacionamento, sobretudo, entre os técnicos das diferentes instituições envolvidas. Este facto leva-nos a perguntar: qual a distinção entre cooperação inter-profissional e institucional e partenariado? No caos em análise, pode defender-se que o partenariado, diferentemente de uma cooperação institucional, depende não só de um programa comum implementado através de uma acção multidimensional como depende também de um modelo de desenvolvimento local integrado, alicerçado numa "comunidade de interlocutores", que não só se reconhece mutuamente como se *conhece* na base de um diálogo realizado ao longo do tempo e onde a comunicação resulta de uma tradução de interesses e preocupações que consegue conjugar objectivos partilhados pela comunidade. Os elementos constitutivos desta cooperação permitem designá-la como partenariado de parceria (combinação que temos vindo a definir como caracterizada por uma lógica de articulação horizontal e a partir do local, a qual se associa uma estrutura formalizada). Neste mesmo sentido, relatou-nos uma das nossas entrevistadas:

O partenariado, trabalhado através da metodologia do projecto *Horizon*, tem tomado possível a ligação entre potenciais empregadores e serviços estatais e privados através da criação de uma *linguagem comum*. Constatou-se ser mais fácil chegar a um empresário pela linguagem afectiva do que pelas formalidades. As entidades mediadoras podem funcionar como veículos de comunicação entre os empresários e os serviços estatais (como o Instituto de Emprego e Formação Profissional). É mais fácil comprometer os empresários de acordo com esta lógica do que por intermédio de expedientes formais.

A criação e sustentação de uma comunidade de interlocutores torna necessária a actualização constante da capacidade dialógica e o seu enriquecimento através de uma formação permanente no campo da comunicação. Aqui entra em jogo não só a capacidade de articular

conhecimentos, saberes e recursos locais com outros de nível nacional, supranacional e mais global como ainda a capacidade de avaliar experiências realizadas ou em curso. A ARCIL deu passos significativos no sentido de estimular estas competências de interlocução, sendo evidente que se trata de um processo ainda em curso.

Conflito e consenso

Apesar da associação que comumente se estabelece entre parceria e uma pluralidade de interesses em presença, é mais recorrente nos discursos produzidos o tema de convergência e de consenso do que a análise das tensões e conflitos. Daqui que a identificação de *loci* de tensão resulta sobretudo da leitura e interpretação da equipa de investigação e menos do reconhecimento proporcionado pelos informantes ligados aos casos em análise.

No caso de ARCIL, identificaram-se quatro domínios atravessados por tendências conflitantes. Uma primeira área diz respeito à natureza das lógicas subjacentes à experiência da ARCIL: se, por um lado, se define como um projecto de desenvolvimento local, por outro, refere-se a necessidade de adoptar uma lógica de gestão empresarial. Embora a lógica-base da associação continue a ser traduzida na lógica de um projecto, um projecto de desenvolvimento local assente no desenvolvimento humano e na rentabilização e valorização dos recursos sociais, económicos e culturais de *todos os cidadãos* da zona, existe a par uma forte pressão no sentido da concepção empresarial da Associação. Esta pressão manifesta-se, sobretudo, no permanente cuidado com a rentabilidade financeira dos investimentos feitos e o controle contabilístico que uma tal orientação pressupõe. Lembra-se, contudo, que sendo uma associação sem fins lucrativos, o superávit quando existe não pode ser distribuído entre os sócios, sendo, em vez disso, reinvestido na associação. A tendência da lógica empresarial tem sido reforçada em anos recentes, em parte, devido às exigências de aumentar o grau de autonomia financeira e, conseqüentemente, independência de funcionamento e também devido às exigências inerentes às candidaturas da associação aos programas europeus bem como à sua gestão posterior.

De facto, e segundo um dos seus elementos mais dinâmicos, a ARCIL tem tido muito pouca oportunidade para investimento na formação do seu pessoal em gestão, organização ou em comunicação. Esta circunstância, relacionada não só com a expansão rápida das actividades da Associação como também com a escassez de recursos direccionados para este fim, tem conduzido a uma situação onde, por um lado, i) se tem perdido a possibilidade de desenvolver conhecimentos e competências relevantes para os diferentes sectores de investimento da Associação, e, por outro, ii) se tem adiado o aproveitamento desses mesmos conhecimentos e competências para promover a articulação das duas lógicas em presença, que podem não ser necessariamente antagónicas (a lógica empresarial e a lógica de projecto de desenvolvimento local).

Segundo a lógica que define a Associação pelo seu compromisso com um projecto de desenvolvimento local, a ARCIL tem desenvolvido uma agenda comum na base de estratégias partilhadas pelos vários parceiros das inúmeras iniciativas onde a Associação tem tido o papel ou de promotor ou de participante. Por outro lado, quando esta lógica tem entrado em choque com a lógica da gestão empresarial, as tensões resultantes são, em larga medida, ultrapassadas através da capacidade demonstrada por alguns dos líderes da Associação. Sem dúvida que a capacidade da Associação para dialogar e negociar com actuais e potenciais parceiros tem sido afectada por essas tensões. No entanto, a clareza de objectivos e a determinação para desenvolver uma metodologia de intervenção comunitária, baseada nas capacidades, competências e necessidades locais têm conseguido, até agora, conter efeitos esperados de tais tensões. Na verdade, a própria dimensão (e história) da ARCIL - hoje responsável, como acima verificámos, por uma prestação de serviços de importante envergadura - reforça a natureza orgânica da sua interacção com a comunidade local.

Uma segunda área de questões refere-se aos problemas especificamente defrontados pela Associação no sentido de a vincular a uma orientação partidarizada, assim angariando através das actividades socialmente reconhecidas visibilidade local para este ou aquele partido político. Acresce ainda ter havido, há pouco tempo atrás, um desvio de fundos (por parte de um funcionário da ARCIL), facto que levou alguns à tentação de justificar uma intervenção externa face a esse momento de fraqueza institucional. De facto, a imagem pública da ARCIL foi

temporariamente afectada, tendo uma entrevistada nossa afirmado: "(...) durante muitos anos, a ARCIL foi a menina dos olhos lindos da nossa instituição; quando houve o problema do desvio de verbas, esta visão ficou um bocado turva". Face a este incidente, a capacidade de recuperação da ARCIL, num espaço relativamente curto de tempo, tem sido citada como prova da identidade de objectivos entre a Associação e os interesses da comunidade local.

Uma outra área de tensão tem que ver com as representações convencionais face ao problema central para que se orientava a actividade da ARCIL (população portadora de deficiência). Apesar da concepção original da Associação, durante muito tempo foi identificada pela população local sobretudo como uma instituição "para os tolos", imagem essa que acompanhou a Associação durante a sua fase de implantação e que conflitava com os propósitos de inserção social plena dos cidadãos com necessidades especiais. A diversidade de actividades promovidas bem como a capacidade da Associação para desenvolver os dispositivos necessários para a resolução de problemas locais foram cruciais no reconhecimento público do seu valor, o que a par contribuiu para corrigir a concepção original sobre os principais destinatários da Associação.

Finalmente, poderá mencionar-se um certo conflito entre a natureza das iniciativas e o *ethos* desta Associação por relação às lógicas e hábitos dos poderes públicos. Estes, ao nível local, só muito recentemente começaram a ganhar algum protagonismo no domínio do desenvolvimento local. Como assinalaram Rodrigues e Stoer na sua análise da relação entre *acção local e poder local*,

(...) são significativamente baixas as expectativas colocadas na dimensão local em Portugal, enquanto espaço de resolução de problemas. A ser assim, pareceria que um primeiro processo para o reforço de acção local poderia resultar (do) exercício de inter-relação e valorização do poder local.
(1993: 226)

De facto, as dificuldades muitas vezes experimentadas pela ARCIL no estabelecimento de um diálogo frutífero com os poderes públicos locais resultaram, entre outros, da atitude predominantemente de fiscalização burocrática e menos de uma postura de parceiro igual, confiante e claro quanto ao valor da sua contribuição.

A experiência aponta neste domínio para a necessidade de reforço do ambiente dialógico a nível local designadamente proporcionando espaço de interacção com múltiplos agentes e negociação de interesses diversificados.

O Impacto do Partenariado

O partenariado como um método de trabalho

Uma das entrevistadas afirmou: "as entidades públicas têm grandes dificuldades em lidar com parcerias; não entendem o projecto como seu e são fechadas à flexibilização dos procedimentos. Esta etapa tem sido ultrapassada, apenas porque há directivas europeias que o encorajam". Esta afirmação recoloca duas das questões acima referidas no que diz respeito ao partenariado como método de trabalho: por um lado, o constrangimento face a este método que constitui o défice de protagonismo das entidades públicas (neste caso, locais e regionais) e, por outro, o potencial facilitador deste mesmo método para desobstruir canais de comunicação que foram tão evidentemente bloqueados pelo poder político central durante muitos anos.

Há evidência de que a ARCIL, praticando e promovendo um "partenariado de parceria", tem sido eficaz através dos efeitos produzidos, sobretudo em entidades públicas, pela sua acção: "(...) há aprendizagens, por parte dos técnicos do Centro Regional de Segurança Social com o exemplo da ARCIL. Contudo, não é fácil fazer com que outras instituições tenham dinâmicas como esta". Neste mesmo sentido, é dito que os projectos conjuntos com a ARCIL tinham sempre como objectivo a disseminação de resultados e o envolvimento de novas instituições/utentes. Infere-se daqui que um dos objectivos da postura da ARCIL na parceria é a sensibilização para esta dinâmica junto de outros parceiros.

Alguns dos resultados desta sensibilização podem ser percebidos através dos depoimentos sobre os benefícios do partenariado referidos pelos diversos parceiros entrevistados:

- .há uma melhor rentabilização de recursos humanos e financeiros;
- .podemos fazer coisas diferentes no mesmo espaço;
- .nesta dinâmica, é assegurado o *feedback* do que cada um faz, para os outros;
- .há uma melhor comunicação entre as pessoas;
- .há um melhor ajustamento das instituições às realidades sociais e económicas;
- .há uma melhor inserção da pessoa deficiente: com este grupo-alvo, as pessoas pautam-se por princípios muito humanistas;
- .há um projecto de formação que pode ser integrado por diversas pessoas: pela relação entre diversas organizações evita-se o "espírito de capela";
- .aprende-se que os deficientes não são as pessoas, os equipamentos é que são deficientes;
- .é importante entender a dimensão do deficiente na sua ligação frequente a famílias muito carenciadas;
- .aprende-se que o deficiente não é marginal, a sociedade é que o marginaliza.
- .o partenariado promove a rentabilização dos recursos e (uma) co-responsabilização das verbas;
- .há uma melhoria da qualidade de vida para os utentes e para o desempenho técnico;
- .é o início de uma cultura de colaboração.

Significativamente, a limitação mais enfatizada da parceria foi a "incapacidade de responder a todas as solicitações" - o que pode levar à não realização de expectativas (por exemplo, aquelas criadas ao nível da população). Aqui foi citado o exemplo do lar de acamados - ainda não acabado porque neste momento "não há meios económicos".

O impacto do partenariado sobre a exclusão social

No contexto português, os limitados apoios orientados para os cidadãos com necessidades especiais identificam este domínio como particularmente vulnerável e de risco social. Tais circunstâncias justificaram

a emergência de um número significativo de iniciativas da sociedade civil com objectivos idênticos embora com formas jurídicas e actividades diferenciadas. Refira-se neste domínio o movimento cooperativo das CERCIs (Cooperativas de Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas) que implantou no conjunto do país cerca de cinco duzenas de iniciativas abrangendo crianças e jovens entre os 6 e os 18 anos, organizando actividades de formação profissional e actividades ocupacionais. A iniciativa de ARCIL organizada na base de uma associação integra-se neste movimento/resposta da sociedade civil à população com necessidades especiais com a particularidade de um investimento desde início em animação e convocação de parceiros a vários níveis para a concretização das actividades planeadas. Sem dúvida que um dos primeiros impactos conseguidos refere-se à desmarginalização do tema da deficiência, não só integrando esse tema no debate local, como, ainda, reunindo aderentes para eventuais iniciativas nesse âmbito.

Este ganho qualitativo tem tido impacto também no número de utentes abrangidos, que no presente são aproximadamente 300.

Segundo os entrevistados, e para além do anteriormente referido, a colaboração com a ARCIL tem sido muito positiva, nos seguintes aspectos:

i) tem permitido conhecer a Associação e o seu projecto de integração de cidadãos com necessidades especiais (é difícil encontrar uma organização congénere na zona). Foram criadas áreas de desenvolvimento variadas, integrando os diversos tipos de deficiências existentes na zona de intervenção. É um projecto multifacetado, uma vez que prevê a formação, orientação e integração pelo trabalho do deficiente;

ii) tem permitido o desenvolvimento de um serviço de reabilitação funcional, tendo como meta a reinserção do cidadão portador de deficiência. É importante que este processo de reabilitação funcional não seja interrompido, embora requeira valências de que o hospital não dispõe. Assim, a complementariedade com os serviços da ARCIL torna-se manifestamente evidente;

iii) tem confirmado a natureza do serviço de reabilitação em termos gerais, entendido enquanto plataforma de colaboração com outros serviços hospitalares, mas, neste caso, virado para o exterior, reflectindo a sua preponderância de serviço social.

Na análise do impacto das actividades da ARCIL sobre a exclusão social, deve-se também tomar em conta os resultados produzidos através

dos diferentes partenariados constituídos não só na base da integração de cidadãos com necessidades especiais. Assim, por exemplo, o projecto da Luta Contra a Pobreza bem como as actividades de diversas instituições sociais na zona saíram reforçados ganhando maior atenção sócio-política para as actividades desenvolvidas. Isto é, talvez se possa falar de um efeito de contágio que partindo inicialmente dos cuidados orientados para a população com necessidades especiais veio influenciar outras diferenças e vulnerabilidades sociais.

O impacto do partenariado sobre a política social e o contexto mais amplo

O partenariado implementado pela ARCIL tem conseguido concretizar um modelo de provisão que, sem demitir o Estado, tem acentuado a capacidade de iniciativa sediada na comunidade local e os seus agentes. Deste modo, se pode falar no ensaio relativamente bem sucedido de um sistema de provisões que aproveita de vários agentes de diversos recursos e que acciona processos de trabalho mais participados. Pode falar-se de um efeito de exemplaridade, que no caso da ARCIL tem, sobretudo, sido sugestivo como partenariado de acção.

A cooperação envolvendo parceiros europeus quer por via de iniciativas conjuntas quer através da troca de informações e saberes tem influenciado os decisores de política, a nível nacional, quer quanto às concepções e prioridades quer ainda quanto à valorização das experiências portuguesas.

Conclusão

A ARCIL continua a desenvolver actividades no domínio da educação e formação básicas de pessoas com necessidades especiais (conceito que hoje é cada vez mais inclusivo de diversas diferenças e desigualdades que atingem as populações a nível local). O alargamento e diversificação de actividades têm que ver com o reforço de um apoio cada

vez mais abrangente que contempla não só práticas de reabilitação como também práticas de prevenção.

A natureza original do projecto deu ênfase às dificuldades particulares inerentes à integração de pessoas com necessidades especiais. Assim, tanto a imagem local do projecto como o seu financiamento dependiam da eficácia na resolução de problemas concretos ao nível da população local. O centro de reabilitação funcional foi estabelecido, na base de protocolos com entidades locais (por exemplo, serviços públicos e companhias de seguros), promovendo uma relação pioneira da população local com os portadores de necessidades especiais. Muitos dos serviços, infraestruturas e oportunidades de emprego criadas prioritariamente para a população específica da ARCIL vieram a alargar-se e beneficiar o restante da população: uma modalidade de solidariedade que só conhecia o percurso inverso, isto é, da população em geral "a favor" da população portadora de deficiência. Também a parceria no sector de habitação com a Câmara local e outras entidades públicas e privadas tem produzido resultados inovadores quer pelo grau de envolvimento suscitado junto da população destinária quer, ainda, pelos efeitos no custo das iniciativas comparativamente com os efeitos de produção e reparação de alojamentos.

O reconhecimento do trabalho feito pela ARCIL justificou a sua escolha entre todos os parceiros para gerir um projecto local integrado no Programa Nacional da Luta Contra a Pobreza. A particularidade desse reconhecimento parece ter que ver com a lógica desenvolvida pela Associação de uma abordagem integrada dos problemas locais com prioridade para as pessoas menos privilegiadas e numa óptica de inclusão multisectorial de agentes a vários níveis (local, nacional, europeu). Através desta iniciativa, nascida e dinamizada localmente, permeada por uma lógica de organização a partir da base, encontra-se não só um partenariado mas, antes, combinações diversas de partenariado de acordo com os domínios e projectos em causa. O lado formal da cooperação é concretizada principalmente pela via de planos de trabalho específicos, muito mais do que na base de um acordo global. Por via da regra, a ARCIL constitui a força motor, proporcionando não só o estímulo inicial como sendo também um elemento dinamizador permanente e avaliador privilegiado das actividades realizadas.

Particularmente interessante é a maneira como a emergência de um projecto orientado para um problema específico - a integração de

peças com necessidades especiais - evoluiu para um projecto diversificado, baseado numa lógica de desenvolvimento local que não só abrange vários domínios de actividade como categorias diversas da população local (peças com deficiência, idosos, jovens, mulheres e crianças). Olhando de novo para os resultados alcançados, vale a pena sublinhar os seguintes:

- a contribuição da ARCIL para o melhoramento das infraestruturas físicas locais e dos equipamentos sociais;
- a criação de emprego local (mais de 200 postos de trabalho criados);
- o efeito de exemplaridade deste projecto no estímulo para iniciativas semelhantes noutras regiões do país;
- a cooperação através de candidaturas a programas europeus tem viabilizado projectos que, além de estimularem a mobilidade e a partilha de experiências e competências, tem contribuído para a injeção de fundos e para o aproveitamento de recursos variados.

Capítulo 4

Estudo de Caso

Associação "IN LOCO" (Intervenção, Formação, Estudos para o Desenvolvimento Local)

Descrição do Partenariado

Contexto e origens do partenariado

Em 1985, a constatação por parte de um grupo de professores da Escola Superior de Educação de Faro da situação de grande isolamento e abandono em todo o interior serrano da zona algarvia foi a origem primeira do projecto. Com o apoio da Fundação Benard van Leer da Holanda, foi então iniciada uma investigação-acção orientada para o desenvolvimento de um projecto junto das crianças da Serra do Caldeirão (o projecto RADIAL¹) dando particular atenção aos actores locais, potenciais interessados e intervenientes. Duas áreas, que se pretendiam articuladas por uma lógica de desenvolvimento integrado da comunidade, foram detectadas como prioritárias: a criação de emprego e o apoio a crianças.

O projecto RADIAL organizou-se em apoio a crianças do meio rural (pela formação de animadores sócio-educativos, criação de espaços lúdicos e de desenvolvimento pessoal e social, centros de animação infantil, actividades de educação itinerante) e suas mães (mediante formação profissional e apoio à criação de pequenos projectos empresariais).

Com a criação da Associação "IN LOCO", em 1988 (associação essa particularmente orientada para questões de animação sócio-económica local²), o Projecto RADIAL transformou-se na vertente sócio-educativa desta

¹ RADIAL significa "Rede de Apoio ao Desenvolvimento Integrado do Algarve.

² "A Associação IN LOCO foi criada legalmente em 28 de Agosto de 1988. Segundo os estatutos a sua actividade tem como objectivos: (i) promover o desenvolvimento local entendido como processo de melhoria das condições culturais e materiais da vida das populações, através de iniciativas de base comunitária; (ii) promoção e plena valorização dos recursos humanos e materiais do interior serrano, em ligação com as populações locais e todas as instituições e personalidades interessadas" (da brochura *Perfil*).

Associação, tendo ganho as iniciativas deste projecto uma nova dimensão. Desenvolveu-se desde o início uma metodologia de cooperação implicando Comissões de Pais, transformadas mais tarde em Associações Locais e estas em Instituições Particulares de Solidariedade Social, e o Centro Regional de Segurança Social. Sempre foi filosofia da Associação "IN LOCO" passar gradualmente a gestão das iniciativas locais que vai gerando para as mãos de organizações locais. No âmbito deste mesmo projecto RADIAL, criou-se recentemente (1m 1995) um Centro de Recursos para a Intervenção Educativa e desenvolveu-se, desde 1986, a formação em serviço. O trabalho iniciado em 1985 junto de 4 freguesias veio a abranger a partir de 1995 um conjunto de 31 freguesias. O processo de educação itinerante (com a colaboração de familiares e enquadrado/facilitado por educadores) passou a dispôr de três ludotecas (igualmente itinerantes) para apoio às escolas isoladas nos concelhos de Alcoutim, Mértola e Almodôvar. Na sequência deste mesmo processo organizou-se, em Alcoutim, com o apoio do Centro de Saúde e da Câmara Municipal, um serviço de enfermagem itinerante apoiado pelo funcionamento de uma carrinha devidamente equipada.

A segunda vertente de trabalho da Associação "IN LOCO", a educação de adultos e, mais especificamente, a formação de mulheres, desenvolveu-se a partir das comissões formadas de pais e mães. As mulheres, devido à sua situação de desvantagem face ao emprego, interessaram-se por participar em formação profissional. Em 1987, iniciou-se o apoio com base no Fundo Social Europeu que permitiu, além de formação, que fossem atribuídas bolsas de formação equivalentes ao salário mínimo. Foram diversos (7) os cursos organizados no âmbito do Programa Conservação do Património Cultural (com o apoio do Instituto de Emprego e Formação Profissional - IEFP) nos sectores, Moda, Artesanato, Doçaria, Plantas Aromáticas e Medicinais. Criou-se, ainda, o projecto RIMA que desenvolveu uma rede de apoio às iniciativas empresariais de mulheres no mundo rural, entre 1991-93. No conjunto destas iniciativas, a Associação "IN LOCO" proporcionou apoios, tanto às beneficiárias do Programa, nos processos de candidatura, na concepção dos projectos, no acompanhamento e avaliação das experiências, como ao próprio IEFP pela elaboração de recomendações e propostas de nova regulamentação. A título exemplificativo refira-se a criação de um fundo comum de poupança entre as formandas de cada curso com o que se pretendia viabilizar um

investimento continuado e sustentado (para além dos períodos do financiamento assegurado).

Uma terceira vertente de actividades da Associação iniciou-se com a sua participação no âmbito de programas comunitários, tais como o LEADER. A proposta a este programa foi feita em 1991, tendo recebido os primeiros financiamentos em 1992. O objectivo do projecto era o desenvolvimento das zonas rurais da Serra do Caldeirão (Norte do Algarve e Sul do Alentejo). A Associação "IN LOCO" foi escolhida como uma das 20 iniciativas locais portuguesas com responsabilidade de gestão, de animação e assistência técnica, actividades estas subvencionadas pelo referido programa europeu (LEADER). 3.700 km² era a dimensão da zona coberta, que abrangia 50.000 habitantes. Os eixos estratégicos definidos incluíam: animação e educação comunitárias, valorização dos produtos locais através da modernização dos processos de transformação e a sua promoção e comercialização nos nichos de mercados adequados³ além de turismo rural e cultural. O desenvolvimento do projecto foi feito através de cooperação com autarquias e com associações locais e pequenas empresas e empresários individuais. No âmbito deste projecto, criou-se ainda, em 1994, o Centro de Recursos, Investigação Aplicada e Inovação para a Média Montanha (CRIAImm), no qual a Associação coopera com a Direcção Regional de Agricultura do Algarve, a Câmara Municipal de Loulé, a Universidade do Algarve e o Instituto Florestal. Este centro tem-se preocupado, entre outras, com as seguintes questões:

- i) viabilização da pequena exploração familiar rural;
- ii) equacionamento dos objectivos de modernização para a zona alvo;
- iii) desenvolvimento das tecnologias necessárias e adequadas às diferentes iniciativas (designadamente recuperando tecnologias tradicionais do local).

Além de participar e cooperar numa série de iniciativas na área de turismo rural, é de destacar a coordenação, pela "IN LOCO", de uma rede de 6 agências de desenvolvimento rural, em Portugal e em Espanha, tendo em vista a elaboração de "Normas de Qualidade" para o acolhimento turístico em meio rural, com o apoio do CEDRE (Estrasburgo) e da DGXVI/CE (1993-

³ A "IN LOCO" está na origem (e é accionista maioritária) da empresa Serra Mãe (S. A.), a qual visa a promoção e a comercialização dos produtos e serviços das áreas serranas do Algarve e do Alentejo. Esta empresa, criada em Outubro de 1992, iniciou dois postos de venda ("Casa de Serra") em duas localidades (Salir, 1993 e Faro, 1994) que promovem a venda directa ao público de artesanato genuíno local e de produtos agro-alimentares locais de qualidade.

94). A Associação também participa na rede "Via Mediterrânea", e na área das novas tecnologias, como por exemplo na rede telemática LEADER PORTUGAL.

Em 1993, a "IN LOCO" associou-se a mais de uma dezena de outras agências de desenvolvimento local em meio rural visando a criação da ANIMAR - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local em Meio Rural. De colaboração com o Núcleo de Empresas da Região Algarve (NERA) e com uma associação de desenvolvimento local da zona oeste do Algarve (Associação Vicentina), preparou e propôs uma candidatura para uma subvenção global para o desenvolvimento local (1994-99) (instrumento técnico-financeiro sobre responsabilidade do DG XVI/CE). Desta cooperação resultou a GLOBALGARVE, constituída como Agência de Desenvolvimento Regional, em Outubro de 1994, através da inclusão de numerosas entidades regionais, públicas e privadas (Câmaras Municipais de Faro, Loulé, Olhão e Tavira, Associação dos Municípios do Algarve, Região de Turismo do Algarve, Associação Nacional de Jovens Empresários, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas, etc.).

A Associação "IN LOCO" organiza ainda seminários e cursos de animação e gestão de formação (por exemplo, no âmbito dos programas HORIZON, NOW, etc.) e realiza estudos de investigação sobre a região. Edita ainda uma revista trimestral *A Rede* (desde 1990). Esta revista constitui um espaço de divulgação e debate de iniciativas, processos e métodos no campo do desenvolvimento local. É também responsável pela edição do *Jornal da Serra* (desde 1993) sobre e dirigido à zona de intervenção LEADER. Finalmente, é de assinalar a edição pela Associação de uma série de livros e brochuras sobre a região.

Estrutura do partenariado

Os partenariados dinamizados pela Associação "IN LOCO", ou nos quais a "IN LOCO" tem sido solicitada a participar, têm-se desenvolvido igualmente como "partenariados de parceria" e "partenariados de parceria", ou, por outras palavras, têm-se desenvolvido como um tipo de cooperação que oscila entre parceria e parceria. Esta oscilação tem que ver com a base do desenvolvimento dos partenariados que tem sido, de

acordo com a tipologia de Craig (1994: 24-25), um modelo híbrido entre o modelo de "acção" e o modelo de "intermediação". Isto é as iniciativas de parceria, além de se estruturarem através do local, têm-se constituído como formas de apoio a agências e organizações baseadas na comunidade as quais têm como objectivo a "provisão". O conjunto das iniciativas envolve assim um repensar do local na base de inputs muito abrangentes, proporcionando apoio, facilitando o planeamento e a capacidade de exercer pressão (sobre entidades regionais, nacionais, europeias). A par desenvolvem processos de avaliação (de necessidades e da eficácia do próprio parceria), além de promover a ligação entre agências públicas e privadas e organizações e associações da comunidade local. Trata-se de um modelo "misto" de parceria, ou um parceria "em oscilação", cujas vantagens se centram, i) por um lado na sua capacidade de promover programas europeus e nacionais, ao mesmo tempo que funciona como protagonismo de mudança ao nível local e, ii) por outro lado, na sua capacidade de evitar, através de acções promotoras da distribuição de recursos entre os parceiros, os perigos da burocratização e centralização.

A Associação "IN LOCO" está organizada e funciona como associação sem fins lucrativos. Os associados da "IN LOCO" ou são profissionais que lá se inserem em regime de profissão liberal ou estão enquadrados em organismos intervenientes na Região Algarvia. De acordo com esta concepção de parceria que promove:

(...) a Associação IN LOCO não pretende constituir-se numa base nacional, nem como associação de massas, dando prioridade ao conhecimento directo entre todos os associados e a sua participação em projectos e actividades, continuando aberta aos que vêm no desenvolvimento local um espaço livre e criativo para o seu investimento profissional e pessoal. (Brochura *Perfil* da Associação "IN LOCO")

Os parceiros da Associação incluem entidades e serviços públicos como as autarquias da região (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia), a Universidade do Algarve e outras universidades (nacionais e estrangeiras - por exemplo, o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, e o Instituto de Investigação Italiana), serviços centrais e regionais da administração pública (Direcção Geral do Emprego, Instituto de Emprego e Formação Profissional, Direcção Regional de Agricultura, Direcção Regional de Educação, Instituto de Juventude, Centro Regional de Segurança Social, Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da

Agricultura e Pescas, Associação dos Municípios do Algarve, Região de Turismo do Algarve, etc.), fundações particulares (as Fundações Gulbenkian e Van Leer), empresas locais e regionais (sobretudo, pequenas e micro empresas) e organizações, associações e colectividades locais.

Através da sua participação e gestão em programas europeus (por exemplo, HORIZON, LEADER, NOW, ERGO, EUROFORM, TELEMATIQUE), redes (por exemplo, IRIS - rede europeia de iniciativas de mulheres), e centros de estudo e formação (por exemplo, CEDAG - Centro de Estudos e Desenvolvimento da Agricultura e dos Grupos, Rennes, França e CIPA - Centro de Instrução Profissional Agrícola, Bologne, Itália), a "IN LOCO" tem encontrado, e consolidado, a cooperação com numerosos parceiros internacionais.

Objectivos e actividades do partenariado

O desenvolvimento deve basear-se na vontade e nos saberes dos indivíduos e dos grupos dispostos a levar a cabo a tarefa de melhoramento da qualidade de vida nas freguesias onde vivem e trabalham - considerando este processo como a conquista do estatuto de cidadão pleno e como fundamento da construção de uma democracia participativa.

O desenvolvimento deve ser o produto de uma sinergia criativa entre as populações locais e os profissionais exteriores, entre as organizações de base e os serviços públicos, entre as antigas tradições e a modernidade.

O desenvolvimento deve ser plenamente percebido e participado, integral e integrado, favorecendo uma forte dinâmica local e associado às exigências da lógica empresarial e às da solidariedade social.

O desenvolvimento deve situar-se numa perspectiva ecológica capaz de defender e valorizar o património natural, social e cultural.

O desenvolvimento deve traduzir-se num processo de educação permanente capaz de criar uma cultura do desenvolvimento e, simultaneamente, de gerar um projecto social e cultural.

A construção da Europa não pode limitar-se aos acordos entre estados e às alianças entre grandes empresas mas deve, ao contrário, afirmar-se através da interacção permanente dos projectos de natureza cultural, social e económica, concebidos e controlados a nível local e regional. (Brochura *Perfil da Associação "IN LOCO"*)

Enquadrada pela filosofia de desenvolvimento acima descrita, a Associação "IN LOCO" tem promovido objectivos como: o desenvolvimento local e rural integrado; a valorização dos produtos locais; o apoio às pequenas e médias empresas; a promoção do turismo rural; o apoio ao artesanato e ao desenvolvimento das novas tecnologias para actividades rurais; o trabalho com crianças e jovens em meio rural, a formação de jovens animadores locais, de mulheres em zona rural, bem como de acções de formação contínua; a realização de estudos e investigação sobre as zonas de intervenção e a divulgação de experiências significativas (locais, nacionais e internacionais) através da realização de seminários e intercâmbios internacionais e através de publicações várias, incluindo uma revista trimestral.

As actividades realizadas pela Associação "IN LOCO" desenvolvem-se, como o próprio nome da Associação indica, a partir do local, local esse que é simultaneamente concebido como "local-problema" e como "local-esperança" (Melo, 1991). É "local-problema" no sentido em que exprime o resultado de uma linha dominante na organização social e económica das nossas sociedades, cujas repercussões se dão a nível local; é "local-esperança" no sentido em que exprime a "possibilidade de experimentação social, que nos abra novas vias e não nos deixe cair na dimensão única para que parece empurrar-nos o actual sistema dominante sócio-económico" (*ibidem*: 4). Nesta lógica, defende-se que é possível apostar, a nível local, em actividades que podem ser benéficas para toda a população ou para a grande maioria da população. Para que tal possa acontecer, torna-se fundamental encontrar a nível local plataformas às quais as pessoas reconhecem esse potencial benefício. Estas plataformas podem estimular a criação de organizações de tipo local, organizações baseadas em necessidades locais e "não em directivas políticas que vêm das cúpulas e têm normalmente um efeito de divisão entre as pessoas" (*ibidem*: 5).

O papel de facilitar o desenvolvimento local é visto pela Associação "IN LOCO" como podendo promover orientações plurais a nível da organização da sociedade e da produção, especialmente nas pequenas localidades ou territórios mais desfavorecidos. Assim, consegue-se confrontar dois tipos de perigo que actualmente as desafiam: por um lado, um processo de assimilação/colonização que as esvaziam, por outro, um processo de desprezo total pelos eixos de crescimento em curso que as condenam a uma situação de exclusão (Melo, 1991).

A confrontação desses perigos que pretende promover um pluralismo a nível da organização da sociedade e da produção passa por uma criação cultural, baseada na promoção de direitos e deveres (a responsabilização dos serviços públicos e associações locais), e pelo contacto permanente e positivo entre representantes do local e os de outros níveis de actuação:

É fazer o encontro entre os saberes locais e os saberes, digamos, eruditos - os saberes da investigação científica actual; é encontrar novas combinatórias. É o pôr as técnicas em confronto: técnicas tradicionais e novas tecnologias. É o levar ao conhecimento dos mercados mundiais os produtos locais, os artesãos tradicionais; é o procurar articulações de toda a espécie; é o reforçar contactos entre representantes do local e representantes do global. É levar ao diálogo, e até ao conflito, entre a tradição e a modernidade. (Melo, 1991: 8)

Recursos do partenariado

Autour de lui, Alberto Melo a su progressivement souder une vraie équipe, formée de fortes personnalités, de techniciens aguerris, pour qui la démarche du développement local constitue un idéal. Les salaires à IN LOCO sont relativement peu élevés. C'est une politique délibérée, expliquera Alberto Melo, dont le but est de fixer dans le groupe les éléments réellement motivés. (Lemaître, 1994-95)

A Associação "IN LOCO" é composta actualmente por 30 profissionais especializados (todos em regime de trabalhadores independentes), com experiência significativa em diversos sectores: desenvolvimento local e regional; economia do desenvolvimento; administração pública; ordenamento do território; metodologia de projecto; técnicas de intervenção e gestão de pequenas e médias empresas (PME); cooperativismo; formação profissional; educação de adultos; associativismo; educação de infância; comunicação; documentação e informação; antropologia; ecologia; análise de sistemas agroflorestais; animação sócio-cultural; criação de micro-empresas; telemática; psicologia social, etc..

São de diversas origens os recursos financeiros conseguidos: através de i) participação em programas europeus como LEADER (foram co-financiados 176 projectos, ascendendo a mais de 1 milhão de contos o investimento total [1.000.000.000\$], dos quais cerca de 600.000 provieram da contribuição dos Fundos Estruturais, entre 1992-94) e NOW, ii) fundações particulares (Fundaç o Bernard van Leer, Holanda, apoio significativo constante desde 1985, e, muito pontualmente, a Funda o Calouste Gulbenkian, Portugal) para projectos de car cter s cio-educativo. O Projecto RADIAL, por exemplo, desenvolveu-se com o apoio da primeira destas Funda es, al m da Universidade do Algarve (anteriormente o Instituto Polit cnico de Faro), das C maras Municipais, Juntas de Freguesia e a Direc o Regional de Educa o.

Face ao seu reconhecimento como ag ncia de desenvolvimento de interesse local, a "IN LOCO" tem sido tamb m subsidiada pelo Instituto de Emprego e Forma o Profissional. Este atribuiu, durante dois anos, um subs dio para arranque e manuten o de actividades em geral, al m dos apoios destinados a cursos de forma o em  reas espec ficas como tecelagem, plantas medicinais, costura, brinquedos, etc.. A coopera o entre a IEFP e a "IN LOCO" foi reconhecida, pelos entrevistados de ambas as institui es, como uma coopera o  til, a qual se desenvolve tendo por base os programas e prioridades elaborados pelo IEFP (expressando prefer ncias em certa zonas e certas iniciativas). Segundo a Direc o do IEFP, a contribui o mais importante da colabora o IEFP/"IN LOCO", a n vel local, tem sido a divulga o de informa o (  popula o local), assim desenvolvendo capacidades para lidar com a administra o p blica (postos de informa o, por exemplo, foram colocados nas Juntas de Freguesia, mesmo nas zonas mais remotas da Serra). Al m desta contribui o, parece ser de salientar a capacidade da "IN LOCO", com base no conhecimento pr ximo das necessidades locais, de accentuar n o apenas os interesses e prioridades locais, no conjunto da oferta dispon vel no IEFP, mas de influenciar o pr prio processo de administra o de servi os de forma o com base na sua experi ncia para induzir mudan as sociais. Elucidativo desta interac o tem sido o apoio do IEFP  s ao artesanato e para a cria o de uma rede de comercializa o de produtos locais, na base da qual apoiaram a cria o da "Casa da Serra" (como contributo para promover o escoamento da produ o local).

Vários pólos de dinamização foram desenvolvidos no âmbito do LEADER I e do NOW, funcionando simultaneamente como "grupos-alvo" e parceiros (designadamente na forma de microempresas). Um bom exemplo desta dupla condição pode ser ilustrado pela experiência das actividades e envolvimento da Quinta do Freixo. De facto, se por um lado, essa unidade agrícola acedeu através da "IN LOCO" a apoios que contribuíram para o desenvolvimento quer da fábrica de doces tradicionais (compotas e queijo de figo) quer da promoção do turismo rural (isto é, na situação de grupo-alvo), por outro lado, tem assumido mais recentemente e com base na experiência feita o papel de núcleo informante e dinamizador quer das potencialidades do local como das oportunidades para iniciativas de desenvolvimento (o que inscreve esta iniciativa no conjunto dos parceiros da "IN LOCO"). Neste mesmo sentido, tem desempenhado um protagonismo significativo no desenvolvimento e consolidação de uma rede de informação, auto-apoio e formação na base da responsabilização activa promovida pela experiência feita enquanto integrante do grupo-alvo. Aliás, esta parece ser uma orientação transversal na intervenção local da Associação "IN LOCO": trabalhar e aproveitar, em simultaneidade, a dupla condição de beneficiário e agente dinamizador ou, por outras palavras, construir parcerias alicerçadas também, mas não exclusivamente, na população-alvo local.

Outro exemplo é constituído pelo apoio e estímulo dados pela Associação "IN LOCO" à criação e desenvolvimento de outras associações locais (por exemplo, a Associação Castelar em Salir - Loulé). O papel da "IN LOCO" realizou-se através de um apoio logístico e da acessibilidade de informação (no que as associações locais foram predominantemente grupos-alvo) com o que se contribuiu para a existência de um outro pólo de animação local, com o que simultaneamente se marcava a intenção de maior proximidade com as preocupações e necessidades locais específicas (e neste desempenho estas associações se tornaram parceiros do projecto "IN LOCO").

Como nota final e de síntese, consideramos que um dos recursos mais importantes accionados pela "IN LOCO", em matéria de parceria, foi o de suscitar para cada projecto local um tipo de cooperação particular. No seu percurso para a promoção de desenvolvimento local, à diversidade de carências e frentes de investimento a atender, fez a "IN LOCO" corresponder uma pluralidade de estratégias de cooperação que, por um lado, permitissem não negligenciar os agentes/agências/recursos existentes

e, por outro lado, não os envolvendo em dinâmicas de difícil tensão designadamente na fase de descoberta do seu potencial e capacidades para interagir.

O Partenariado em Acção

Representação e poder

A "IN LOCO", sendo uma associação sem fins lucrativos, e defendendo i) uma filosofia baseada na descentralização, responsabilização e envolvimento local e ii) uma metodologia de intervenção no desenvolvimento comunitário baseada na investigação-acção, mostra uma sensibilidade e uma preocupação especiais com as questões de representação e poder no âmbito das iniciativas de cooperação. Dado que um dos objectivos principais da Associação tem sido lutar para uma representação "visível" de pessoas, grupos, culturas, muitas vezes marginalizados, ou subalternizados, pela lógica do desenvolvimento em grande escala, tem havido uma tendência para o reforço da territorialização dos próprios grupos-alvo. Pode considerar-se que esta orientação foi assumida explicitamente com a definição da zona de intervenção quando da candidatura da Associação "IN LOCO" ao programa europeu LEADER (em 1991). Assim, o projecto, designado "ARRISCA" ("Apoio à Revitalização Rural Integrada da Serra do Caldeirão"), especificou como território a particularizar a "Serra do Caldeirão/Ribeira do Vascão".

De facto, ao longo dos contactos realizados junto de parceiros locais evidenciaram-se duas lógicas de desenvolvimento subjacentes aos diferentes projectos e parcerias: uma mais preocupada com o impacto do desenvolvimento ao nível do rendimento nacional (valorizando na zona do Algarve sobretudo o chamado "turismo urbano e de estância") e uma outra lógica mais orientada para o desenvolvimento rural integrado (valorizando, por exemplo, o "turismo rural" - ver *A Rede*, nº 13, p. 40). Tratar-se-ia, pois, de duas tendências, uma mais sistémica e sub-paradigmática e outra mais anti-sistémica e paradigmática; a primeira acentuando o desenvolvimento local principalmente orientado por, e para, o

crescimento económico geral e a segunda valorizando o desenvolvimento a partir das necessidades e potenciais protagonismos locais donde atenta ao mundo vivido e construindo um percurso baseado na potenciação de articulações e pontes e menos na produção de dicotomias.

A Associação "IN LOCO" tem tido um papel crucial na gestão dessas duas lógicas, designadamente ao assegurar que os princípios explícitos e defendidos pela Associação no âmbito da segunda lógica consigam operacionalizar-se através de estratégias de intervenção e investigação que aproveitam dos recursos trazidos pela primeira lógica para os partenariados. É o equilíbrio criado entre interesses diferentes assente numa concepção de desenvolvimento orientada para a coesão social, orientação essa que tem estado no âmago da simultânea promoção pela Associação de "partenariados de parceria" e "partenariados de parceria".

No que diz respeito à representação de diferentes interesses nos partenariados, é interessante sublinhar algumas das diferenças mais salientes neste projecto. Em primeiro lugar, o papel muito menos visível da Igreja Católica nos partenariados da "IN LOCO". Os entrevistados explicaram esta diferença entre o sul e o norte do país pelo facto da Igreja ter no sul uma menor presença - existe somente um padre para uma área enorme e "diz-se aqui nesta zona que um padre é colocado no Algarve como castigo". Daqui resulta que as iniciativas directa ou indirectamente ligadas à Igreja são em menor número, e menos influentes, nesta zona do que noutros locais do país⁴.

Em segundo lugar, e relativamente às mulheres, regista-se que a sua participação é forte nas associações locais e o trabalho voluntário é muito mais através desenvolvido pelas mulheres. A nível formal, os representantes das associações e dos grupos locais tendem a ser mais os homens; "as mulheres é que fazem o trabalho no terreno", disse-nos uma animadora da "IN LOCO". De facto, constatou-se também que mulheres como Dona Jesus (do Moinho Ti Casinha) e a Eng^a Conceição (da Quinta do Freixo) têm sido elementos-chave no desenvolvimento de micro-empresas baseadas na valorização dos produtos e potencialidades locais. O programa NOW teve um papel de importante promoção não só da visibilidade destas

⁴ Regista-se que no sul do país a implantação de Instituições Particulares de Solidariedade Social (a maior parte das quais tem vínculos mais ou menos próximos com a Igreja Católica) é mais reduzida, mesmo quando tomado em conta a variação populacional.

iniciativas mas também no cimentar e no desenvolvimento de capacidades até então subaproveitadas.

Recursos, qualificações e métodos de trabalho

Com o apoio do programa LEADER, a Associação "IN LOCO" alargou a sua intervenção inicial, na Serra do Caldeirão, de 7 freguesias para 27 freguesias (e 31 a partir de 1995). Foram criadas 7 sub-zonas de intervenção, tendo cada uma um coordenador territorial. Na fase de maior desenvolvimento do programa (1992), havia 24 animadores socio-económicos locais, número este que ficou reduzido para 12, em 1994, havendo actualmente 7 animadores (dado que durante o ano de 1995 nenhum apoio foi recebido do programa LEADER). A Associação prevê, através do programa LEADER II, uma rede de 18 animadores locais para o desenvolvimento rural integrado. Subjaz a esta orientação a necessidade de dinamização e coordenação local das iniciativas de desenvolvimento uma vez que tal não ocorre espontaneamente.

Os animadores locais são elementos das comunidades locais que recebem apoio financeiro e logístico de entidades locais (Câmaras, Juntas, Associações, Casas do Povo, etc.) e também da "IN LOCO", que assegura ainda o seu enquadramento técnico e formação em alternância. Os processos de construção e formalização das parcerias locais, como temos vindo a acentuar, tomam variadas formas e envolvem diversificadas combinações de agentes/agências. Em muitos casos protocolos são estabelecidos com as Câmaras e Juntas de Freguesia. Segundo os entrevistados, estes protocolos são um analisador importante sobre as relações de poder e colaboração entre diferentes níveis de poder local. A falta de recursos financeiros e técnicos das Juntas de Freguesia, por comparação com as disponibilidades das Câmaras, leva frequentemente à subalternização de poder (e papel) daquelas Juntas. Este facto, apesar das dificuldades que comporta conduz, por outro lado, à necessidade de reafirmação de competências e papéis dentro do poder local no conjunto da acção local.

Segundo os entrevistados, um primeiro passo na elaboração de um partenariado é a procura de interlocutores vivos, responsáveis e

motivados (características tais como formação - pessoal e profissional -, experiência da vida, personalidade, "cores políticas", são todas elas eventualmente importantes no desenvolvimento da equipa de parceiros). As particularidades do desenvolvimento do partenariado dependem do conteúdo do projecto particular em questão. Existe um esforço, por parte da Associação, para contra-agir face à lógica de reproduzir a nível local a relação de interesses e forças presentes na arena nacional. Sendo assim, torna-se crucial saber quais são as "forças vivas" locais e em que pontos se cruzam os interesses destas forças com o eixo dinâmico da iniciativa. Um segundo passo foi identificado no sentido de promover a operacionalização daquilo que é para a Associação "IN LOCO" a essência do seu paradigma de intervenção: trabalhar a responsabilização e envolvimento locais.

Conforme se deixou dito, a "IN LOCO" tenta combinar com critérios sociais, ambientais e culturais de valorização local os critérios de rentabilidade económica. Os partenariados estabelecidos, por exemplo, entre o Instituto Florestal, a Universidade do Algarve, a "IN LOCO" e a Direcção Regional de Agricultura têm conduzido ao estudo e à valorização de produtos locais (por exemplo, do leite de cabra e os seus derivados, da aguardente de medronho, da caracterização da amêndoa, da identificação de fruteiras regionais). Deste modo se visa melhorar a qualidade destes produtos, introduzindo novos meios tecnológicos, sem por em causa os métodos tradicionais de fabrico e procurando preservar a relação humana entre produto e produtor na base de um desenvolvimento integral local.

Como anteriormente referimos, os partenariados onde a Associação "IN LOCO" está envolvida têm incluído, entre outros, serviços públicos, ou quase-públicos (tal como o Instituto de Emprego e Formação Profissional). Estes serviços, que se organizam segundo uma lógica muito própria, destacam as qualidades do trabalho realizado pela Associação particularizando não só a "força de vontade" e a "paciência" dos seus elementos como também a qualidade científica e profissional dos seus agentes de desenvolvimento. A simbiose destas capacidades tem possibilitado a criação de redes, isto é de espaços de comunicação e interacção consigo e com outros, o que tem reforçado a capacidade para interessar, envolver e fixar as pessoas. Um outro aspecto apontado como positivo tem sido o facto dos animadores estarem situados nos locais, e de os elementos da equipa central se deslocarem frequentemente à sua sub-zona de intervenção; assim se desenvolve a capacidade de mediação entre

a Associação e a população local e se atribui importância ao "apoio moral" (tal como é designado por alguns informantes locais), o qual traduz a atenção não apenas geral mas particularizada face aos processos e dinâmicas locais. Outro dos factores que tem contribuído para a receptividade do trabalho da Associação tem sido a ênfase colocada na formação. O facto desta ter sido concebida de forma a ultrapassar preconceitos que possam funcionar como obstáculos ao desenvolvimento local integrado tem sido assinalado por vários agentes da zona de intervenção. A título de exemplo, um eleito local referiu as dificuldades que, numa zona de serra, resultam de uma intervenção que não toma em conta os significados locais. Nesta zona, o trabalho tradicional e a valorização da herança do passado confunde-se, muitas vezes, com a condição de ser pobre. Assim, a formação, não só dos animadores de desenvolvimento rural como também dos outros agentes de desenvolvimento, incluindo o próprio grupo-alvo, torna-se contributo essencial para construir e ir consolidando a cooperação mútua baseada em velhas e novas potencialidades do local.

Conflito e consenso

- .os Algarvios são muito individualistas: não é fácil trabalhar em conjunto (ou em cooperação);
- .os Algarvios são pouco mexidos - são pessoas graníticas para se mexerem;
- .a mentalidade do empresário no Algarve é muito individualista.

Alguns dos entrevistados caíram no estereótipo, da naturalização de características individuais, quando se referindo a algumas das dificuldades do trabalho em parceria na zona do Algarve: "as pessoas vivem de costas voltadas umas para as outras" (...) "é uma questão de cultura". Tal foi ilustrado, no âmbito deste trabalho, pelo exemplo relativo aos clubes de emprego que, aparentemente, têm funcionado muito bem em Inglaterra mas que tiveram pouco impacto em Portugal. "Aqui reina o individualismo e um Estado centralizador: parceria é participar *quando solicitado*".

O estereótipo, em si, não indica necessariamente nem relutância, nem mesmo falta de capacidade, para trabalhar em colaboração com

pessoas que são conotadas *a priori* como "demasiadamente individualistas". Mas pode, sem dúvida, tornar o trabalho de criar uma equipa mais oneroso. No fundo, é possível que a origem do estereótipo esteja nas condições sociais e culturais que fizeram com que a Serra do Caldeirão se tivesse tornado numa zona isolada e desprovida de investimentos com a consequente desmotivação local. Neste sentido, o trabalho de parceria realizado pela Associação "IN LOCO" pode contribuir para "desfazer" o estereótipo.

Quanto ao trabalho realizado pela Associação, a crítica mais recorrente diz faltar à Associação "o espírito empresarial", donde o trabalho realizado pela Associação não tem verdadeiro impacto sobre o desenvolvimento da região. De facto, o envolvimento-chave da "IN LOCO" em parcerias que abrangem não só importantes serviços públicos e poderes locais como também empresas e associações empresariais, além da capacidade já provada da Associação para captar fundos europeus e outros para o desenvolvimento dos seus projectos, têm mostrado que é, de facto, possível ser simultaneamente uma agência de acção e de intermediação, tornando possível um protagonismo que é, ao mesmo tempo, local, regional e internacional. O trabalho perseverante e concreto da "IN LOCO" ao longo dos últimos anos tem revelado que a crítica feita à sua suposta falta de "espírito empresarial" está cada mais vazio e difícil de sustentar.

Finalmente, foi-nos apontada por um dirigente público local a dificuldade para desenvolver consensos locais. "Os cidadãos alheiam-se da resolução dos seus problemas - esperam que alguém venha resolvê-los", acrescentando ainda que o trabalho que se realiza com esse objectivo é muito feito "na base da carolice". Trata-se, na opinião de um dos entrevistados, de um problema de natureza política - "devido à falta de uma maioria política clara" - mas também de um problema específico da zona serrana, onde as pessoas, segundo nos disse, sofreram "anos e anos de abandono e isolamento". Criou-se uma situação onde as pessoas se defendiam contra tudo o que vinha do exterior porque não confiavam senão naquilo que conheciam de perto.

O mesmo entrevistado afirmou que a "política comunitária funciona como obstáculo ao desenvolvimento. As medidas não são dimensionadas à escala dos problemas: a grande dificuldade é trabalhar

com pessoas de 60/70 anos de idade, analfabetas, que já não conseguem apanhar o comboio".

No cerne da questão levantada por este dirigente local, encontram-se os problemas de articulação entre culturas e gerações e, ainda, de como assegurar a continuidade dos investimentos iniciados. Como veremos na próxima secção, o trabalho de parceria realizado pela Associação "IN LOCO", baseado na promoção "paciente" de um diálogo entre culturas e no princípio de auto-responsabilização, tem conseguido algum avanço em relação a estes problemas.

Impacto do Partenariado

O partenariado como um método de trabalho

Como anteriormente referimos, entre os entrevistados parece existir consenso de que a Associação "IN LOCO" tem conseguido alguma implantação importante na zona da serra através da realização de um trabalho coerente e persistente. Todos também concordam que o trabalho é demorado, envolvendo grande esforço de comunicação e de negociação para estabelecer a comunicação (entre culturas). A zona de intervenção é nitidamente uma zona desfavorecida, com pouca agricultura, terrenos muito esqueléticos e secos e de onde os jovens saem para trabalhar no litoral. Trata-se ainda de uma zona que tende a ser utilizada como área de recrutamento de recursos para o litoral (por exemplo, as mulheres saem da serra para ir fazer tarefas de limpeza nos hotéis e os homens são atraídos para trabalhos na construção civil).

A crítica da teoria de modernização, da sua tendência de promover um desenvolvimento demasiadamente homogéneo e de avaliar tudo em termos da eficácia de sistemas mais ou menos competitivos, tem criado espaços para o ressurgimento de um paradigma de desenvolvimento mais integrado. Em Portugal, esta crítica tem sido acompanhada por uma outra que sustém uma diminuição da actividade do Estado a favor dos sectores privado e associativo. Um dos entrevistados, dirigente de um

serviço público, defendeu que em vez desta crítica se traduzir na promoção explícita do partenariado pelo Estado ("pelo menos dos meus superiores não tenho sentido pressão") o que tem acontecido muito mais é a orientação para a retirada do Estado. A óptica do Estado agora é promover experimentação através de projectos ganhos, onde a prioridade é para os projectos que cumpram certas normas, por exemplo, o envolvimento de mais do que uma só instituição. O resultado é obrigar a concorrência ao nível dos projectos, forçar a abertura para novas instituições, obrigar as instituições e as associações a encontrar parceiros e a avaliar o trabalho realizado. Da multiplicidade de actividades que resultam deste processo, também "pode haver valorização da diversidade para promover soluções locais e novas dinâmicas".

O trabalho levado ao cabo pela Associação "IN LOCO" tem sabido aproveitar desta valorização da diversidade. O seu modelo de funcionamento, entre a "acção" e a "intermediação", funcionando como estrutura de apoio para agências e organizações baseadas na comunidade que têm como função a "provisão", tem sido especialmente eficaz i) não só na sua capacidade de mobilizar recursos e qualificações para promover um desenvolvimento local integrado mas também ii) na capacidade de desbloquear obstáculos à cooperação (incluindo, por exemplo, o desfazer de "capelinhas", o pôr em causa das fronteiras de isolamento, o combate às rivalidades esvaziantes entre associações).

A concepção de partenariado sustentada pela Associação (baseada com já se referiu na co-responsabilização e no amplo envolvimento local) tem acentuado a importância de uma acção alicerçada num melhor conhecimento que, por sua vez, se constroi no decurso das intervenções locais. A metodologia de investigação-acção - com as suas características de implicação no objecto de estudo, de desenvolvimento do investigador colectivo, e da produção de um conhecimento relevante a vários níveis - tem-se constituído no eixo central para a construção e expressão do partenariado.

O impacto do partenariado sobre a exclusão social

A "IN LOCO" conseguiu mostrar que o Algarve não era só o litoral.

A identificação de uma zona deprimida rural em contexto de um espaço predominantemente conhecido como área de atracção turística e ligada aos "benefícios" do litoral foi um impacto que podemos designar de indirecto na resultante da cooperação local suscitada pela "IN LOCO". De facto, na base das colaborações que vieram a desenvolver-se está o reconhecimento da zona e dos seus problemas como alvo a privilegiar. A par desenvolveu-se o interesse pela delimitação das causas e processos de empobrecimento local bem como do persistente abandono e ausência de prioridade de políticas para aquela zona.

No outro plano podem referir-se o que designaremos de impactos directos, ou seja os que mais proximamente visaram as diversas exclusões localmente vivenciadas. Assim, os partenariados criados (incluindo os que foram baseados em programas europeus - por exemplo através do LEADER e do NOW), permitiram a concretização de iniciativas ligadas ao emprego, formação e valorização dos produtos locais com o que se alcançaram, a curto prazo, "soluções" para áreas e problemas de premência mais imediata. Neste percurso, também se valorizaram recursos e qualificações locais e procurou-se dar voz (ou, no mínimo, ouvir) a população social, política e culturalmente excluída.

Também de assinalar, mais no sentido da promoção de coesão social do que no combate à exclusão social, são as iniciativas que contribuíram para estratégias preventivas, designadamente através da revitalização de uma rede de solidariedade dentro da Serra do Caldeirão e no desenvolvimento da interface entre esta Serra e o resto da região. Esta interface tem-se constituído simultaneamente como espaço de fronteira (delimitado pelas identidades locais) mas igualmente como espaço de articulação entre várias diversidades.

O impacto do partenariado sobre a política social e o contexto mais amplo

O trabalho realizado por esta Associação é, hoje, a nível nacional uma referência lapidar quer nos processos de desenvolvimento local como na sua promoção baseada em responsabilidades partilhadas. De salientar,

ainda, que se inscreve e desenvolve em contexto de uma zona rural deprimida, que partilha com tantas outras em Portugal idênticos problemas. Esta circunstância foi recentemente aproveitada para a constituição de iniciativas de intercâmbio de experiências a nível nacional (em articulação também com acções congéneres em espaço europeu) quer através de iniciativas de debate e projecção pública como, ainda, pela via de redes de comunicação escrita.

A lógica de territorialização das iniciativas desenvolvidas pelo projecto teve claras implicações nas políticas que foram convocadas para a intervenção local, designadamente no domínio da política social. De facto, focar a unidade territorial significava, também, questionar a segmentação das medidas de política e suscitar o potencial de articulação na base do compromisso com o desenvolvimento local. O interesse de "IN LOCO" pelos processos de desenvolvimento local foi um elemento crucial na implementação de medidas de política social quer pela convocação multidimensional de campos de intervenção como ainda pela exigência da sua coordenação em função das necessidades locais. Assim, pode dizer-se que o projecto local veio a possibilitar a redefinição de âmbito e competências que, sem excluírem o contributo central, o fazem acontecer sob condição de resposta e adequação às características do território onde se intervém. Por outras palavras, o carácter local da intervenção da "IN LOCO" revelou a capacidade de relacionar as questões globais e estruturais com as especificidades locais e o "vivido" dos problemas locais.

Um outro contributo para a área da política social foi a distinção proporcionada entre iniciativas de carácter assistencial e imediato e outras de pendor mais promocional ou de investimento preventivo e a mais longo prazo. O que se torna relevante nesta distinção é o facto de que a opção por este duplo investimento não se faz por medidas decretadas mas de acordo, mais uma vez, com as prioridades compreendidas no e pelo local.

Debate-se hoje a tensão entre a economia crescentemente mais internacionalizada e uma política social que, quase exclusivamente, depende ainda das decisões nacionais. O carácter transnacional de alguns partenariados desenvolvidos pela "IN LOCO" proporcionaram oportunidades de interrogar essa tensão, embora o contributo mais substantivo resulte, sobretudo, do intercâmbio e comparação de experiências. Apesar disso, poderá reconhecer-se que se trata de uma demarche significativa no percurso para o entendimento transnacional da política social, e mais

propriamente, das suas diversas formas de presença nas sociedades e estados europeus.

Conclusão

Através deste estudo de caso, identificou-se um modelo de parceria que designámos de misto ou "oscilante" entre um modelo de "acção" e um modelo de "intermediação" (na terminologia utilizada por Craig, 1994). Analisámos como este posicionamento torna possível operacionalizar uma racionalidade de desenvolvimento local em contexto de realidades em tensão, que, nas palavras da própria Associação, atente a "populações locais e os profissionais exteriores" (...) "as organizações de base e os serviços públicos" (...) "as antigas tradições e a modernidade" (...) "às exigências da lógica empresarial e as da solidariedade social". Ao reconsiderar as características identificadas para a sociedade portuguesa que genericamente a reconhecem como uma realidade intermédia entre os traços dos países centrais e os países periféricos, sugerem a possibilidade de adequação a esta realidade de um tipo de cooperação que oscila entre apelos por vezes tão díspares. Na circunstância deste projecto de desenvolvimento rural integrado, a mecânica do parceria assenta em investimentos de natureza tão diversificada quanto:

- .a construção de pontes entre culturas (oral-letrada, urbana-rural, local-global, masculina-feminina), exigindo uma racionalidade comunicacional, ou, por outras palavras, o que Paulo Freire denominou de "relação dialógica";
- .a valorização das culturas locais;
- .a capacidade de tornar as pessoas sensíveis à diferença;
- .a capacidade de mediar (entre poderes, estatutos, interesses e concepções do mundo) e de estimular dinâmicas locais;
- .a adopção de uma postura ética coerente ao longo do tempo que produz relações de confiança baseadas na reflexão ponderada entre "pares".

Dez anos volvidos sobre a integração na União Europeia, Portugal continua a ser questionado por um duplo apelo: o da atenção à especificidade e desenvolvimento das suas dinâmicas internas e o da articulação com um contexto mais amplo de inserção. Daí que o princípio de acção tão invocado pela "IN LOCO" de "pensar globalmente e agir localmente" parece ter no caso de Portugal um particular significado, dada a indispensabilidade desse duplo investimento.

Capítulo 5

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Neste último capítulo do Relatório, apresentamos as conclusões e as implicações do contexto nacional e dos três estudos de caso na concepção e funcionamento de parcerias no combate à exclusão social em Portugal.

Este capítulo organiza-se em duas partes: uma primeira parte abordará questões relacionadas com o funcionamento dos parcerias a nível local, quer em termos de estrutura, objectivos e recursos quer em termos dos resultados. Abordar-se-á ainda a relação entre os parcerias estudados e os contextos nacional e transnacional anteriormente referidos.

A segunda parte do capítulo apresentará um conjunto de recomendações orientado para a diversidade de parceiros, políticas e programas de expressão local. Além destas recomendações específicas, apresentar-se-ão um outro conjunto de recomendações orientado para as políticas e programas regionais e nacionais, bem como para programas e iniciativas a nível europeu.

I Parcerias a Nível Local e o Combate à Exclusão Social em Portugal - Conclusões

A análise a que se procedeu do contexto nacional recente permitiu-nos identificar as principais orientações que nas últimas décadas motivaram e configuraram os mecanismos de cooperação no desenvolvimento sócio-económico e nas intervenções orientadas para a pobreza e a exclusão social. Significativa nessa análise foi a identificação de traços para o contexto português que desvelam a tradição de um Estado centralizador apesar de (e talvez por isso mesmo) uma fraca provisão social. Um dos resultados dessa tradição tem sido mais a produção de mecanismos

de controlo social, por esse mesmo Estado, do que de cenários de interlocução com outros agentes, facto esse que tem tornado difícil o desenvolvimento de uma relação construtiva entre o Estado e outros promotores sociais. Curiosamente, a par desta orientação centralizadora tem coexistido uma "sociedade providência" sobretudo baseada em redes de micro-solidariedades de natureza mais ou menos informal.

À forte implantação de iniciativas sociais ligadas com a Igreja Católica, têm vindo a acrescentar-se, em anos recentes, outras iniciativas de cidadãos no campo da provisão social (de que são exemplos o movimento cooperativo e as Associações de Pais). Poder-se-ia dizer que não obstante o contributo do conjunto destas iniciativas (designadamente em número e diversidade de actividades) a sua existência vincula-se fortemente ao apoio estatal, circunstância que questiona sobre a sua autonomia real e identidade de "outros" interesses representados. A existência em paralelo destes dois grandes pilares de iniciativas tem levado ao desenvolvimento de cooperações que melhor se designariam de inter-institucionais, cuja expressão se regista, com intensidades diferentes, desde meados dos anos sessenta.

O percurso para a consolidação (até hoje inacabado) do Estado de Bem-Estar tem assentado, no caso português, em três linhas de percurso distintas e interligadas entre si. Uma primeira composta pelo caminho para o reconhecimento e consagração de direitos sociais, uma segunda orientação informada pela territorialização das medidas e políticas (tendência comum a outros contextos nacionais, mas, no caso português, também justificada pela particularidade das assimetrias sócio-económicas no país) e uma terceira lógica que se vem deslocando da compreensão e intervenção fragmentada de políticas em direcção a uma concepção integrada de medidas e iniciativas no campo da política social e do desenvolvimento local. Assim, a par do indispensável reforço do Estado (instância consagradora dos direitos), desenvolve-se um outro eixo que anima o reconhecimento e emergência de iniciativas localizadas, de tendência multidimensional e pluri-agentes. Deixou-se também assinalado que a integração de Portugal em espaço da União Europeia foi factor de reforço senão mesmo de imposição de iniciativas de orientação pluri-sectorial e pluri-parceiros. Retomando e especificando, hoje, a quase totalidade das intervenções no terreno do combate à exclusão ou promoção da coesão social, e de sobremaneira os investimentos que se ligam com programas europeus, pautam-se por

critérios de *institucionalização de parcerias*, tomando, quase sempre, a forma de *projectos*. Neste sentido, acentua-se a natureza simultaneamente supra-instituições das iniciativas, mas também o formato (que se pretende) vinculativo de colaborações protocoladas¹.

Conhecidos, pois, os contextos interno e externo em que se movem, no presente, as iniciativas neste domínio, pudemos, então, explorar o sentido da(s) realidade(s) que sobressai(em) dos estudos de caso analisados. Para este efeito, caracterizamos os parcerias relativos aos três estudos de caso em Portugal (ver quadro em ANEXO III) de acordo com a sua área de implantação, origens e dinâmica, forma institucional adoptada, modelo de cooperação (segundo a categorização de Craig), estrutura, bem como a base de intervenção. Com suporte nesta análise pretendeu-se abordar as características das tendências que defendemos como prevaletentes para o caso português. Constatamos, pois, que à área de implantação urbana (e associada a uma forte presença do estímulo de programas europeus), corresponde o tipo de parceria que mais se inscreve na lógica *top-down* (lembre-se que faz parte de muitos desses programas o parceria como princípio de partida e *sine-qua-non*). Neste projecto, que caracterizamos como sendo de modelo "provisão" com tendência para se tornar mais em "intermediador", pretende-se articular uma dupla referência quanto à base de intervenção que se divide entre a orientação para grupo-alvo e a abordagem do conjunto territorial em que se insere. Designamos este modelo de "parceria".

A experiência que designamos de "parceria" corresponde a uma zona de dominância semi-rural (isto é, uma zona em transição coexistindo as actividades agrícolas com pequenas e médias unidades industriais envolventes) onde são conhecidas as solidariedades entre locais, mais propriamente a nível individual ou de pequenos grupos, e onde é notória a insuficiência de recursos. O modelo de "acção" (Craig) configura-se, neste contexto, como aquele que se apresenta como mais sensível às necessidades locais e que se constroi através dessas necessidades de sobremaneira valorizando os recursos endógenos.

¹ Muitos dos programas em progresso em Portugal consagram hoje estruturas e mecanismos de cooperação institucionalizada, do que são exemplos: Conselhos Locais de Educação (previstos na *Lei de Bases do Sistema Educativo*, 1986), Projecto de Apoio à Criança e à Família (de âmbito regional), Comissão de Protecção de Menores (de âmbito concelhio), Comissões Locais/Regionais de Acompanhamento Técnico de Programas ("parceria técnico"), e mais recentemente Comissões para a implementação do Rendimento Mínimo (iniciativa consagrada legalmente em Maio de 1996).

Num terceiro tipo integramos a outra experiência, a qual se organiza em torno de um território rural deprimido buscando uma relação de interface com a região (do Algarve) e as suas actividades industriais, de turismo e serviços. Juridicamente baseada numa associação de âmbito regional, este projecto divide o seu modelo de cooperação entre uma orientação para a "acção" que, a par, desenvolve a "intermediação" enquanto processo de articulação com recursos e agentes a vários níveis. Trata-se de um modelo que caracterizamos pela pendularidade entre uma dinâmica de "partenariado" (formalmente organizado, aproveitando de recursos exógenos e adoptando, em dados momentos, uma abordagem verticalizada e com intuítos de garantir eficácia nos investimentos) e uma de dinâmica de "parceria" (de orgânica mais informal, baseada em processos mais comunicacionais e menos contratualizados e orientada para os interesses de um desenvolvimento comunitário integral). A especificidade deste projecto resulta do desenvolvimento tendencialmente horizontal mesmo em contexto de processos originalmente concebidos para aplicação verticalizada. Daqui a designação da sua estrutura como "bottom-up" (isto é, fazendo emergir da base, e para ela convergir, os processos desenvolvidos).

Um outro conjunto de conclusões é possível a partir da análise do comportamento dos diversos parceiros. No caso português, regista-se que o vocábulo de partenariado é crescentemente utilizado, mas trata-se de uma apropriação com diversos sentidos e expectativas diferenciadas. Assim:

- a nível dos serviços públicos constata uma tendência para uma utilização do termo sem que isso corresponda a um quadro de orientações claro sobre a sua real concretização. É provavelmente o sector de parceiros que mais se apropriou do termo mas poderá falar-se numa apropriação passiva (quer pela distância entre o que se afirma e o que se pratica quer pelo comportamento habitualmente mais aderente a ser solicitado do que promotor de cooperação). Todavia entre os serviços públicos parece poder falar-se de diferentes graus de envolvimento, facto que poderá ser relacionado com o seu âmbito específico de intervenção de cada sector e/ou com o perfil dos seus agentes internos (a título de exemplo, refira-se que na base dos estudos de caso se constatou que o sector de Segurança Social se revelou como mais suscitador de parcerias do que o Instituto de Emprego e Formação Profissional que se apresenta disponível mas expectante de convocações externas). Pode perguntar-se quais as

determinantes principais deste comportamento institucional, se mais ligadas com o âmbito mais abrangente de um e mais especializado do outro sector ou se os perfis dos responsáveis e colaboradores pesam de maneiras diferentes.

- a nível do poder local (autoridades locais), e apesar da diversidade de entendimento sobre o significado do partenariado, constatamos que a racionalidade subjacente ao funcionamento do poder local aponta no presente para uma atitude de promotores de cooperação local. O alargamento do âmbito de competências (sem uma afectação de recursos equivalente) associada à natural proximidade dos interesses e necessidades locais são provavelmente boas razões para que o poder local se tenha vindo a assumir como convocador de cooperação. Regista-se todavia que a fragilidade do poder local tem contribuído em Portugal para uma imagem e presença debilitadas da acção local, dito de outro modo, a acção local ganha quando em relação com um contexto reforçado de poder local, com o qual delimita áreas de intervenção, prioridades e formas de cooperação.

- a nível dos parceiros sociais convencionais (empregadores e sindicatos) constatou-se uma significativa ausência na composição dos partenariados locais para o combate à exclusão social. O interesse de cooperação dos empregadores toma um sentido notoriamente corporativista e de reforço da articulação com experiências transnacionais no terreno empresarial. Por parte dos sindicatos, verificou-se o seu interesse genérico sobre a questão mas uma forte contenção (nalguns casos indisponibilidade material) para integrar o que seria o alargamento da sua tradicional frente de intervenção. Regista-se todavia que têm vindo a promover diversos espaços de reflexão sobre a exclusão social. Numa análise panorâmica, pode dizer-se que existe uma coincidente posição de ambos estes parceiros caracterizada pela sua ausência de participação nos partenariados locais, embora manifestem interesses diferentes por relação ao tema da exclusão social, sendo que para os sindicatos é notoriamente uma questão de maior proximidade com os seus interesses. No caso dos empregadores, o combate à exclusão social é registado como elemento, entre outros, do diagnóstico global (mas não específico) onde projectam as suas iniciativas.

- a nível do sector comunitário (no qual se incluem instituições prestadoras de serviços, associações e colectividades locais, bem como agências de desenvolvimento local) regista-se uma pluralidade de concepções e implicações face ao partenariado local. Podem identificar-se posições tão díspares quanto o da sua dependência e subalternidade face aos processos locais como podem liderar processos de dinamização local e mesmo de afectação (negociada) de responsabilidades incluindo o estímulo para a emergência de projectos locais de desenvolvimento. À diversidade de composição, recursos e capacitação deste sector correspondem diversificados graus de implicação nos processos de criação e sustentação de experiências a nível local. É de salientar o facto de dois dos estudos de caso se terem centrados em duas associações funcionando simultaneamente como agências de desenvolvimento local, facto que aponta para o potencial de iniciativas vindas deste sector nos processos de dinamização e intervenção. No conjunto das iniciativas do sector comunitário, incluem-se também as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSSs), cuja natureza e grau de inserção local, mais uma vez, o estudo feito permitiu afirmar. Basicamente, pode distinguir-se entre IPSSs onde se acentua o carácter instituído das suas iniciativas e outras que se organizam como unidades instituintes de processos de solidariedade social. A cada um destes perfis-tipo correspondem compromissos de cooperação muito diferenciados.

Elucidativa pode ser também a análise suscitada pela questão da visibilidade e representação de interesses específicos, tradicionalmente subsumidos na ampla designação de interesses gerais. Assim, a análise de questões como a etnicidade² e o género são reveladores significativos. Pôde concluir-se que, excepção feita para os projectos existentes que tomam estas questões como alvo das suas intervenções, nos projectos de orientação mais integrada, a visibilidade de grupos específicos é dificilmente compatibilizada com a lógica globalizadora. Há indícios de que as questões relativas à diferença de género e étnica tomam hoje maior espaço nas medidas de política, o que não se traduz imediatamente em acrescida representatividade local.

² Os casos analisados não permitiram evidência sobre esta questão. Sabe-se, todavia, que o seu percurso de afirmação é semelhante ao das questões femininas, embora com o prejuízo adicional de se tratar de uma questão mais recentemente abordada e de expressão geográfica descontínua na sociedade portuguesa.

Nos três estudos de caso, constata-se que as mulheres, quer em meio rural quer em meio urbano, são particularmente atingidas por processos de pobreza e exclusão social. As mulheres tendem a entrar nos parceriados mais como indivíduos e/ou representantes de equipas técnicas ou de pequenos grupos e menos em representação de grandes empresas ou instituições. A natureza da sua inserção no parceriado afirma-se particularmente pela capacidade de comunicação e diálogo, bem como pela sua persistência e capacidade de articulação. De facto, a sua, até hoje, habitual proximidade com o quotidiano vivido conota-as com um poder de intervenção articulado na base das questões locais e orientado para a resolução de problemas, para o que é necessário fazer convergir recursos, qualificações e capacidade de expressão. Assim sendo, não é por caso que o envolvimento das mulheres está mais associado à lógica horizontal da "parceria" e se inscreve menos na relação verticalizada do "parceriado". Apesar de um protagonismo paulatinamente mais notável, a sua inserção é mais visível nas actividades desenvolvidas do que na orgânica de gestão.

Como conclusão final, destaca-se a dupla pressão sentida hoje-em-dia em Portugal, sobretudo pelos serviços públicos e pelos parceiros sociais convencionais, pressão essa que tem a sua origem, por um lado, no "parceriado" com a sua capacidade de "obrigar" o poder burocrático a orientar-se na direcção da comunidade, e, por outro, na "parceria" com a sua capacidade de encorajar a comunidade local a "olhar" para os parceriados promovidos pelos poderes nacionais e, sobretudo, supranacionais, assim reforçando a sua eficácia.

II Recomendações

As experiências de parceriado analisadas sugerem um conjunto de recomendações na resultante quer do reforço de aspectos que mais se evidenciaram como bem sucedidos quer baseadas em dimensões fracamente presentes ou mesmo ausentes das experiências analisadas.

Regista-se, hoje, uma tendência no sentido do reconhecimento naturalizado das vantagens do parceriado. Mesmo reconhecendo as potencialidades do parceriado, ele não pode deixar de ser interpelado

quanto às razões da sua oportunidade, precondições de implementação e objectivos a que se associa. A identificação do partenariado como mecanismo, dispositivo ou técnica parece-nos uma versão não apenas redutora mas descaracterizadora do que se afigura como sendo o seu nóculo central: os objectivos de cooperação multifacetada (entre sectores, agentes, diversos níveis de administração e diferentes contributos) em função do destino final - a promoção da coesão social. Assim, estarão arredadas dos nossos intuitos recomendações de cosmética ou que abordem os aspectos mais circunstanciais do partenariado.

À análise a que se procedeu das potencialidades e limites nos partenariados permite inventariar algumas recomendações à volta de três grandes áreas: as questões de poder, de culturas e de comunicação/pedagogia. O partenariado no combate à exclusão social (e na promoção de coesão social) implica uma concepção e prática de repartição e assunção de poderes que visando objectivos determinados pretendem também garantir a concretização de múltiplas articulações (que estão na base do próprio conceito). Apesar de cada uma das recomendações poder ser apropriada e desempenhada por diversos parceiros, para cada um dos três blocos de recomendações referem-se os parceiros que se reconhece como mais directamente responsáveis e/ou sujeitos de responsabilização por tais orientações. A construção das recomendações orientam-se, na nossa perspectiva, para os diferentes níveis territoriais de projecção e influência sobre os partenariados ficando, por isso, compreendidas nos três eixos considerados (poder, culturas e comunicação), quer o nível local quer o nacional (e outras delimitações subnacionais), bem como a dimensão europeia. Assim, parece indispensável:

1. reconhecimento oficializado do partenariado como princípio de coexistência de interesses e potencial para a sua articulação;
2. assegurar critérios e formas de representatividade que aos diversos níveis incluam a diversidade de perspectivas de acordo com a especificidade do projecto em causa (nesta lógica o combate à exclusão não pode excluir desta representação os excluídos ou aqueles em risco de exclusão);

3. promover uma adequada (e acrescida) representação dos sectores comunitário e voluntário, contribuintes que se têm revelado como diversificadores dos entendimentos e práticas convencionais (embora não substitutivas das responsabilidades sediadas noutros parceiros);
4. garantir a particularidade dos níveis local, regional, nacional e supranacional através de um claro reconhecimento de competências, recursos e níveis de decisão na base da adopção flexível e positiva do princípio de subsidiaridade.

Tratando-se de recomendações relacionadas com o eixo de poder, os parceiros que identificamos com maior capacidade instituinte são o governo nacional e a Comissão Europeia, a que se juntam os parceiros sociais convencionais.

O contexto português, ilustrado pelos três estudos de caso, demonstra que o sucesso de um partenariado local, no combate à exclusão social, depende do desenvolvimento da interculturalidade, isto é, da promoção não só de diálogo entre culturas mas também da própria valorização de muitas dessas culturas. Assim:

1. o partenariado orientado para o combate à exclusão social deverá promover a articulação entre a cultura burocrática (dominante na lógica da provisão de serviços) e a cultura comunitária (que predominantemente se constroi a partir e para as necessidades sociais locais);
2. o partenariado cumprirá, ainda, a tarefa de valorizar a cultura local (nos seus traços de perseverança, esforço de sobrevivência e solidariedade base) entrecruzando-a com culturas que defendem a rentabilidade, o espírito empresarial, a solidariedade contratualizada e a negociação protocolada;
3. o partenariado assegurará, na base do (acima referido) princípio de coexistência de interesses e potencial para a sua articulação, a representação das culturas de género e de etnia (entre outras), assim fortalecendo a sua ligação com a comunidade e os problemas sobre as quais pretende actuar.

Quanto a este bloco de recomendações orientadas para a cooperação interculturais, os parceiros que se nos afigura como mais significativos são em primeiro lugar o Estado Nacional e as suas agências públicas, seguidos das agências mediadoras (a nível local, regional, nacional e transnacional) bem como os parceiros sociais.

O terceiro eixo de recomendações tem que ver com as condições comunicacionais adequadas ao partenariado bem sucedido. Assim:

1. um dos pre-requisitos fundamentais do partenariado é o da sua capacidade para estabelecer e sustentar canais de comunicação entre os diversos parceiros. Sendo a informação um dos meios privilegiados, trata-se também de adequar os meios e formas de informar;
2. a relação dialógica deverá ser desenvolvida como o contraponto à relação verticalizada entre interesses. Esta combinação implicará ainda que os partenariados sejam espaços que, em simultâneo, representam interesses mas que também se proporcionem como instância de reflexão sobre os mesmos, condição sem a qual não haverá negociação sustentável. Por outras palavras, do partenariado se espera um duplo papel de conhecedor de "culturas" e produtor de articulações, baseadas nos saberes dessas culturas;
3. as agências de mediação configuram-se como promotores indispensáveis no estabelecimento de pontes entre uma clara afirmação de interesses e uma negociação tendente à articulação entre estes mesmos interesses;
4. a postura pedagógica dos partenariados supõe meios de formação em relações humanas, comunicação e padrões civilizacionais (nos quais se inscreve a compreensão da exclusão social e dos valores de coesão).

Neste grupo de recomendações orientadas para a promoção melhorada da comunicação, as equipas profissionais e as agências de mediação parecem-nos de interesse central. Numa linha complementar de compromisso, as agências públicas e as organizações comunitárias podem ser também protagonistas significativos na institucionalização e

consolidação de práticas comunicacionais indispensáveis ao desenvolvimento de cooperações diversificadas.

A distinção a que se procedeu entre parceria e parceria levamos a concluir, para o contexto português, da necessidade de combinação entre i) as particularidades historicamente desenvolvidas em matéria de cooperação para o enfrentamento de problemas e atendimento de necessidades e ii) os impulsos e aprendizagens desenvolvidos noutros contextos que por força da globalização se tornaram contextos-parceiros.

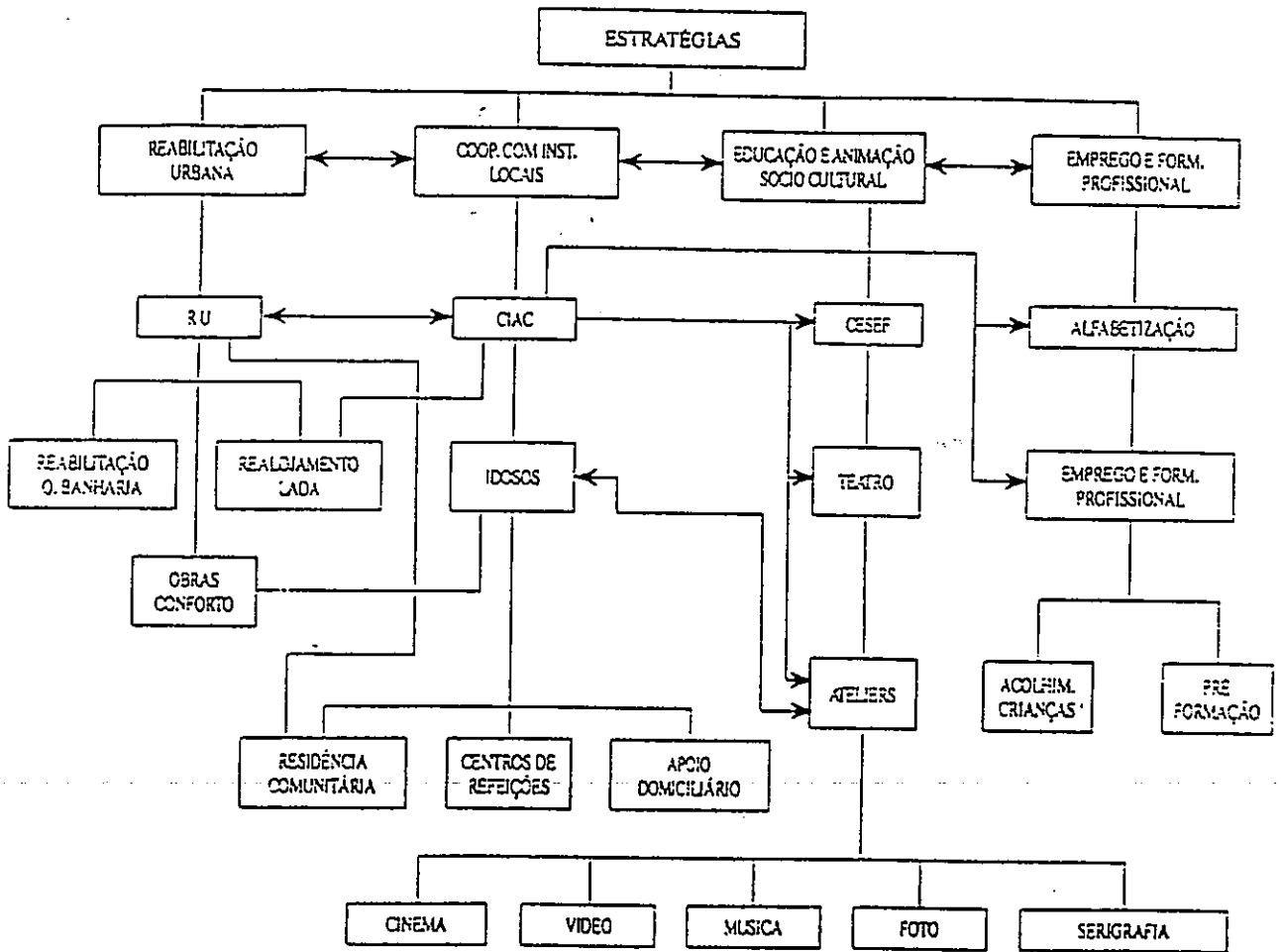
Os parcerias orientados para o combate à exclusão social, que possam requalificar-se através do conjunto dos eixos de recomendações que se deixam enunciadas, permitiriam uma alteração substantiva: do "local-problema" para o "local-esperança" (esta a expectativa que recolhemos das palavras de um dos entrevistados de um estudo de caso português).

ANEXO I

Projecto Se e S. Nicolau

Estrutura do Projecto

Estratégias, Sub-projectos, Actividades e Serviços (*)



(*) Siglas:

RU - Reabilitação Urbana;

CIAC - Centros de Informação e Atendimento Comunitário;

CESEF - Centros Socio-Educativo das Fontainhas

ANEXO III

Caracterização dos Partenariados em 3 Estudos de Caso - Portugal

| Estudo de Caso | Área | Origens/Dinâmica | Forma | Modelo (Craig, 1994) | Estrutura | Base de Intervenção |
|----------------|----------------|-------------------------------|-----------------------|----------------------------|-------------|----------------------------|
| Sé | urbano | "Partenariado" | Projecto/ Fundação | Provisão/ Intermediação | "Top-Down" | Grupo-Alvo/ Territorial |
| ARCIL | semi- rural | "Parceria" | Associação Local | Acção | "Bottom-Up" | Grupo-Alvo |
| IN LOCO | rural | "Partenariado"/ "Parceria" | Associação Regional | Acção/ Intermediação | "Bottom-Up" | Territorial |

BIBLIOGRAFIA

- Almeida, J. , Capucha, L., Costa, A., Machado, F., Nicolau, I. e Reis, E. (1992) *Exclusão Social: factores e tipos de pobreza em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.
- Amaro, R., Henriques, M. e Vaz, M. (1992) *Iniciativas de Desenvolvimento Local (caracterização de alguns exemplos)*, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa/Instituto de Emprego e Formação Profissional.
- Beck, U., Giddens, A. e Lash, S. (1994) *Reflexive Modernization*, Cambridge: Polity Press.
- Benavente, A. (1988) "Da Construção do Sucesso Escolar", *Seara Nova*, 18, 78-82.
- Benavente, A. (1990) "Insucesso Escolar no Contexto Português - abordagens, concepções e políticas", *Análise Social*, 108-109, 715-733.
- Benavente, A. (1992) "O Sucesso Educativo - Políticas e Práticas", *Cadernos de Educação de Infância*, 22, 4-8.
- Benavente, A. e Carvalho, A. (1995) "Conflitos na Escola: Textos e Contextos", *Educação, Sociedade & Culturas*, 3, 143-199.
- Canário, M. (1995) "Partenariado Local e Mudança Educativa", *Inovação*, 8, 1 e 2, 151-166.
- Chanan, G. (1992) *Out of the Shadows: Local community action and the European Community*, Dublin: The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Costa, H. (1994) "A Construção do Pacto Social em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 119-146.
- Craig, S. (1994) *Progress through Partnership*, Dublin: Combat Poverty Agency.
- Ferreira, A. (1994) "O Estado e a Resolução dos Conflitos de Trabalho", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 39, 89-118.
- Freire, P. (1972) *Pedagogy of the Oppressed*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Garcia, M. (1994) *Multiprofissionalismo e Intervenção Educativa*, Porto: Edições ASA.

Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.

Goulão, F., Prudência, M. e Gomes, M. (1992) "Projecto de Integração Económica e Social de Grupos Menos Favorecidos do Concelho de Almada", *Actas do II Seminário sobre "A Pobreza - Mudança/Desenvolvimento"*, Lisboa: Ministério do Emprego e da Segurança Social, Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza.

Gould, A. (1993) *Capitalist Welfare Systems - A Comparison of Japan, Britain and Sweden*, Londres: Longman.

Gros, M. (1993) "Luta Contra a Exclusão Social: Assistencialismo ou Desenvolvimento Local?", *Estruturas Sociais e Desenvolvimento, Actas do II Congresso Português de Sociologia*, Volume I, Lisboa: Fragmentos, 998-1016.

Lemaître, J. (1994-95) *Les Nouveaux Visages de la Serra do Caldeirão*, Faro: Associação "IN LOCO".

Madeira, M. (1992) "Face aos Novos Imperativos, Que Acção Social?", in *Actas das Primeiras Jornadas Nacionais de Acção Social*, Lisboa.

Marques, M. L. and Ferreira, A. (1991) "A Concertação Económica e Social: a Construção do Diálogo Social em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 31, 11-41.

Marques, M. (1994), *A Decisão Política em Educação. O Partenariado Sócio-Educativo como Modelo Decisional: o caso das Escolas Profissionais*, Porto: Edições Afrontamento.

Melo, Alberto (1991) "A Associação "IN LOCO", comunicação proferida no Seminário "Novos Rumos da Educação de Adultos na Semiperiferia: Mais do Que uma Questão Geográfica", Instituto Superior de Serviço Social do Porto, 8-11 de Maio.

Melo, A. e Benavente, A. (1978) *Experiments in Popular Education in Portugal 1974-76*, Paris: UNESCO (Educational studies and documents, nº 29).

Merini, C. (1995) "Le Partenariat à l'École. Privatisation du Système?", *A Escola: um objecto de estudo (Actas do V Colóquio Nacional da AFIRSE)*, 203-216.

Ministério da Educação (1990) *Para uma Pedagogia do Sucesso*.

Mozzicafreddo, J. (1994) "Concertação Social e Exclusão Social", *Organizações e Trabalho*, 97-119.

Relatório Final do Projecto Zona Histórica da Sé e S. Nicolau do programa europeu *Poverty 3* (1994).

Rodrigues, F. e Henriques, J. (1992) *Report of the Third Contractual Period*, Porto e Lisboa, UED-Comissão das Comunidades Europeias - DGV.

Rodrigues, F. e Henriques, J. (1994) *Relatório Final do Programa Europeu para a Integração de Grupos Menos Favorecidos*, Porto e Lisboa, UED-Comissão das Comunidades Europeias - DGV.

Rodrigues, F. e Stoer, S. (1993) *Acção Local e Mudança Social em Portugal*, Lisboa: Edições Escher.

Santos, B. (1990) *O Estado e a Sociedade em Portugal, 1974-88*, Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. (1993) "O Estado, As Relações Salariais e o Bem-Estar Social na Semiperiferia: o Caso Português" in B. S. Santos (org.) *Portugal: um Retrato Singular* Porto: Edições Afrontamento, 17-56.

Silva, M. (1962) *Desenvolvimento Comunitário - Uma Técnica de Progresso Social*, Lisboa: Associação Industrial Portuguesa.

Silva, M. (1963) "Fases de um Processo de Desenvolvimento Comunitário", *Análise Social*, 4, 538-558.

Silva, M. (1964) "Oportunidade do Desenvolvimento Comunitário em Portugal", *Análise Social*, 7-8, 498-510.

Stoer, S. (1986) *Educação e Mudança Social em Portugal: 1970-80, uma década de transição*, Porto: Edições Afrontamento.

Stoer, S. (1995) "Family-School Partnerships and the Multi-National Parent-Teacher Action Research Study: a critical comment", in Don Davies and Vivian Johnson (eds.) *Crossing Boundaries: Multi-National Action Research on Family-School Collaboration*, Boston: Center on Families, Communities, Schools and Children's Learning.

Zay, D. (1994) *La Formation des Enseignants au Partenariat*, Paris: Presses Universitaires de France.

Zay, D. (1995), "L'École Partenaire: Concept et Dispositif", *A Escola: um objecto de estudo* (Actas do V Colóquio Nacional da AFIRSE), 85-94.