



Forum Sociológico

Série II

17 | 2007

Envelhecimento activo. Um novo paradigma

Potencialidades e limitações no trabalho em parceria

Tiago Carrilho



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/sociologico/1700>

DOI: 10.4000/sociologico.1700

ISSN: 2182-7427

Editora

CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa

Edição impressa

Data de publicação: 1 Janeiro 2007

Paginação: 117-125

ISSN: 0872-8380

Reférence electrónica

Tiago Carrilho, « Potencialidades e limitações no trabalho em parceria », *Forum Sociológico* [Online], 17 | 2007, posto online no dia 01 janeiro 2007, consultado o 05 maio 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sociologico/1700> ; DOI : 10.4000/sociologico.1700

POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES NO TRABALHO EM PARCERIA

Tiago Carrilho

■ Universidade Aberta, Professor Auxiliar (tcarrilho@univ-ab.pt)

Resumo

O trabalho em parceria revela potencialidades que induzem a proximidade de actores, ou seja, cultura de parceria, visão sistémica da realidade e visão territorial das acções. Observam-se igualmente limitações inerentes à concepção da parceria, à cultura organizacional e ao ambiente externo a este tipo de processos. Estas formas de acção conjunta induzem uma determinada combinação de recursos e respectiva produção de resultados em termos de sustentabilidade dos projectos, abordagem de cidadania e articulação de acções de inserção e inclusão.

Palavras-chave: Parceria; Integração Social; Promoção do Emprego.

Abstract

Abstract: Partnership work reveals potentials that generate agent «proximity», such as the partnership culture, systemic views of reality and a territorial approach to action. We can also observe limitations that are inherent to partnership construction, organisation culture and partnership external context. These specific joint actions promote, to a certain degree, combinations of resources and its consequent outcomes like project sustainability, citizenship approach and articulation of insertion and inclusion interventions.

Keywords: Partnership; Social Integration; Employment Promotion

Introdução

Considera-se a parceria como o processo através do qual dois ou mais actores se relacionam com base em pressupostos-chave que têm tradução na dinâmica de determinado projecto (Carrilho, 2006: 283).

Na primeira componente do conceito, os *pressupostos-chave* correspondem ao que está subjacente à realidade concreta da parceria em termos de intervenção, isto é, constituem elementos-base na relação entre actores que possibilitam a negociação e articulação de diferentes interesses com vista à definição e concretização de objectivos, tarefas, resultados e processos de avaliação. Os pressupostos-chave na relação entre actores dizem respeito à natureza diversa dos parceiros (conforme o tipo, áreas de trabalho, motivações, objectivos, peso financeiro...), ao trabalho conjunto apoiado na delimitação geográfica e na delimitação por projecto, e à predisposição para negociar e agir na base da

mudança. A esta predisposição e à natureza dos actores colectivos está associada uma “cultura” de parceria específica a cada uma das instituições e respectivos representantes envolvidos no projecto.

Os agentes envolvidos estabelecem relações com a intenção de intervir no local através da concepção e desenvolvimento de projectos. Assim, a relação entre actores, na base de pressupostos-chave, tem tradução prática na intervenção cuja *dinâmica* consiste na interacção dos seguintes elementos:

- Clarificação e definição de objectivos de cada instituição, do projecto e dos objectivos e metas específicas;
- Desenvolvimento do diagnóstico;
- Definição e concretização de tarefas que possibilitam o alcance dos objectivos com base na disponibilização e partilha de recursos humanos, financeiros e materiais;
- Definição e aplicação da avaliação de resultados e processos.

Tendo por base esta definição de parceria, este artigo está organizado em três partes: 1) Potencialidades da parceria; 2) Limitações da parceria, e 3) Resultados dos processos de parceria.

Potencialidades da parceria

Na análise das potencialidades associadas à parceria, temos a preocupação de salientar dois aspectos: condições subjacentes a todo o processo (quadro 1) e funcionamento da parceria para a utilização de recursos (quadro 2).

■ Desenvolvimento de uma cultura de parceria

No desenvolvimento de uma cultura de parceria, a instituição-parceira não é considerada um concorrente ou mesmo que, em certa medida, o seja, não constitui um factor determinante mas secundário. Por princípio, não se visa nem a disputa de espaço geográfico e social de intervenção, nem a disputa de recursos financeiros mas sim a sua obtenção através do esforço conjunto de candidatura a programas comunitários ou nacionais.

O actor-parceiro não é considerado um “estranho”, pois importa conhecer a sua natureza. Pressupõe-se uma predisposição para ouvir e compreender (apelo à empatia), apreender problemas, limitações, capacidades e agir em conformidade com este conhecimento.

fechada, avessa à inovação), bloqueios (burocracia, deficiente circulação de ideias), recursos humanos (falta de clarificação de funções de cada grupo e/ou trabalhador, fraca autonomia dos técnicos potencialmente membros de parcerias).

■ Visão sistémica e complexa da realidade

A parceria incorpora uma nova visão do conhecimento e da ciência com a adopção do paradigma da complexidade. Recusa-se a análise isolada das partes e a relação causa-efeito unívoca em contextos atemporais. Existe uma opção tendencial pela análise sistémica, bem como pela explicação causal com base em múltiplas determinações e referida a um contexto espaço-temporal específico.

Incorporando esta nova visão do conhecimento e da ciência, a parceria surge como uma das vias de enriquecimento da teoria através da empiria. No diagnóstico partilhado, a complexidade do real induz o cruzamento de diferentes perspectivas académicas, pondo em debate elementos adquiridos por cada disciplina (conceitos, relações teóricas, princípios metodológicos, aplicação de metodologias quantitativas e/ou qualitativas) e culturas institucionais diversas (gestão de recursos humanos, liderança, formas de trabalho, hierarquias). No desenrolar das acções, a mediação aproxima técnicos e agentes concretos para relativizar a “distância” entre a teoria

Quadro 1 ▶ Potencialidades das parcerias em termos das condições subjacentes a todo o processo

Potencialidades	Ideias-chave
Desenvolvimento de uma cultura de parceria	Predisposição para compreender e apreender problemas, limitações e capacidades das instituições-parceiras; Predisposição para agir em conformidade com este conhecimento com o intuito de identificar e desenvolver sinergias e interesses em comum.
Visão sistémica e complexa da realidade	Parceria como uma das vias de enriquecimento da teoria através da empiria, com base no diagnóstico partilhado, no desenvolvimento das acções e na partilha de informações.
Visão territorial das acções	Trabalho com base em projectos delimitados geograficamente e por grupos-alvo; As intervenções procuram aproximar-se do quotidiano e dos problemas dos indivíduos, reforçando assim a sua identidade local.

Podem existir, à partida, aspectos em comum e os pontos divergentes podem deixar de o ser no futuro. A cultura de parceria implica uma predisposição pragmática para conhecer todas as instituições em conjunto, com o intuito de descobrir possibilidades de sinergia, nomeadamente em torno da partilha de recursos, da articulação de tarefas e da compatibilização de objectivos.

Em função da predisposição para conhecer os outros actores, a instituição-parceira procura adaptar-se tirando partido do conhecimento sobre os seus próprios problemas organizativos e institucionais, a diversos níveis: tipo de liderança (autoritária,

e a prática (Georis, 1992:22) e a própria intervenção aprofunda o diagnóstico inicial: “a experiência do Programa Pobreza III ensinou-nos quão invisíveis são algumas necessidades, mas também, frequentemente, quão invisíveis são as pessoas em situação de carência.” (Rodrigues, 1996: 31)

A partilha de informações pode verificar-se num circuito “normal” (informação quantitativa, qualitativa, sectorial, normativa) e sobre as actividades tradicionais de cada parceiro (objectivos, tarefas, recursos financeiros, grupos-alvo habituais, processos de avaliação), sendo essencial na fase preliminar para um aumento da confiança e conhecimento

mútuos e para um diagnóstico mais rico. A mesma situação se aplica no decorrer do processo

“[...] 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.” (Rodrigues e Stoer, 1998:52)

Esta visão sistémica da realidade origina um princípio fundamental da parceria: a natureza complexa do problema implica uma acção interdisciplinar e interinstitucional uma vez que “[...] a parceria é a expressão institucional do carácter multidimensional dos problemas.” (Costa, 1998: viii).

■ Visão territorial das acções

Sob a perspectiva sectorial prevalece a aplicação de um conjunto de normas inerentes a um sector (ex: Ministério), relativamente independente da área geográfica de actuação, das categorias específicas das populações-alvo e dos projectos concretos. Sob a mesma lógica, considera-se que o actor é homogéneo, não tem uma ligação identitária ao local onde vive. Os actores locais não estão capacitados para gerirem os seus próprios recursos e, assim, não satisfazem as suas necessidades de forma minimamente autónoma.

cases where socio-economic and cultural characteristics are such that the action has its own identity and when the local population has strong ties to its area and a strong sense of belonging.” (Estivil et al., 1994:13)

No espaço vivido (Frémont, 1980), quer os agentes parceiros, quer os grupos-alvo, revelam juízos valorativos afectivos e racionais na apreensão do espaço em que se relacionam. Esta vivência está, igualmente, inerente à intervenção que envolve ambos os tipos de actores: as preocupações de cidadania e integração social elevam o sentimento de pertença a determinado “lugar”.

A visão territorial das acções implica ainda a consideração da realidade concreta em que vivem os indivíduos. As intervenções procuram aproximar-se do quotidiano das pessoas (Lopes, 1995:276), focando a atenção nos seus problemas espaço-temporais específicos, com base em projectos delimitados.

■ Eficiência dos projectos

A eficiência relaciona recursos com resultados. Um processo é eficiente se os resultados esperados são atingidos com menos recursos, ou se os mesmos recursos permitem atingir melhores resultados.

Parte-se do princípio que sem dinâmicas de parceria os mesmos recursos utilizados por vários agentes de forma dispersa (apenas no seu campo

Quadro 2 ▶ Potencialidades da parceria no funcionamento para a utilização de recursos

Potencialidades	Ideias-chave
Eficiência dos projectos	Parte-se do princípio que sem dinâmicas de parceria os mesmos recursos utilizados por vários agentes de forma dispersa (apenas no seu campo de acção habitual) geram, eventualmente, piores resultados do que se forem utilizados de forma conjunta.
Destecnicização do trabalho conjunto	Valorização das competências relacionais no trabalho conjunto; Utilização da «tecnicidade» de forma aberta, visando o estabelecimento de uma linguagem comum adaptada aos objectivos do projecto.
Avaliação partilhada	Elemento principal do movimento retroactivo da dinâmica; Princípios: «medição» e comparação da eficiência e da eficácia, não apenas de natureza económica; avaliações frequentes e em conjunto; partilha de informações; autonomia.

Sob a perspectiva territorial, as acções desenvolvem-se com base num projecto “concreto” e “muito limitado” (Georis, 1992:23) e no âmbito de uma área geográfica delimitada e de grupos-alvo a ela pertencentes. Na condução das acções procura-se tirar partido da identidade local que envolve parceiros e populações-alvo:

“[...] the further you go down the territorial scale ..., the greater the real involvement of the various partners is ... especially in those

de acção habitual) geram, eventualmente, piores resultados do que se forem utilizados de forma conjunta. Por exemplo, a utilização não partilhada de recursos logísticos dificulta o seu uso para outras actividades. Noutra vertente, os esforços de formação podem centrar-se em conteúdos programáticos desajustados face aos recursos humanos de cada instituição.

Em processos de parceria, os mesmos recursos podem produzir melhores resultados do que se forem utilizados por cada instituição de per si.

Concretizando, o trabalho preliminar de selecção dos formandos (candidaturas, entrevistas...) pode ser desenvolvido nas instalações de um centro de emprego ou da segurança social, enquanto que a formação prática pode ser produzida nas secções empresariais onde os formandos têm contacto directo com as infraestruturas técnicas. Se houver uma correcta definição de funções, os recursos humanos não são utilizados a tempo inteiro para uma só tarefa; por exemplo, o trabalho conjunto e articulado de acompanhamento desde a selecção até ao pós-estágio pode proporcionar uma utilização mais eficiente dos recursos empresariais (técnico de recursos humanos e técnico especialista), públicos (técnico de emprego e assistente social) e associativos (animador social); o contributo, em termos de “know-how”, dos técnicos especialistas torna, eventualmente, mais eficiente a definição de programas e conteúdos específicos, programa de estágio e condições técnicas de integração pós-estágio.

■ Destecnicização do trabalho conjunto

Na especialização de competências, cada profissional detém conhecimentos específicos a uma área disciplinar em termos conceptuais, teóricos e técnicos e, simultaneamente, aplica habitualmente os seus conhecimentos na observação e acção sobre uma determinada dimensão da realidade.

A destecnicização do trabalho conjunto assume duas formas. A perspectiva interdisciplinar adoptada exige aos técnicos, primeiro, a valorização das competências relacionais no trabalho conjunto, ou seja, o “saber estar” aproxima os indivíduos na base da componente afectiva-pessoal das interacções; em segundo lugar, exige a cada técnico a utilização da sua “tecnicidade” de forma aberta, visando o estabelecimento de uma linguagem comum adaptada aos desafios efectivos em termos, por exemplo, das necessidades socioeconómicas por satisfazer, do trabalho com grupos-alvo específicos, do tipo de avaliação exigida ou da eventual reformulação das atribuições de cada técnico. Segundo Rodrigues e Stoer, a linguagem comum facilita a dinâmica da parceria promovendo a comunicação informal e regular entre parceiros (Rodrigues e Stoer, 1998:53).

As técnicas não constituem um objectivo em si que se “importa” ou “impõe” do exterior. Na criação de “zonas de interdisciplinaridade”, a atenção centra-se não nas técnicas mas nos princípios orientadores, grupos-alvo, objectivos comuns e projectos a lançar. Os esforços de articulação exigem capacidade de negociação entre diferentes técnicos para atingir objectivos específicos via tarefas concertadas.

A destecnicização do trabalho conjunto e a capacidade de negociação facilitam o melhor conhecimento mútuo e uma maior personalização na relação entre técnicos. Assim, as metodologias e

técnicas resultam, simultaneamente, de uma dinâmica em torno da discussão/negociação de objectivos comuns e da utilização de recursos para conduzir tarefas concretas ligadas a objectivos específicos. Para cada projecto ressaltam questões como, quais as contribuições disciplinares a considerar ou quais as formas de trabalho conjunto mais adequadas ao projecto.

■ Avaliação partilhada

A avaliação partilhada constitui o elemento principal do movimento retroactivo da dinâmica. A avaliação de resultados é realizada em função do processo desencadeado, isto é, em função das fases da dinâmica anteriores à avaliação (diagnóstico inicial, objectivos e tarefas). Podemos distinguir dois tipos de retroacção:

- Reformulação do enquadramento-base (objectivos do projecto). A clarificação e definição de objectivos comuns constitui o tronco central da dinâmica de parceria que decorre, como vimos, dos pressupostos-chave na relação entre actores. Se a reformulação do enquadramento-base acontece estão em causa objectivos centrais do projecto o que pode resultar na eventual anulação da parceria e recomeço do processo desde o início;
- Reformulação da intervenção propriamente dita (diagnóstico, objectivos específicos e tarefas correspondentes). Por princípio, a avaliação dá origem a uma reformulação, mesmo que restrita, de alguns destes elementos; as próprias tarefas podem revelar novos problemas e/ou necessidades que não tenham sido identificadas no diagnóstico inicial; os objectivos podem incorporar este novo conhecimento desencadeando a reformulação das tarefas. A avaliação pode ainda dar origem a uma reformulação aprofundada da intervenção. O enquadramento-base da dinâmica, eventualmente, não encontra correspondência na qualidade da intervenção aos diversos níveis: o diagnóstico poderá ser substancialmente alterado; os objectivos específicos poderão surgir como pouco claros ou mesmo irrealistas; parte das tarefas encontrar-se-ão dispersas e/ou justapostas; no início do segundo movimento retroactivo, a própria concepção da avaliação poderá, eventualmente, ser sujeita a uma reformulação substancial.

Assim, por princípio, para uma avaliação partilhada do projecto é necessário um trabalho conjunto dos parceiros, pelo menos, a cinco níveis:

- Negociação e definição do modelo de avaliação mais adequado por forma a, primeiro, “medir”

a eficiência e eficácia de cada actividade ou do projecto e, segundo, compará-las (no caso de se cruzarem vários projectos);

- Aceitação do princípio que a eficiência e a eficácia não são apenas de carácter económico;
- Aceitação do princípio das avaliações frequentes e em conjunto;
- Aplicação do princípio da partilha de informações ao longo de todo o processo;
- Autonomia para reagir a eventuais insuficiências apontadas pela dinâmica avaliativa, podendo mesmo implicar, para além da reformulação de tarefas e objectivos do projecto, alterações nas organizações de origem dos parceiros.

- A coordenação é realizada por representantes de uma instituição ou de várias? E quais as razões para uma ou outra opção?
- A coordenação é rotativa? Em que moldes? Mantém-se a representatividade de cada parceiro colectivo ou varia conforme a evolução do processo (ex: tipo de tarefas desencadeadas)?
- As regras são emanadas directamente da instituição que toma a iniciativa? Ou, pelo contrário, num contexto em que a iniciativa é tomada em conjunto por vários actores colectivos, são, logo de início, discutidas e negociadas as regras de funcionamento da parceria?

Limitações da parceria

Neste ponto adoptamos um esquema semelhante ao do ponto anterior. Analisamos assim as condições subjacentes a todo o processo (quadro 3) e o funcionamento da parceria para a utilização dos recursos (quadro 4).

Definição do género

Rodrigues e Stoer (1998) salientam uma “oscilação dinâmica” entre duas formas de parceria, ou seja, entre um modelo formal “de cima para baixo” e um modelo essencialmente informal de articulação horizontal. No modelo “de cima para baixo”, a iniciativa e coordenação são habitualmente desencadeadas por um Ministério à escala nacional, ou seja, são programas com um cariz essencialmente sectorial com tradução territorial. Exemplificando as redes e planos regionais de emprego foram emanados do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social. O modelo horizontal é de base territorial, com iniciativa de vários actores colectivos locais, tendo como ponto de partida as necessidades e potencialidades do território em causa.

A título exemplificativo, referimos algumas questões subjacentes à definição do género da parceria:

De uma fraca clarificação deste tipo de questões resulta a deficiente definição do género e, desta forma, alcança-se um consenso artificial em torno de objectivos supostamente comuns. Por um lado, a perda de interesse ou a falta de envolvimento dos parceiros (e mesmo a neutralização do processo) podem ser explicados pelo protagonismo por parte do promotor do projecto ou do comité director (Estivil *et al.*, 1994: 21). Concretamente, os problemas podem surgir quando a estratégia está definida logo de início: “o desenho do projecto funcionou como um ponto de chegada, quando deveria ter sido um ponto de partida (foi imposto aos parceiros locais)” (entrevistado cit. por Rodrigues e Stoer, 1998: 44). Por outro lado, as dificuldades da parceria podem também ser associadas aos riscos de uma rede difusa ou dispersa: “[...] if excessive tension is applied by the partners as each runs after his own objectives, a common denominator cannot be found” (Estivil *et al.*, 1994:21).

Cultura organizacional e segmentação das intervenções na parceria

Podemos considerar, entre outros, dois elementos que influenciam a cultura organizacional de cada parceiro: falta de cultura de parceria e formas de trabalho muito enraizadas.

Quadro 3 ▶ Limitações da parceria em termos das condições subjacentes a todo o processo

Limitações	Ideias-chave
Definição do género	Falta de clarificação sobre as questões práticas da liderança do projecto; O excesso de protagonismo da entidade promotora pode explicar o fraco envolvimento dos parceiros; A dispersão da rede pode significar a ausência de objectivos comuns entre os parceiros.
Cultura organizacional e segmentação das intervenções na parceria	A falta de cultura de parceria e as formas de trabalho muito enraizadas na instituição de origem (centralização hierárquica e numa lógica de fragmentação das intervenções) têm como principal consequência a segmentação das intervenções na parceria.
Pressão do ambiente exterior à parceria	Conflitos exteriores (ao projecto) entre parceiros; Limitações das normas legais e institucionais das instituições de origem; Dificuldades postas pela flexibilidade empresarial da gestão da mão-de-obra.

A falta de cultura de parceria pode manifestar-se na fraca propensão para a articulação com instituições exteriores ao «ambiente» habitual e para reconhecer deficiências organizativas da instituição de origem. Por princípio, os outros actores são considerados concorrentes, dos quais, quando muito, só se conhecem as características menos positivas.

As formas de trabalho muito enraizadas na instituição de origem concretizam-se numa centralização hierárquica e numa lógica de fragmentação das intervenções.

São vários os exemplos da primeira forma de trabalho: atribuição limitada de funções aos chefes de departamento; ao nível de cada departamento podemos ter um liderança centralizadora (com fraca autonomia dos técnicos) ou, pelo contrário, uma liderança fraca (com pouco incentivo para a melhoria do desempenho por parte dos técnicos).

A lógica de fragmentação é visível de várias formas: foco no diagnóstico e resolução de problemas com os quais os parceiros habitualmente lidam; as mesmas funções são desempenhadas durante um período elevado de tempo (especialização estreita de cada departamento); protagonismo de determinado departamento; ou fraca importância dos grupos de “interface”.

A cultura organizacional que decorre destes dois elementos tem como principal consequência a segmentação das intervenções na parceria, isto é, os parceiros actuam ao longo do processo de forma semelhante à que adoptam no âmbito das suas instituições de origem. Daqui pode decorrer uma fraca negociação dos objectivos e motivações de cada parceiro conduzindo à indefinição de funções e à dificuldade em tirar partido da avaliação partilhada.

■ Pressão do ambiente exterior à parceria

A influência negativa do ambiente externo faz-se sentir, pelo menos, de três formas. Refira-se, primeiro, o ambiente já existente antes do início do processo. Podem existir conflitos exteriores entre parceiros, ou seja, o projecto concreto no qual se trabalha pode ver repercutido sobre si um conflito entre dois agentes integrados na parceria mas também envolvidos num projecto exterior. Rodrigues e Stoer referem, igualmente, as motivações “habituais”

de determinadas associações de animação local, quer no que diz respeito a uma mera lógica de consumo de serviços estatais (Rodrigues e Stoer, 1998:48), quer a nível da relação com técnicos pertencentes a projectos financiados pela União Europeia: “[...] face ao poder desempenhado pela equipa técnica ... [algumas associações locais adoptaram] uma atitude de competição a que subjazia alguma conflitualidade, receando a perda da sua capacidade interventiva” (idem:47).

Existem normas legais e institucionais com maior ou menor grau de variabilidade ao longo do processo. As alterações nas altas chefias das instituições parceiras podem induzir maior rigidez na aplicação das regras existentes ou aprovar regras mais restritas relativas, por exemplo, ao co-financiamento ou à disponibilidade para partilhar informações sobre a organização de origem de cada parceiro. Estatutos e códigos de conduta oriundos de instituições profissionais (sindicatos, ordens) influenciam o desempenho de determinados técnicos, por exemplo, nas áreas de educação ou saúde. A alteração governamental do enquadramento normativo na transição entre programas pode inviabilizar ou dificultar a sustentabilidade dos projectos que não adquiriram autonomia financeira durante a vigência do programa.

Referência ainda para os factores mais gerais ligados à evolução da economia mundial. Esta evolução põe um acento forte na flexibilidade empresarial da gestão da mão-de-obra face às exigências competitivas nos mercados nacionais e internacionais. Uma forte motivação das empresas para reduzir os custos com pessoal e aumentar a precariedade do emprego torna exigente a negociação, via parceria, com os sindicatos e associações de desenvolvimento local com impacto no emprego – tendencialmente os actores para os quais a protecção social e do emprego constitui uma das principais motivações para integrar a parceria.

■ Grau de formalidade/informalidade da parceria

Com base no tipo de rigidez na definição e aplicação de regras-base, podem-se considerar duas situações limite e o compromisso entre ambas.

Quadro 4 ▸ Limitações da parceria no funcionamento para a utilização de recursos

Limitações	Ideias/questões-chave
Grau de formalidade/informalidade da parceria	Limitações das parcerias excessivamente formais ou essencialmente informais; O compromisso entre o «formal» e o «informal» depende da dinâmica de parceria na implementação do projecto.
Formas de partilha de recursos	Há rotação na disponibilização e utilização dos recursos logísticos? Há protagonismo excessivo das instituições que mais disponibilizam recursos financeiros? Há «gestão» deficiente da distribuição de recursos financeiros obtidos via candidatura a programas públicos?

Por um lado, podemos ter processos excessivamente formais em que uma norma é imposta pelas escalas supra-locais (União Europeia ou governo central), isto é, pelos agentes que decidem sobre o financiamento público.

Habitualmente estes processos baseiam-se no estabelecimento de protocolos ou contratos, aprovação de regulamentos internos (direitos, deveres, sanções) ou reuniões com definição prévia do seu tipo (ex: com determinados parceiros ou respectivos representantes) e respectivo conteúdo (centradas nos objectivos, nas tarefas ou na avaliação). Daqui resulta uma definição preliminar relativamente rígida das diversas fases da dinâmica.

No entanto, o processo dificilmente enriquece os elementos de partida. Por exemplo, um regulamento interno pormenorizado e rígido dificulta a flexibilidade na articulação e dispersa os esforços de negociação e aproximação dos actores em questões essencialmente formais, desviando a atenção das tarefas concretas.

Podemos observar a situação contrária com processos essencialmente informais: a estrutura organizativa é incipiente concretizando-se em normas e objectivos tácitos, tarefas executadas com excesso de improvisação e programação de actividades conforme o empenhamento circunstancial. Como consequência, os processos são informais “[...] ao ponto de os parceiros dificilmente se distinguirem dos «colegas» e «amigos», reproduzindo assim um efeito de homogeneização” (Rodrigues e Stoer, 1998: 37).

A um nível intermédio, a acção conjunta pode adoptar um compromisso entre o “formal” e o “informal”. Este compromisso depende de inúmeros factores (número e tipo de parceiros, natureza dos objectivos comuns e das tarefas concretas, capacidade de negociação) e das diversas situações com que o processo se vai deparando. Na fase preliminar aprovam-se as regras-base de organização em parceria deixando, no entanto, abertura para a reformulação de algumas fases. A definição do processo avaliativo pode, eventualmente, ser sujeita a aprovação na fase preliminar, mas exige um mínimo de flexibilidade na sua aplicação

(frequência das reuniões, facilidade na reacção às deficiências detectadas, formas de “medição” dos resultados ou redobrados esforços de negociação entre actores).

■ Formas de partilha de recursos

Na partilha de recursos logísticos e financeiros distinguimos duas situações: primeiro, a partilha de recursos existentes ou disponibilizados e, segundo, a partilha de recursos estatais disponibilizados via candidatura conjunta. Relativamente aos recursos financeiros salienta-se uma questão comum às duas situações: a transparência do processo, se acontece, apoia-se numa organização contabilística adequada?

Relativamente à primeira situação sobressaem algumas questões: quais as instituições que mais disponibilizam recursos logísticos para o processo? Há rotação na disponibilização e utilização destes recursos? A partilha de recursos financeiros é feita com base na contribuição de cada instituição ou é equitativa? Se a base é equitativa, durante a negociação, as instituições que mais contribuem com recursos financeiros são, de alguma forma, compensadas? O “preço” exigido corresponde a um protagonismo das mesmas?

No que diz respeito à segunda situação, ressaltam igualmente algumas questões. Se parte dos fundos recebidos é aplicada na criação de recursos logísticos de raiz, os parceiros libertam os próprios recursos para as suas actividades de origem. A atribuição de recursos financeiros estatais disponibilizados via candidatura conjunta constitui uma fase crítica no início e no desenvolvimento da parceria, pois corresponde, certamente, a uma das principais motivações de qualquer parceiro quando integra a parceria. Uma “gestão” deficiente desta componente em termos de transparência e equidade pode, por si só, neutralizar o processo. A distribuição dos recursos é particularmente delicada quando a entidade promotora pode tender a privilegiar, à partida, um núcleo de parceiros mais “próximos” reduzindo a quantidade de recursos a afectar à dinâmica. Em consequência, os parceiros prejudicados podem retrair-se e/ou, a curto prazo, abandonar a parceria.

Quadro 5 ▶ Resultados das parcerias

Resultados	Ideias-chave
Eficácia dos projectos	A eficácia dos projectos depende da qualidade da dinâmica de parceria.
Sustentabilidade dos projectos	A sustentabilidade dos projectos depende da continuidade financeira na transição entre programas, e da construção da parceria para assegurar objectivos comuns e um “núcleo duro” de parceiros mais activos.
Possibilidade de articular acções de inserção e inclusão	A intervenção económico-social visa articular acções de inserção (foco no indivíduo) e de inclusão (foco na sociedade) para aprofundar e enriquecer uma perspectiva de integração social.
Abordagem da cidadania	Visa-se não apenas a formação técnica mas também o desenvolvimento pessoal do indivíduo enquanto cidadão, ou seja, valorizando um processo de <i>empowerment</i> .

Resultados dos processos de parceria

Eficácia dos projectos

Um projecto é mais eficaz se os objectivos correspondentes são melhor cumpridos.

Consideremos o seguinte objectivo: a integração de mão-de-obra, à partida, desqualificada através de formação personalizada e visando a contratação dos formandos por empresas. A tarefa de uma associação de desenvolvimento local poderá ser ineficaz se aposta quase exclusivamente na componente técnica, em detrimento da formação pessoal e da formação prática em empresas. Em contrapartida, a acção é, eventualmente, mais eficaz se o esforço da associação de desenvolvimento local for centrado na qualificação formal (de base técnico-profissional) e pessoal em estreita ligação com o estágio em determinada empresa. O objectivo da integração social é melhor cumprido se for conseguido um maior equilíbrio entre experiência profissional, formação técnica e formação pessoal.

A eficácia do projecto depende, em parte, do desenvolvimento da parceria. Esta pode permitir a definição e articulação de tarefas e definição de objectivos de forma precisa. Nesta base, é possível clarificar o processo de avaliação com o intuito de alterar alguns aspectos da dinâmica, no caso de se detectarem tarefas menos eficazes ou mesmo ineficazes.

Sustentabilidade dos projectos

Dado o carácter complexo dos problemas a solucionar, o processo de acção conjunta procura sustentar uma intervenção a médio-longo prazo. Podemos distinguir dois tipos de sustentabilidade deste tipo de intervenções, apoiadas com o enquadramento em parceria:

- Duração dos apoios financeiros, materiais e humanos tendo em conta a continuidade na transição entre programas;
- Duração dos projectos a partir do momento em que deixam de ser apoiados financeiramente (grau de autosustentabilidade).

Os projectos apoiados dependem parcialmente do próprio processo de parceria, ou seja, o período de tempo durante o qual os actores-parceiros dinamizam as tarefas conjuntas. A sustentabilidade dos projectos depende, em parte, da fase preliminar no que toca, designadamente, à escolha correcta da instituição coordenadora (Costa, 1998:ix) e à duração do período inicial: "...the longer the start-up period, the better the long-term prospects of the project." (Estivil et al., 1994:15) Por princípio, ao longo de todo o processo exige-se um mínimo de estabilidade em termos, nomeadamente

- de um "núcleo duro" de parceiros mais activos e empenhados;
- da disponibilização e partilha de recursos;
- de uma definição clara dos objectivos comuns.

Possibilidade de articular acções de inserção e inclusão

Os processos de intervenção económico-social focam a atenção nos factores que incidem ao nível individual e ao nível da sociedade. Influenciando directa ou indirectamente a vertente económica da vida dos indivíduos, as acções procuram valorizar as competências pessoais, sociais, profissionais, empresariais, aquisitivas e educativas-informativas (Amaro, 2001: 17; Amaro, 2003: 179). Por outro lado, os processos visam igualmente o

"..aumento das oportunidades disponibilizadas pela sociedade (e pelas suas diversas estruturas e organizações), o que depende sobretudo das políticas (entre as quais as de natureza económica) e das estratégias adoptadas pelas instituições e organizações da sociedade e das infra-estruturas e meios criados." (Amaro, 2001:18)

A inserção corresponde ao conjunto de acções que possibilitam a identificação das necessidades e potenciação de competências e capacidades inerentes a agentes individuais e colectivos. A inclusão diz respeito ao conjunto de intervenções que permitem a indivíduos e grupos beneficiar de forma equitativa das oportunidades oferecidas pela sociedade. Falamos de integração quando os processos se combinam (Amaro, 2001:18; Amaro, 2003:179-180). A potenciação das capacidades individuais e colectivas é insuficiente se não houver reconhecimento e valorização das mesmas pela sociedade. Por outro lado, o benefício das oportunidades sociais exige o desenvolvimento de capacidades com base em necessidades individuais e colectivas.

Ainda segundo Estivil, nas dinâmicas de parceria o alargamento e aprofundamento das relações entre actores podem acontecer se a inserção dos excluídos for bem sucedida nas primeiras acções, resultando, desta forma, uma melhoria das perspectivas de integração (Estivil et al., 1994:12).

Abordagem da cidadania

O trabalho das parcerias de promoção local do emprego não visa apenas a formação técnica. Os processos de acção conjunta revelam, igualmente, preocupação com o desenvolvimento pessoal do indivíduo enquanto cidadão, com vista a melhorar a

- capacidade de aprendizagem ao longo da vida, com adaptação a novas situações;

- capacidade de relacionamento humano aos níveis familiar e da unidade empregadora;
- predisposição para o trabalho associativo, reveladora de uma participação mais activa e autónoma dos cidadãos, conscientes da defesa de direitos e cumprimento de deveres, não reduzindo a sua vida cívica ao consumo de bens e serviços (Georis, 1992:31-32);
- autonomia na tomada de decisões pessoais e profissionais.

Esta abordagem corresponde igualmente a um processo de «empowerment», ou seja, o reforço de competências e capacidades individuais concretiza-se por meio de uma melhoria na utilização dos recursos técnicos, financeiros e informativos disponíveis (“poder social”), na participação dos indivíduos na tomada de decisões-chave que influenciam o seu futuro (“poder político”) e na manifestação de autoconfiança (“poder psicológico”) que facilita o aumento dos poderes social e político (Friedmann, 1996:34-35).

Conclusão

O trabalho em parceria pressupõe condições que induzem a proximidade de actores: cultura de parceria, visão sistémica da realidade e visão territorial das acções. Observam-se igualmente limitações inerentes à concepção da parceria, à cultura organizacional e ao ambiente externo a este tipo de processos. Face a estas condições, o funcionamento sinérgico da acção conjunta pode gerar efeitos positivos em termos, primeiro, de uma maior eficiência na utilização dos recursos financeiros, materiais e humanos disponibilizados e, segundo, de um acréscimo de eficácia na intervenção sobre uma determinada realidade concreta.

As condições essenciais ao funcionamento de todo o processo incorporam uma filosofia de percepção da realidade que é simultaneamente interinstitucional (percepção da relação entre instituições),

sistémica (estudo complexo e multidimensional da realidade) e territorial (forma específica de intervenção sobre esse mesmo real). Estas condições, com carácter permanente, induzem uma determinada combinação de recursos e respectiva produção de resultados em termos de sustentabilidade dos projectos, abordagem de cidadania e articulação de acções de inserção e inclusão.

Referências bibliográficas

- AMARO, R. R. (org.) (2003), *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal: Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, Genebra, Organização Internacional do Trabalho/STEP.
- AMARO, R. R. (org.) (2001), *Não à Pobreza – a Inclusão pela Economia*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
- COSTA, A. B. (1998), “Prefácio” in F. Rodrigues e S. Stoer, *Entre Parceria e Partenariado*, Oeiras, Celta.
- CARRILHO, T. (2006), *Parcerias para a Promoção Local do Emprego*, Repositório Institucional de Teses de Doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- ESTIVIL, J. et al. (1994), *Partnership and the Fight against Exclusion*, Brussels, E.E.I.G. Animation and Research – União Europeia.
- FRÉMONT, A. (1980), *A Região, Espaço Vivido*, Coimbra, Almedina.
- FRIEDMANN, J. (1996), *Empowerment – uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Lisboa, Celta.
- GEORIS, P. (1992), “La fonction de médiation au niveau local”, *Revue d’Action Sociale*, 2, pp. 19-34.
- LOPES, A. S. (1995), *Desenvolvimento Regional*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- RODRIGUES, F. (1996), “Pobreza e exclusão social: configurações e perspectivas, a intervenção e formação dos profissionais sociais” in H. Nunes e R. Van Den Hoven (eds.), *Desenvolvimento e Acção Social*, Lisboa, Fim de Século, pp. 11-34.
- RODRIGUES, F. e S. Stoer (1998), *Entre Parceria e Partenariado*, Oeiras, Celta.