

# **Organizar a parceria local**

**“INOVAÇÃO NO MEIO RURAL”**

**CADERNO N.º 2**

**OBSERVATÓRIO EUROPEU LEADER**

A concepção e a redacção deste documento estiveram a cargo de **René Caspar** (ESAP, França), **Gilda Farrell** (Observatório Europeu LEADER) e **Samuel Thirion** (INDE, Portugal). A realização do seminário e dos estudos de casos foi coordenada por **Samuel Thirion** em colaboração com **Catherine de Borchgrave**, **Maylis Campbell** (Observatório Europeu LEADER), **André Faggion** (Telide, França), **Yves Gorgeu** (Mairie-conseils, França), **Michel Keane** (University College Galway, Irlanda), **Robert Lukesch** (ÖAR, Áustria), **Malcolm Moseley** (Cheltenham & Gloucester College of Higher Education, Reino Unido) e **Carlo Ricci** (Agri-tecnica, Itália). Contribuíram para a finalização deste dossier, **Yves Champetier** e **Jean-Luc Janot** (Observatório Europeu LEADER). Responsável pela produção: **Christine Charlier** (Observatório Europeu LEADER).

© 1997 Observatório Europeu LEADER / AEIDL

**A.E.I.D.L.** - Chaussée Saint-Pierre 260 - B-1040 Bruxelles

Tel: +32 2 736 49 60 - Fax: +32 2 736 04 34

**E-mail:** leader@aeidl.be

**World Wide Web:** <http://www.rural-europe.aeidl.be>

# Preâmbulo

O presente caderno técnico é o resultado de três actividades sucessivas, organizadas em 1996 pelo Observatório Europeu LEADER:

1. **A realização de estudos de casos incidindo sobre sete territórios europeus** em que estão em curso práticas de **parceria local**, quer no âmbito do programa LEADER, quer no âmbito doutra iniciativa local. Os territórios em questão são:

- > Na Áustria, o **Eisenwurzen** (Alta Áustria), onde quadros, preocupados com o futuro do seu território, criaram uma associação tendo como fim suscitar parcerias locais e mecanismos de apropriação do conceito, bem como práticas de desenvolvimento durável.
- > Na França, a **Região de Collombey-les-Belles** (Lorena), na qual uma mobilização da população e dos autarcas, levada a cabo desde há 20 anos a esta parte, conduziu à constituição duma parceria público-privada visando a realização duma série de projectos de infra-estruturas e de serviços. O objectivo principal é manter o interesse pelo seu território no sentido de contrabalançar o efeito de atracção exercido pelas cidades vizinhas;
- > Na Irlanda, o território de **Cavan-Monaghan**, onde as cooperativas agrícolas locais organizaram conjuntamente com entidades públicas uma parceria que, no âmbito do LEADER, visa a diversificação económica e a estruturação doutros grupos locais, nomeadamente as associações locais;
- > Na Itália do Sul, o território de **Gargano** (Apúlias) onde um grupo de empresas de serviços organizou, no âmbito do LEADER, uma parceria local num contexto institucional difícil, caracterizado por uma certa desconfiança por parte da população relativamente às estruturas públicas e a qualquer forma de organização associativa;
- > Na Itália do Norte, **Vinschgau/Val Venosta** (Trentino-Alta Ádige), onde as estruturas públicas de diferentes níveis se associaram para executar o programa LEADER, preservando as suas funções específicas;

> Em Portugal, a **Margem esquerda do Guadiana** (Alentejo), onde um grupo de pessoas encetou um processo de organização de actores locais num contexto de ausência de organizações privadas que exprimam os interesses locais. O processo resultou na constituição duma estrutura de parceria – a Associação “Rota do Guadiana” – à qual acabou por ser atribuída a gestão dum programa LEADER;

> No Reino Unido, o território de **Fermanagh** (Irlanda do Norte), onde os diferentes grupos de interesse locais se encontram todos representados no seio duma parceria de gestão do programa LEADER, tendo principalmente como objectivo contribuir para que a paz volte a reinar nesta zona fronteiriça afectada por conflitos político-religiosos.

No sentido de completar o mais possível a gama de experiências de parceria na Europa, acrescentou-se à lista mais duas análises:

- > A Suécia, onde se instaurou em **todo o território nacional**, um processo de animação para a criação de parcerias locais ao nível das aldeias;
- > Na França, o **País Basco** (Aquitânia), onde teve lugar a elaboração duma parceria alargada ao nível regional para estruturar uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo.

2. **A organização dum seminário intitulado “Parceiros locais para inovar”**, levado a cabo na zona de Vinschgau/Val Venosta (Itália), de 23 a 27 de Outubro de 1996, com participantes de 9 países europeus, a maioria dos quais envolvidos na gestão de programas LEADER.

3. Um trabalho de análise das discussões e das conclusões desse seminário.

O conjunto dessas actividades inscreve-se no quadro de trabalho mais genérico do Observatório Europeu LEADER, sendo um dos objectivos o **apoio à transferência da inovação nas zonas rurais**.

**LOCALIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS  
CITADOS NESTA OBRA**



**1** Eisenwurzen

**2** Collombey-les-Belles

**3** Cavan-Donaghan

**4** Gargano

**5** Vinschgau/Val Venosta

**6** Margem Esquerda do Guadiana

**7** Fermanagh

**8** Suécia

**9** País Basco (França)

**10** Iblea

# Índice

<b>Introdução</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1</b>	<b>9</b>
<b>Da gestão do programa à animação do desenvolvimento local</b>	<b>11</b>
1.1.- Três pontos de partida, três lógicas	11
1.2.- Parcerias de gestão, parcerias de animação	13
1.3.- Uma mesma tendência para a abertura	13
1.4.- Resultados da abertura	16
<b>Capítulo 2</b>	<b>19</b>
<b>Princípios, regras e fundamentos duma parceria bem sucedida</b>	<b>21</b>
2.1.- Encontrar a resposta adequada em função do seu contexto	21
2.1.1.- A diversidade dos contextos de partida	21
2.1.2.- Nove exemplos da diversidade de modelos de parceria local	22
2.1.3.- Um problema determinante como ponto de contacto	27
2.1.4.- Encontrar uma estratégia de contorno	28
2.2.- Construir a sua parceria	28
2.2.1.- O financiamento como elemento motor	28
2.2.2.- Alguns princípios e regras de funcionamento para progredir	28
<b>Capítulo 3</b>	<b>31</b>
<b>Optimizar os resultados</b>	<b>33</b>
3.1.- Elementos de apreciação dos resultados	33
3.1.1.- A qualidade da procura da parceria	33
3.1.2.- Transformação das práticas e abertura à inovação	34
3.2.- Enquadrar, apoiar, dinamizar a parceria	34
3.2.1.- Levantamento das necessidades	34
3.2.2.- Os meios de resposta e as insuficiências	35
<b>Capítulo 4</b>	<b>37</b>
<b>A maturidade das iniciativas de parceria</b>	<b>39</b>
4.1.- Perenidade da parceria e “ponto de não regressão”	39
4.1.1.- Condições da perenidade	39
4.1.2.- Ponto de não regressão	40
4.2.- Ordenação progressiva e indispensável	41
4.2.1.- Desenvolvimento e participação local	41
4.2.2.- Articulação de funções e de níveis	42
<b>Conclusão</b>	<b>44</b>



# Introdução

**Ser parceiro** é: *participar (associação),  
fazer parte de (opção),  
tomar partido (empenhamento)  
dar parte (comunicar)*

A iniciativa da parceria, que obriga um indivíduo ou uma organização a empenhar-se e a correr riscos, marca uma diferença qualitativa com a atitude do simples actor o qual, por definição, “tem um papel”, “representa uma personagem”: autarca, representante profissional, empresário, etc.

A **parceria local** corresponde à constituição duma rede de relações e de solidariedades ao nível do território, visando valorizar melhor as potencialidades e enriquecer as acções sectoriais duma reflexão “transversal”, intersectorial.

Para além das acções económicas montadas em comum, a parceria local representa uma vontade de construção ou de reconstrução de laços sociais, ou mesmo de procura duma identidade.

A constituição duma parceria local pode assumir **formas muito diversas**, de acordo com:

- a natureza e o número de parceiros;
- o contexto do aparecimento da parceria, as pessoas singulares ou colectivas que estão na sua origem;
- os objectivos pretendidos;
- a “cultura” socioeconómica do território em causa (sistema jurídico-administrativo, regulamentações em vigor, papel dos poderes públicos, práticas institucionais, exercício da cidadania, etc.).

O objecto de interesse do presente caderno é a constituição e a implementação da parceria e portanto os elementos de metodologia que tornam possível – e durável – a iniciativa.

Na verdade, a parceria tornou-se um elemento chave dos processos de inovação no meio rural.

Estando na base da concepção do LEADER, é a expressão duma nova forma de encarar o desenvolvimento, através duma abordagem multi-sectorial, fruto de negociações e de concertações entre os diferentes actores envolvidos.

Para suscitar uma dinâmica de inovação nos territórios rurais face às mudanças externas, é cada vez mais indispensável **a passagem de actor para parceiro**. Todavia, **a parceria é uma construção que só se pode realizar a prazo**.

No caso do LEADER, “parceria” não é sinónimo de participação de todos os actores dum território, mas antes a expressão dum grupo de actores que, pela sua legitimidade ou pelo seu conhecimento do território, se encontram em posição de organizar e assumir a responsabilidade dum compromisso colectivo. Por vezes à partida, uma parceira LEADER apenas é o “embrião” duma estruturação de actores locais em torno da gestão dum programa que progressivamente evolui, integrando outros actores ou provocando outras formas de parceria ao nível do território.

Para além das práticas de diálogo e de concertação, a parceria permite uma melhor compreensão do território e das suas forças vivas.

“Parceria” também não é sinónimo de ausência de hierarquias: distinguem-se em quase todas as parcerias LEADER, modalidades de hierarquização e uma partilha de funções, ao princípio nem sempre claramente precisada, mas que tem tendência depois para se apurar à medida que vai avançando o projecto local de desenvolvimento.

Enfim, a parceira LEADER também não tem a ver duma forma geral com os aspectos do desenvolvimento local: segundo o seu nível de representatividade, a parceria local poderá desempenhar ou não um papel de “catalisador”, exercer ou não uma forte influência a nível local, ultrapassando o mero âmbito LEADER.

Para além do seu carácter obrigatório para aceder aos financiamentos do programa LEADER, a constituição duma parceria é cada vez mais uma condição necessária e quase incontornável para induzir processos de mudança

e de desenvolvimento a nível local, que não estão ao alcance dum actor, mesmo sendo institucional. **Nesta acepção, a parceria é ao mesmo tempo uma inovação e uma ferramenta propulsora de inovação.**

Se em determinados territórios a prática da parceria foi introduzida pelo LEADER, constituindo por si só uma inovação, noutros essa prática já existia antes da implementação da Iniciativa. A parceria criada era então antes de mais um meio de animação e de integração dum cada vez maior número de actores em iniciativas de análise das necessidades locais e de implementação de projectos para as colmatar. Este é o tipo de caso, por exemplo, da parceria desenvolvida em **Colombey-les-Belles** (França).

Foram concebidos métodos para, fora do programa LEADER, suscitar práticas de parceria em países como a Suécia e a Áustria. Tratou-se, no primeiro caso, duma campanha de animação nacional (**“Toda a Suécia tem que viver”**) financiada apelo Governo, tendo por objectivo a introdução e/ou a revitalização de práticas colectivas e a mobilização de competências locais para a realização dum certo número de serviços, os quais eram anteriormente da competência das administrações públicas locais. **Nalgumas zonas da Áustria**, a ferramenta propulsora utilizada para suscitar parcerias, foi a difusão duma certa concepção do desenvolvimento, o “desenvolvimento durável”. A parceria articula-se então em torno da partilha duma ideia progressivamente integrada nas políticas e práticas de desenvolvimento a todos os níveis.

Nos territórios onde as práticas de parceria já existiam, a chegada da Iniciativa LEADER veio permitir consolidar a função de “gestão de programa”, para além das funções de animação ou de estruturação que eram o objectivo primeiro da parceria. É o caso, por exemplo, da **Rota do Guadiana** em Portugal.

Acontece que em muitos territórios LEADER, a parceria que teve antes uma função de gestão concertada, alargou-se e evoluiu para um papel mais global de animação e de tomada a cargo de aspectos cada vez mais diversificados da política de desenvolvimento local.

Se a expressão “parceria” integra a noção de “fazer parte de”, a prática da parceria torna-se um ponto de ancoragem do desenvolvimento nos territórios rurais: “Fazer parte de”, activa e solidariamente, leva ao reconhecimento duma identidade comum e à formulação duma estratégia partilhada que tem antes de mais em conta o homem e o seu meio.



## **Capítulo 1**

# **Da gestão do programa à animação do desenvolvimento local**



# Da gestão do programa à animação do desenvolvimento local

## 1.1. Três pontos de partida, três lógicas

Por trás da diversidade das parcerias locais existente na Europa, podemos encontrar uma certa similitude entre três tipos de abordagens correspondendo a **três tipos de parcerias de arranque**:

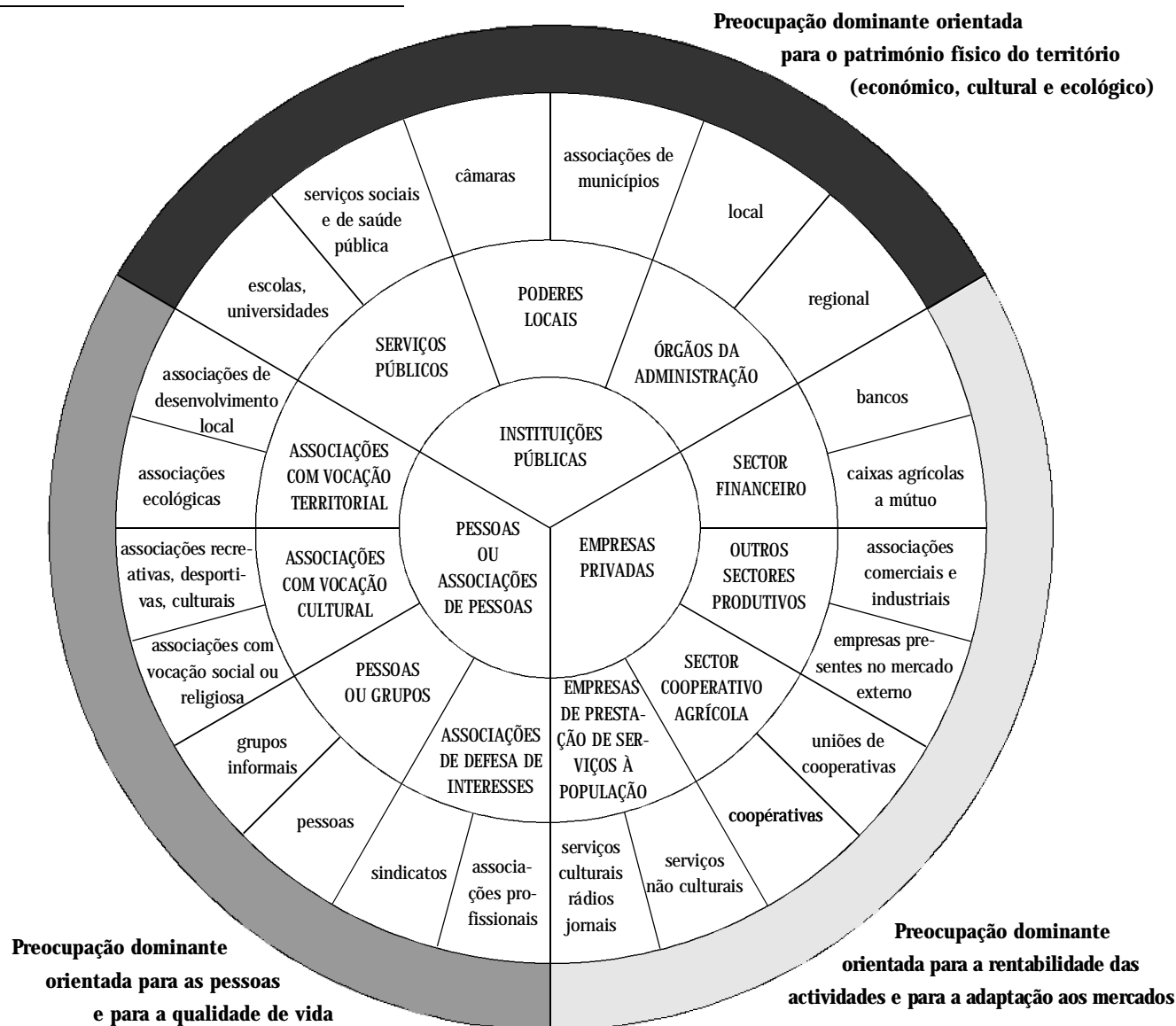
- **Parcerias locais criadas por iniciativa de pessoas**, individualmente, muitas vezes “líderes locais” da sociedade civil, que desejam intervir activamente na realidade local económica mas também social e cultural. Esta participação, as mais das vezes militante, geralmente enraizada numa identidade muito forte, tece pouco a pouco as bases duma cidadania renovada;
- **Parcerias locais criadas por iniciativa de empresas ou mais genericamente de organismos profissionais** (cooperativas, associações de produtores, etc.) as quais reivindicam um lugar privilegiado nas decisões económicas;
- **Parcerias locais criadas por iniciativa dos poderes públicos**, locais ou não, os quais, em prol do interesse comum, substituem nas zonas difíceis, a iniciativa privada rara ou deficiente.

Estas três abordagens correspondem dum modo geral a **três tipos de objectivos iniciais**:

- No primeiro caso, orientam-se mais para **questões de sociedade** (relações sociais, promoção da cultura, renovação da identidade, etc.);
- No segundo caso, focalizam-se sobretudo na **acção económica** e na criação, na promoção, na condução de dinâmicas de projecto nesse domínio;
- No terceiro caso, orientam-se mais, numa primeira fase, para uma **lógica do equipamento** (implantação de infra-estruturas, de equipamentos colectivos, etc.) e depois para a **tomada em conta da globalidade do território implicado**.

A **natureza do processo** é então diferente nos três casos:

- Quando iniciada por indivíduos, a parceria elabora-se muitas vezes como um **exercício de militância colectiva**, o que lhe pode dar uma perspectiva de perenidade ligada a uma cidadania activa;
- Iniciada por actores privados, a sua base é geralmente o **interesse sectorial** que obriga a ultrapassar os interesses individuais e a criar sucessivos agrupamentos em bases mais latas;
- Quando provém da iniciativa pública, a parceria nasce geralmente duma **vontade substitutiva de reagir a uma situação económica e social desfavorável**.



### O EXEMPLO DE PORTUGAL

Na composição das parcerias locais responsáveis por um programa LEADER II em Portugal (45 programas em todo o país em 1996), encontramos os seguintes parceiros:

- autarquias locais (78% das parcerias), representando as câmaras (76%), as “freguesias” (11%) e as associações de municípios (27%);
- outras instituições públicas (71% das parcerias): estabelecimentos de ensino e universidades (39%), entidades regionais (36%) e “casas do povo” (9%);
- empresas privadas (78% das parcerias): cooperativas agrícolas (56%); caixas de crédito agrícola a mútuo (42%); jornais (4%); outras empresas (38%) e associações industriais ou comerciais (36%);
- associações de pessoas (76% das parcerias): associações de agricultores (56%), outras associações profissionais (20%); associações culturais (53%); associações religiosas (20%); associações para o desenvolvimento local (27%);
- habitantes participando a título pessoal (42% das parcerias).

[\*] Portugal está dividido em 333 concelhos, cada um composto por várias “freguesias” (paróquias).

## 1.2. Parcerias de gestão, parcerias de animação

Quer se trate duma iniciativa de indivíduos, quer duma iniciativa de empresas privadas ou duma iniciativa pública, podemos identificar **dois tipos de lógica de parceria que estão** muito mais **em continuidade** (evolução) do que em oposição:

- Por um lado, uma **parceria de gestão**, cujo objecto está estreitamente ligado à atribuição, à repartição e ao consumo duma dotação financeira. Este tipo de parceria nasce geralmente duma oportunidade conjuntural (programa, financiamento excepcional, etc.). Limita-se no tempo no seu objecto. Segue uma lógica de projecto (encontrar e associar os fornecedores de meios e de know-how em torno da montagem concreta duma operação). Trata-se pois duma lógica puramente económica;
- Por outro lado, uma **parceria de animação do desenvolvimento ou da identidade** ao serviço duma iniciativa de desenvolvimento local, ligada a um território, à sua sobrevivência e à sua promoção. Este tipo de parceria visa a construção dum projecto de sociedade. Baseia-se numa abordagem pedagógica e mobilizadora que demora tempo. A sua finalidade é pois uma tomada de consciência de cidadania, uma modificação dos comportamentos e um empenhamento responsável do maior número de indivíduos possível.

A parceria de animação do desenvolvimento é duma extrema diversidade e evolui num tempo mais ou menos duradouro. É permanentemente influenciada pela parceria de gestão, que responde por vezes melhor a determinadas necessidades, tais como:

- eficácia a curto prazo e necessidade de financiamento dos projectos,
- pressões administrativas e políticas,
- critérios quantitativos dos processos de avaliação.

## 1.3. Uma mesma tendência para a abertura

Em todos os casos observa-se, sobretudo a longo prazo, a mesma tendência para a abertura da parceria a outros tipos de parceiros. Por outras palavras, a tendência geral é para um alargamento da parceria para uma parceria que reagrupe simultaneamente actores públicos e privados. Várias razões motivam esta vontade de abertura:

- A procura duma legitimidade (sobretudo se se trata duma iniciativa de pessoas ou de instituições privadas);
- A procura de consenso, para evitar oposições dentro do território;
- A procura duma extensão do âmbito de competências e de sensibilidades. Com efeito, a diversidade pode ser prova de êxito, pois é dela donde provêm a criatividade, a inovação, o desenvolvimento de ideias e soluções.

Factualmente, a abertura da parceria não é fruto do acaso: segundo a origem dos iniciadores e também em função doutros dados, os grupos constroem uma parceria específica e adaptada. Por vezes, é perante condicionantes que há abertura a outros parceiros de origens diferentes, e evolução, ou mesmo modificação dos objectivos e do conteúdo da acção. A prazo, podemos chegar a uma **“geometria variável” da parceria**, em função de cinco tipos de preocupações:

- **a utilidade**, para atingir os objectivos fixados;
- **o interesse** pelos resultados esperados;
- **a eficácia** necessária ao bom termo das acções previstas;
- **a motivação** que exige a tomada a cargo dos projectos;
- **a adaptação** às evoluções impostas pela perenidade da iniciativa;

Características da parceria	GESTÃO	ANIMAÇÃO
FINS E OBJECTIVOS	Obter, repartir, consumir uma dotação financeira	Identificar, mobilizar os actores locais
DINÂMICA E LÓGICAS	Apresentar um dossier elegível a um processo	Alargar a base do desenvolvimento
RESULTADOS E PRODUTOS ESPERADOS	Realizar um programa	Inovar e dinamizar
COMPOSIÇÃO E ABERTURA	Parceria fechada entre alguns	Abertura ponderada em torno de ideias e de temas

A longo prazo, **a parceria bem sucedida aparece então como o aspecto dinâmico da iniciativa de desenvolvimento**, a capacidade de mobilizar os recursos humanos locais, mesmo se as formas que assume são impregnadas da sua origem específica e tradições nacionais.

Evidentemente, verifica-se assim que, não obstante esses elementos circunstanciais (qualidade do iniciador, história local, etc.), a parceria deve progressivamente integrar no decurso da sua construção, as necessidades da iniciativa de desenvolvimento subjacentes; deve portanto evoluir e adaptar-se às diferentes etapas da mesma para assegurar a sua perenidade.

O quadro abaixo resume as características, relativamente a cada etapa da iniciativa de desenvolvimento, que se encontram na prática ao nível da parceria.

Necessariamente esquemático, o quadro deverá ser adaptado com flexibilidade aos diferentes casos concretos dos quais pretende ser uma síntese. Permite todavia compreender que não obstante a existência de especificidades inerentes a cada tipo de iniciadores (um número limitado de indivíduos principia a iniciativa, as colectividades públicas integram-se a partir da fase 3 e os portadores de projecto individuais ou colectivos, a partir da fase 4). Progressivamente, a parceria alarga-se portanto sob a pressão exercida pelas necessidades resultantes da iniciativa de desenvolvimento e para responder às cinco preocupações atrás enunciadas (utilidade, interesse, eficácia, motivação, adaptação).

## DESENVOLVIMENTO E PARCERIA

ETAPAS DO DESENVOLVIMENTO						
	<b>1</b> Inicializar detectar mobilizar	<b>2</b> Reflectir situar-se propor	<b>3</b> Validar programar financiar	<b>4</b> Montar realizar acompanhar	<b>5</b> Avaliar apropriar relançar	
C A R Á C T E R D A P A R C E R I A	<b>Parceiro essencial</b>	Um número limitado de pessoas ou organismos implicados	Representantes institucionais e profissionais, pessoas-recursos da sociedade civil	Financiadores e investidores, Bancos e gestores, diversos órgãos da administração	Portadores de projecto individuais ou colectivos	Partes envolvidas directas e indirectas dum território e de redes de produção
	<b>Forma de organização</b>	Organização informal baseada no voluntariado	Grupos de trabalho com base em objectivos ou temas	Concertação institucional baseada em acordo	Compromisso profissional com base numa obrigação de resultado e no contrato	Grupo estratégico baseando-se na identidade e na procura do bem comum
	<b>Impulsos do dinamismo</b>	Militantismo utilidade	Cooperação interesse	Competência eficácia	Responsabilidade de motivação	Integração cidadania
	<b>Condicionantes e limites ligados à composição</b>	Iniciativa espontânea, por vezes mal vivida pelas instituições e/ou população. Fragilidade devida ao número limitado de pessoas implicadas	Pressões corporativistas e domínio monopolização pelas instituições ou sectores de actividade específicos	Redução às lógicas institucionais e às condicionantes financeiras	Aniquilamento numa dinâmica de projecto que se sufoca	Diluição da acção e falta de legibilidade do interesse das acções globais

*As fases 2 e 5 do desenvolvimento, essenciais à maturidade da iniciativa e à sua perenidade, não são entradas, ou são-no raramente, pois trata-se de fases não directamente produtoras, cujo interesse e necessidade só aparecem com o tempo e evitando que a pressão do “fazer” não se transforme em opressão sobre o “por que fazer”: a tomada em conta do tempo (longo prazo) e do território (identidade, cultura), a necessidade duma estratégia (antecipação), o interesse em avaliar e remobilizar (apropriação) são descobertas não imediatamente evidentes, as quais constituem, a prazo, o interesse da parceria e asseguram a sua perenidade.*

#### **1.4. Resultados da abertura**

A diversidade engendrada pela abertura da parceria permite associar competências diferentes, acessos a meios e a actores de sectores diversos. Permite obter uma nova capacidade de concepção e de intervenção no território, que cada um dos actores separadamente não possui.

Embora a complementaridade de competências diferentes, a qual reveste um interesse evidente, seja sistematicamente procurada, cada parceria desenvolve porém a sua própria visão da diversidade de competências.

O facto de associar modos de ver e de raciocinar diferentes, é geralmente menos expreso, mas tem um papel preponderante na capacidade de concepção e de inovação da parceria local.

A diversidade dos parceiros permite também a junção entre sectores de actividade e meios diferentes, nomeadamente entre os recursos financeiros, físicos e humanos. **Esta junção é um factor de inovação nos territórios rurais.**



QUADRO SINTÉTICO: A PARCERIA LOCAL, MOTOR DE INOVAÇÕES						
ASSOCIAR →		As sensibilidades	Os pontos de vista	Os interesses	As capacidades de mobilização	Os know-how
PARCEIROS DIFERENTES	Pessoas e meios associativos	para os aspectos sociais e culturais	da escuta e do diálogo	pelas pessoas, pela qualidade de vida	dos recursos humanos	Animação da reflexão
	Empresas	para os aspectos económicos	do factor tempo/eficácia	pelos mercados, pela rentabilidade económica	dos recursos financeiros e dos patrimónios privados	Gestão e realização
	Instituições públicas e poderes locais	para os aspectos políticos e institucionais	do interesse geral	pelo ordenamento e equipamento do território (económico, cultural, ecológico)	dos recursos financeiros e patrimónios públicos	Apoio institucional
PERMITE OBTER →		leituras do território enriquecidas	novas associações de ideias	projectos mais maduros	uma actuação mais eficaz	uma melhor perenidade das acções
		trazendo à luz oportunidades não supostas	germes de inovação	integrando os interesses dos diferentes grupos sociais e criando uma coesão social	garantindo um melhor domínio dos riscos	com apoiando numa capacidade de renovação permanente



## **Capítulo 2**

# **Princípios, regras e fundamentos duma parceria bem sucedida**



# Princípios, regras e fundamentos duma parceria bem sucedida

## **2.1** Encontrar a resposta adequada em função do seu contexto

### **2.1.1** A diversidade dos contextos de partida

As motivações dos parceiros e a composição da parceria vão divergir consoante a sua inicialização seja feita por indivíduos, empresas ou colectividades públicas.

Mas o peso das necessidades é tal que **se acaba sempre por obter a parceria de que se tem necessidade numa dada etapa** do desenvolvimento. Nestes termos, fala-se então de parceria de “geometria variável”, que se exprime simultaneamente por uma grande variedade de casos correspondendo à diversidade das questões a resolver e por uma grande similitude de soluções logo que se é confrontado com os mesmos problemas.

Paralelamente a esta lógica interna, a diversidade dos contextos de partida traduz-se numa diversidade dos modelos de parceria local que determina as opções feitas.

Como já indicámos, os territórios rurais da União Europeia têm contextos bastante diversos e por conseguinte deparam-se com problemas de desenvolvimento muitos diferentes:

- Certos territórios rurais deparam-se com conflitos graves e com problemas de reconciliação entre grupos de população (caso da **Irlanda do Norte**);
- Outros territórios têm um défice de iniciativas locais (zonas montanhosas que são vítimas do êxodo rural, ou então certas sociedades rurais fortemente segmentadas, e algumas ainda, saídas há menos duma geração de regimes autoritários) (caso do **Alentejo**);
- Em contrapartida, outros territórios beneficiam já duma forte tradição de iniciativas locais e dum elevado sentido do bem comum, o que lhes dá um alto nível de desenvolvimento e de domínio do espaço rural. Mas esses territórios podem actualmente confrontar-se com uma limitação da sua evolução, devido por exemplo a uma cultura local demasiado individualista (é o caso por exemplo de **Vinschgau/Val Venosta**);

- Alguns territórios onde existe uma longa experiência de desenvolvimento local confrontam-se hoje com problemas de ordem institucional (sobreposições de funções, disfuncionamentos, etc.);
- Outros perderam a confiança nas instituições e têm um certo cepticismo perante as formas associativas, resultado de experiências negativas anteriores, em que os disfuncionamentos, nalguns casos a corrupção, desacreditaram os poderes, as instituições públicas e as iniciativas colectivas (caso de **Gargano**);
- Outros ainda confrontam-se com problemas demográficos (densidade populacional muito fraca), ou com um nível insuficiente de serviços públicos, levando a formas de organização alternativas ao nível local (caso da **Suécia**);
- Os territórios rurais periurbanos perdem os seus recursos humanos, que vão trabalhar para as cidades das proximidades, arriscando-se a tornarem-se em “zonas dormitório” sem actividade própria (caso de **Collombey-les-Belles**).
- Por outro lado, as zonas isoladas enfrentam o êxodo rural e o fatalismo das populações que não partiram;
- Por último, outros territórios menos afectados por estes problemas e que atingiram um nível avançado de desenvolvimento procuram soluções alternativas para um melhor nível de vida, tanto em termos de relações com a natureza como em termos de relações humanas (caso de **Eisenwurzen**).

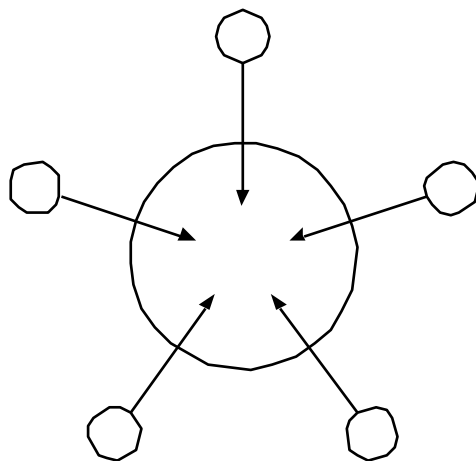
Estas situações muito diversas carecem de respostas muito diferentes, mas todas elas passam pela parceria local: quer se trate de criar laços entre fracções em conflito, mobilizar iniciativas ou encontrar formas de organização alternativas, tudo isso implica sempre a reunião dum certo número de actores locais para resolver um problema que afecta o território em causa na sua globalidade. Mas sendo diferentes os problemas e o interesse em os suprimir, sendo multiformes as alianças a criar, e sendo diferentes as culturas locais, as soluções e as vias para lograr resultados são sempre diferentes, o que dá lugar a uma grande variedade de modelos e de processos de construção de parcerias.

## 2.1.2 Nove exemplos da diversidade de modelos de parceria local

### REINO UNIDO

**FLAG / Fermanagh Local Action Group**  
[Irlanda do Norte]

**Modelo de reconciliação social através da representação numa mesma associação, de todos os grupos de interesse local: agricultores, associações de voluntários para o desenvolvimento local, entidades públicas implicadas no desenvolvimento rural, empresários, etc.**



O modelo respeita também um equilíbrio em termos de representação por religião. Trata-se duma parceria de gestão que visa uma distribuição equitativa dos financiamentos LEADER e que reagrupa, pela primeira vez no território, um grande número de parceiros locais numa entidade privada de responsabilidade limitada. O comité de pilotagem é composto por 30 pessoas, das quais 14 fazem parte do Conselho de Administração. No GAL, os parceiros repartem-se em cinco grupos temáticos: “turismo rural”, “agricultura”, “PME”, “assistência técnica/formação”, “ambiente/condições de vida”.

**População do território:** 55 300 hab.

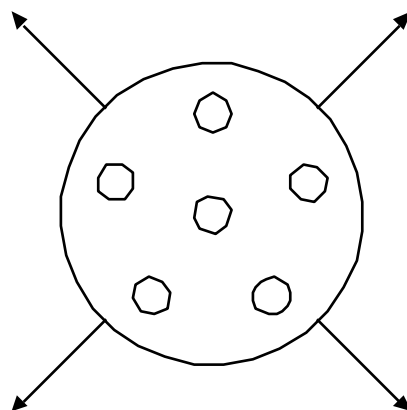
**Número de pessoas e/ou organismos implicados na parceria:** 14 (6 dos quais são estruturas colectivas)

**Natureza jurídica da estrutura gestora:**  
sociedade de responsabilidade limitada  
(Private Company Limited by Guarantee)

### PORTUGAL

**Associação de Desenvolvimento Integrado**  
**Rota do Guadiana [Alentejo]**

**Modelo de estruturação da sociedade civil e das relações com os poderes locais no seio duma associação reagrupando um número cada vez mais considerável de pessoas.**



A associação opera num contexto de sociedade rural tradicional, pouco estruturada, na qual, após cinquenta anos de regime autoritário, reina ainda, apesar dos vinte últimos anos de democracia, um certo vazio em termos organizativos, se excluirmos os poderes públicos locais. Assim, os aderentes (um total de 75) estruturam a sua acção no seio de 9 grupos temáticos. A nível de cada município foram também criados “Núcleos de acção local” bem como um conselho consultivo para cada programa, à escala do território. A associação conduziu também à criação de várias empresas numa região onde a cultura empresarial é fraca.

**População do território:** 49 000 hab.

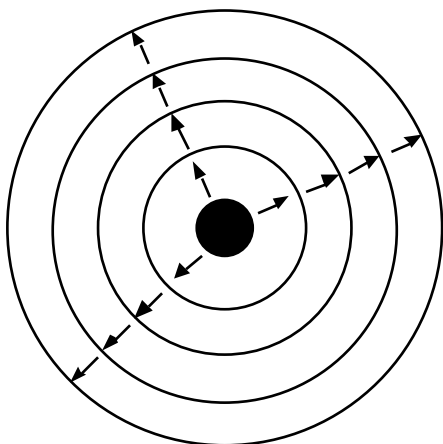
**Número de pessoas e/ou organismos implicados na parceria:** 75 pessoas e 8 estruturas colectivas  
(5 das quais concelhos)

**Natureza jurídica da estrutura gestora:**  
associação e grupos informais

## ÁUSTRIA

Associação SPES [Eisenwurzen, Alta Áustria]

**Modelo de extensão das práticas de parceria local por círculos concêntricos, a partir dum “núcleo” de pessoas militantes.**



Em torno do primeiro círculo dos 4 fundadores que asseguram a direcção e a animação da associação, os aderentes (cerca de 20 pessoas) constituem um segundo círculo partilhando e pondo em prática valores comuns de desenvolvimento pessoal e de desenvolvimento rural durável. A associação apoia-se ainda num terceiro círculo de influência, muito mais largo, formado por um grande número de actores locais com os quais ela trabalha na concretização dos objectivos. A associação SPES (em latim, “esperança”) procura sobretudo privilegiar a cooperação, a responsabilidade e a equidade. Foi o que a levou a desempenhar um papel de “catalisador de parceiros locais” e a tornar-se membro dum grupo LEADER II.

**População do território:** 56 587 hab.

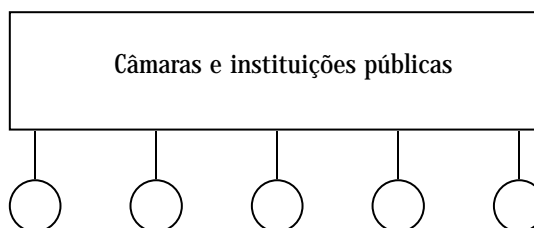
**Número de pessoas e/ou organismos implicados na parceria:** cerca de vinte pessoas

**Natureza jurídica da estrutura gestora:** associação

## SUÉCIA

Nível nacional

**Modelo de constituição de pequenos grupos locais para obviar à insuficiência de instituições públicas.**



A fraca densidade demográfica do meio rural sueco, conjugada com o reagrupamento de numerosos conceelhos, provocou progressivamente uma diminuição dos serviços públicos “de proximidade”. No sentido de remediar a esta situação, constituíram-se grupos locais de desenvolvimento, no campo, na Suécia. Em 1996 havia 3 500, agrupando 70 000 pessoas, na sua maior parte voluntários. Estes grupos desempenham um papel de interlocutor, ou mesmo de pressão, junto das assembleias municipais, nomeadamente aquando da atribuição de fundos públicos ou da avaliação do impacto dum projecto. Os grupos organizam actividades muito diversas, privilegiando as animações culturais e os serviços à população. Muitos são os grupos que gerem directamente projectos de desenvolvimento (em 1995 esses projectos representaram 43 milhões de ecus).

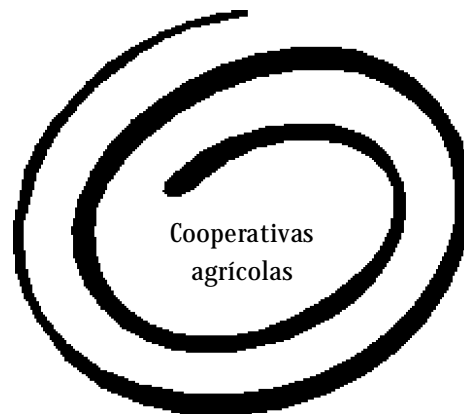
**População do território:** cerca de 2 000 000 de suecos vivem nas zonas classificadas de “rurais”

**Número de pessoas e/ou organismos implicados:** 3 500 “grupos locais” (70 000 pessoas)  
Câmaras e instituições públicas

## IRLANDA

**GAL Cavan-Managhan**

**Modelo de parceria local iniciada por representantes da actividade local dominante (agricultura) para se alargar em seguida a outros sectores económicos.**



Numa região predominantemente agrícola mas que actualmente tem de procurar alternativas de desenvolvimento, as cooperativas agrícolas são praticamente as únicas estruturas sociais que dispõem duma base institucional e financeira suficiente para se meterem num projecto de desenvolvimento local. Constituem assim o núcleo duma parceria local LEADER e têm sido levadas, por esta via, a abrirem-se cada vez mais a outros sectores, nomeadamente suscitando a criação de diversas associações que depois se tornaram membros do GAL.

**População do território:** 106 000 hab.

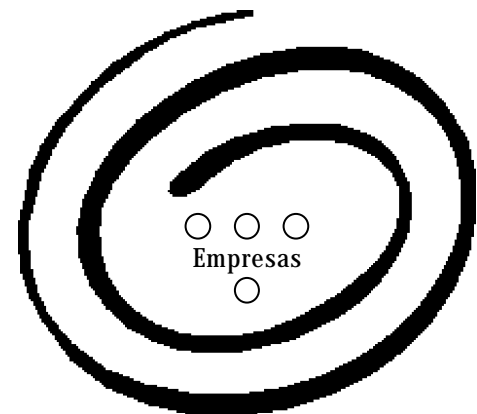
**Número de pessoas e/ou organismos implicados na parceria:** 6 organismos constituídos

**Natureza jurídica da estrutura gestora:** cooperativa

## ITÁLIA

**GAL Gargano [Apúlias]**

**Modelo de parceria constituída por empresas locais num contexto de desconfiança relativamente às associações e poderes públicos.**



Numa zona onde é pouca a confiança nas instituições públicas e nas associações, várias empresas assumiram a chefia dum grupo LEADER e conseguiram recriar progressivamente uma parceria local entre o sector privado e o sector público através da implementação de várias estruturas específicas, nomeadamente uma organização de promoção económica.

**População do território:** 17 132 hab.

**Número de pessoas e/ou organismos implicados na parceria:** 11 estruturas colectivas  
(das quais 2 são concelhos)

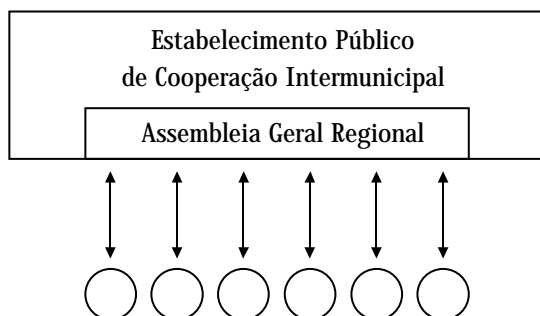
**Natureza jurídica da estrutura gestora:** cooperativa



## FRANÇA

Collombey-les-Belles [Lorena]

Modelo de parceria resultante duma ampla mobilização da população. Numerosos grupos de trabalho constituídos numa “assembleia regional” partilham as decisões com os autarcas.



Um grupo de pessoas e de autarcas logrou recriar, numa zona onde as forças vivas são aspiradas pelos centros urbanos das proximidades, uma mobilização para o desenvolvimento local, através da constituição dum “Estabelecimento Público de Cooperação Intermunicipal”, que se apoia em cerca de trinta grupos de trabalho sectoriais. Os delegados desses grupos têm a possibilidade de participar nas decisões conjuntamente com os autarcas, na “Assembleia Geral Regional”. O dispositivo parece ser eficaz, pois uma percentagem elevada da população está actualmente implicada na iniciativa.

**População do território:** 6 500 hab.

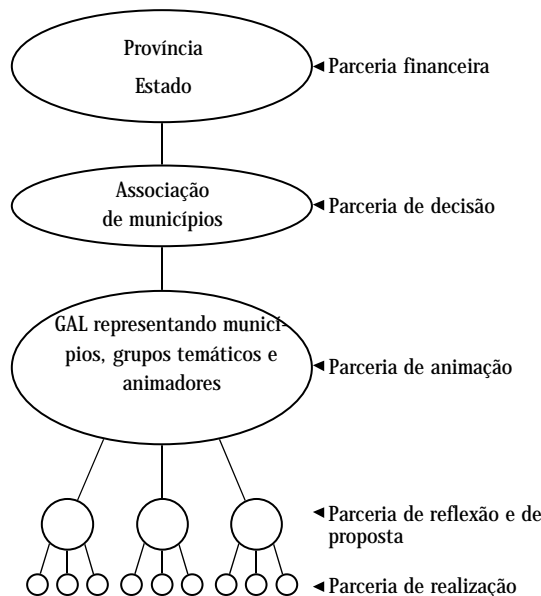
**Número de pessoas e/ou organismos implicados na parceria:** 300 a 500 pessoas implicadas a diversos títulos

**Natureza jurídica da estrutura gestora:** EPCI  
(Estabelecimento Público de Cooperação Intermunicipal)

## ITÁLIA

GAL Vinschgau/Val Venosta [Trentino-Alta Ádige]

Modelo de parceria múltipla, permitindo um trabalho colectivo que ao mesmo valoriza a legitimidade de cada um.



Nesta região que desde há 50 anos beneficia dum estatuto de autonomia, o que lhe proporciona significativos recursos financeiros, as autoridades provinciais pretendem renovar as suas intervenções em prol do mundo rural, tradicionalmente limitadas à agricultura e às infra-estruturas. Basearam-se numa união de concelhos que levou à constituição duma parceria local original e eficaz a vários níveis: as funções de proposta são asseguradas pelos grupos temáticos englobando, entre outros, os portadores de projecto, estando as funções de decisão sob a responsabilidade do GAL, cabendo à Província desempenhar as funções de financiamento, e aos beneficiários as de realização do projecto. Graças a uma metodologia específica fundamentada na valorização de novos mercados e na formação, esta estrutura permite lançar um conjunto de acções baseadas na cooperação entre os actores, num contexto que à partida não era propício (individualismo da população).

**População do território:** 31 116 hab.

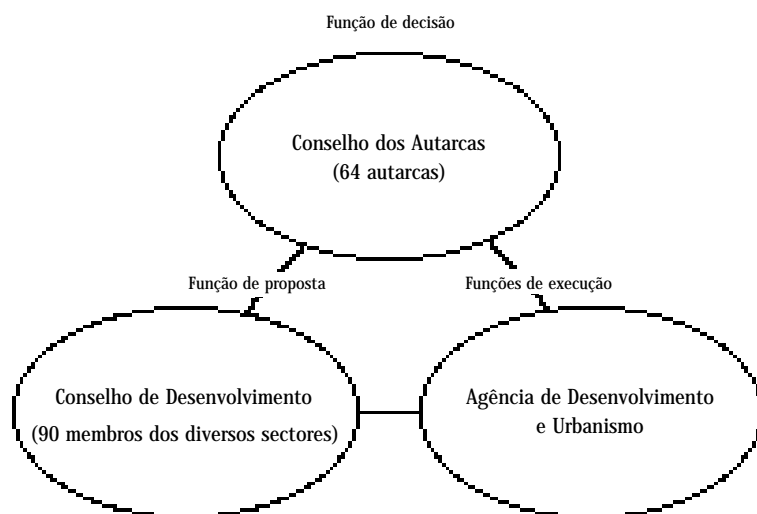
**Número de pessoas e/ou organismos implicados na parceria:** 5 grupos temáticos

**Natureza jurídica da estrutura gestora:**  
associação de municípios

## FRANÇA

### País Basco [Aquitânia]

#### Modelo de parceria fundado numa articulação das diferentes funções.



A mobilização dos actores locais para o desenvolvimento local já é muito antiga (tem mais de 20 anos) nos diferentes territórios do País Basco, designadamente na zona LEADER I Pays de Soule. É por isso que a parceria local que se implementa em todo o País Basco francês é o resultado dum processo muito longo, no decurso do qual os diferentes poderes locais, os detentores dos recursos financeiros, os meios profissionais e outros actores locais se aprenderam a conhecer e a descobrir as melhores formas de cooperação e de associação, no interesse de todos. Foi assim que nasceu uma parceria local que separa e articula eficazmente as funções de proposição (asseguradas por um “Conselho de Desenvolvimento que conta com 90 membros de diversos sectores), as funções de decisão (asseguradas por um conselho que reúne os 64 autarcas presidentes de câmara, conselheiros gerais, etc. da zona) e a função de execução (asseguradas por uma agência de desenvolvimento e de urbanismo).

**População do território:** 240 000 hab.

**Número de pessoas e/ou organismos implicados na parceria:** uma centena (dos quais 64 são câmaras)

**Natureza jurídica da estrutura gestora:**  
instituição pública

Estes nove modelos são apenas uma amostra muito reduzida da diversidade das parcerias locais nos territórios rurais da União Europeia. Todavia, põem em destaque estas primeiras conclusões:

- A cada território e a cada fase da sua evolução, corresponde um contexto particular que implica condicionantes e necessidades específicas que requerem um certo tipo de parceria local;
- Existe portanto uma infinidade de modelos de parceria local, provavelmente pelo menos tantos quanto o número de contextos diferentes;
- Há que distinguir dum modo geral:
  - > Os contextos que necessitam duma parceria que se inscreve numa *lógica de mobilização* (trata-se por exemplo de reconciliar partes em conflito, colmatar certas deficiências das instituições, recentrar as energias locais sobre o território, etc. Trata-se com efeito de criar de raiz as práticas da parceria local);
  - > Os contextos que necessitam duma parceria que se inscreve numa *lógica de estruturação* (as instituições são fortes, as práticas de parceria são antigas; coloca-se antes de mais o problema da articulação das diferentes funções e sectores).

### 2.1.3. Um problema determinante como ponto de contacto

Os problemas a defrontar para assegurar a revitalização ou intensificar o desenvolvimento dum território são múltiplos e muito diversos. Todavia, reencontramos em cada território um problema central, mais importante que os outros, que constituirá o ponto de partida e o objecto duma parceria local.

O problema central corresponde a um elemento que entrava, limita, e nalguns casos bloqueio mesmo todos os processos de desenvolvimento. É um problema que afecta a sociedade local na sua essência, é um “**ferrolho do desenvolvimento**”, cuja necessária resolução vai provocar a emergência duma parceria local. De entre esses “ferrolhos do desenvolvimento”, podemos distinguir:

- Os que estão ligados a questões **geográficas ou físicas** (densidade de população muito baixa; periferia de cidades ou, ao invés, afastamento dos grandes centros, degradação do ambiente, etc.);
- Os que estão ligados à **existência de grupos de pressão fortemente constituídos**, representando interesses económicos ou institucionais que impõem uma relação de forças que torna difícil a expressão do interesse colectivo;
- Os que estão ligados a uma **experiência negativa** que marcou fortemente a memória colectiva e se traduziu por uma fractura social, quer entre grupos sociais ou político-culturais, quer entre a população e as instituições;
- Os que, ao contrário, estão ligados a um “**vazio social**” ou a um “**vazio de iniciativa**” porque se saiu duma ditadura ou duma sociedade fortemente hierarquizada que impede a construção de laços sociais, ou ainda porque o território sofreu um tal êxodo rural que a população que ficou é apenas constituída por pessoas idosas;

- Os que estão ligados a **questões de ordem cultural** que podem ser de natureza diversa: por exemplo, um forte individualismo que provoca um desinteresse pela parceria local; ou ao invés, uma vontade colectiva de valorizar uma forte identidade cultural.

Segundo os casos, cada território pode confrontar-se com um ou vários destes problemas, mas na maioria dos casos é sempre um que é mais determinante e que vai constituir o **ponto de bloqueio da parceria local**: normalmente pegamos no problema que parece ser o relativamente mais grave.

Quando não há problemas sentidos como graves para o território, a mobilização dos actores e população orientar-se-á mais para a procura duma melhor qualidade de vida e das relações humanas. Todavia, em muitos casos deste tipo, arriscamo-nos a deparar apenas com parcerias de conveniência para gerir uma dotação financeira.

Duma maneira muito geral, a classificação das regiões europeias para efeitos de coesão reflecte a diversidade das problemáticas de desenvolvimento e permite em muitos casos detectar o objecto, ver os tipos de parceria a nascer:

- Nas regiões de Objectivo 1 (“com atraso de desenvolvimento”), trata-se sobretudo de encorajar iniciativas e expandir as potencialidades humanas;
- Nas zonas de Objectivo 5b (“zonas rurais frágeis”), as iniciativas já estão geralmente bem enraizadas. Trata-se a maior parte das vezes de as consolidar, reorientar ou reestruturar com vista a um melhor desenvolvimento local;
- Nas zonas de Objectivo 6 (“zonas nórdicas de muito baixa densidade populacional”), o problema principal é a dispersão dos actores e dos serviços.

### 2.1.4. Encontrar uma estratégia de contorno

A parceria local é uma resposta ao principal entrave ao desenvolvimento do território mas muitas vezes não se trata duma resposta directa, frontal: a parceria vai antes tentar “contornar o problema”, transformá-lo em trampolim, em oportunidade de inovação, em catalisador do desenvolvimento. Por exemplo:

- Num contexto de periferia dos centros urbanos, vai-se visar o potencial humano que permitiu precisamente o desenvolvimento do pólo urbano próximo. Tentar-se-á implementar uma parceria fortemente mobilizadora e motivante para os actores locais, criando por exemplo estruturas de partilha dos poderes de decisão (**caso de Collombey-les-Belles**);
- A desconfiança perante as instituições públicas e as iniciativas associativas será transformada em oportunidade para criar uma parceria local original, por iniciativa de empresas privadas, que assegura funções de animação do desenvolvimento (**caso de Gargano**);
- Se o território sofre dum défice de iniciativas, valorizar-se-á justamente essa insuficiência, para criar uma ampla estrutura de animação do desenvolvimento local, reagrupando um grande número de pessoas e de actores locais (**caso da Rota do Guadiana**);
- Num caso dum território que vive um conflito grave entre grupos político-religiosos, implementar-se-á uma parceria muito aberta, tendo a preocupação de fazer participar e conciliar numa mesma estrutura as diferentes representações da população e dos poderes locais. Há então um poderoso factor de mobilização e de coesão social (**caso de Fermanagh, na Irlanda do Norte**);
- No que toca à muito baixa densidade populacional, a qual não permite aos municípios assegurar um bom nível de serviços públicos a um preço aceitável, aquela torna-se uma oportunidade para a constituição de parcerias locais muito activas (**caso da Suécia**).

Nalguns outros casos, é difícil encontrar o trampolim que constitui o problema de partida. Procura-se então uma oportunidade noutro sítio, num problema diferente, que se evita também abordar de frente. Assim, em **Vinschgau/Val Venosta**, o desejo dos poderes públicos regionais de renovar as acções em favor do mundo rural tomou-se numa oportunidade para criar um espaço de animação autónoma, permitindo promover todo um conjunto de parcerias entre actores locais, portadores, a termo, de novas formas de partilha do poder.

## 2.2. Construir a sua parceria

### 2.2.1. O financiamento como elemento motor

A Iniciativa comunitária LEADER desempenhou um papel importante no reforço ou na emergência de entidades de trabalho em comum. De acordo com o grau de preparação dos grupos locais, dão-se dois casos:

Ou já existia antes do LEADER um processo de reflexão e de maturação, por forma que a Iniciativa apareceu como uma ocasião para concretizar as ideias e as hipóteses elaboradas e formalizar uma parceria local. Desde o início, que surge uma parceria de animação do desenvolvimento. LEADER desempenha então um papel de revelador;

Ou este processo não existia e o LEADER conduz à criação duma parceria. Neste caso trata-se o mais das vezes duma parceria de gestão, a qual poderá ou não evoluir para uma parceria de animação do desenvolvimento. Se não evoluir, vai desaparecer com o LEADER; na melhor das hipóteses tornar-se-á num “pool” de conhecimentos e de competências.

### 2.2.2. Alguns princípios

#### e regras de funcionamento para progredir

#### Condições de partida para consolidação duma iniciativa

A necessária adaptação da parceria às necessidades da iniciativa de desenvolvimento permite precisar antes de mais **condições de partida** sem as quais se pode duvidar que uma parceria local possa lograr nascer:

- **O realismo** – os objectivos e os prazos de realização fixados pelos parceiros devem ser sempre creíveis;
- **O pragmatismo** – a parceria procura respostas para necessidades claramente identificadas, das quais se espera resultados palpáveis e rápidos, mesmo que se tenha que descobrir nessa ocasião outras oportunidades e o interesse duma reflexão a mais longo prazo;
- **A pertinência** – sendo uma ferramenta ao serviço da acção, a parceria deverá permitir avançar, desbloquear situações, gerar soluções aceitáveis;
- **A partilha duma visão comum do território**, a qual se enriquecerá à medida que for avançando o projecto de desenvolvimento.

A parceria que se constrói pouco a pouco através de preocupações concretas, assegura a progressão duma iniciativa de desenvolvimento. Dinamiza-a e permite

consolidá-la pouco a pouco, através da descoberta dos seus **verdadeiros fundamentos**, os quais, para além da simples implementação de projectos microeconómicos, são geralmente:

- **O enriquecimento criativo e a capacidade de inovação** que permite um diálogo multi-sectorial e entre os grupos sociais;
- **O apoio dum ambiente social favorável e a descoberta de solidariedades** que nascem duma modificação dos comportamentos e da promoção duma identidade renovada, aberta ao exterior e ao futuro;
- **A antecipação e a reflexão estratégica**, que dão segurança e permitem um melhor posicionamento num contexto concorrencial;

Em suma, **a tomada de consciência dum bem comum**, que une os homens ao território que eles habitam, para além dos interesses particulares. Evidentemente, o consumo duma dotação financeira e a montagem de alguns projectos pontuais, nessa altura mais não são do que uma etapa ou uma simples oportunidade, desde que uma tal tomada de consciência tenha vingado através da iniciativa de parceria.

### **Regras de funcionamento que concretizam uma “política de pequenos passos”**

A inter-relação entre a abordagem de parceria e a abordagem de desenvolvimento que ela deverá dinamizar implica também o respeito dum **conjunto de regras de funcionamento**. Mas há que recordar que essas “regras do jogo” esgotam a sua fonte tanto nas qualidades relacionais dos indivíduos parceiros como nos princípios de base de qualquer comunicação social. Isto é dizer que essas regras são apenas pontos de referência muito ideais e que o essencial está na maneira como se as aplica.

Nesta perspectiva, a parceria é uma “política de pequenos passos” e de “reconhecimento mútuo” fundada:

- **Na abertura e na flexibilidade** devendo permitir a participação do maior número de elementos possível na iniciativa e assegurar a diversidade necessária à criatividade e à inovação;
- **No saber ouvir, no respeito e na confiança**, a fim de ultrapassar as oposições de fachada, de integrar as diferenças de pontos de vista, de encontrar acordos que sejam algo mais do que vagos consensos;
- **No conhecimento mútuo**, o qual permite saber o que os diferentes parceiros sabem e podem fazer, reconhecer as competências próprias, encontrar rapidamente a melhor forma de se organizar e de partilhar as responsabilidades face a uma dada situação.
- **Na compreensão e adaptação** às necessidades dos diferentes grupos sociais que dão uma realidade humana ao território, a fim de motivar, mobilizar e responsabilizar o conjunto da população;
- **Na transparência e na preocupação da comunicação**, para que todos possam chamar de sua a iniciativa e para que haja uma transformação das mentalidades;
- **Na autocritica pessoal e social** de cada parceiro, do seu papel, da sua função e da sua acção, no sentido de gerar adesão e empenho;
- **Numa forte impulsão necessária**, que é dada as mais das vezes por um núcleo limitado de pessoas, garantido a coesão do projecto na sua globalidade e evitando uma polvilhação das acções.

Estas regras deverão conduzir, a prazo, a uma nova partilha das responsabilidades, o que valoriza o mais possível as capacidades reconhecidas ou descobertas em cada um.

Facilmente se compreende que à partida uma parceria se construa num processo de aprendizagem bastante frágil, não dando margens para erros.

Constatamos também que há sempre **uma fase de afirmação** na qual os fundadores, grupo fortemente solidário, procuram afirmar as suas capacidades e a sua vontade de conquistar o reconhecimento da parte dos outros actores.



## **Capítulo 3**

# **Optimizar os resultados**





# Optimizar os resultados

## 3.1. Elementos de apreciação dos resultados

### 3.1.1. A qualidade da procura da parceria

O primeiro resultado depende da própria parceria local, quer dizer, na **qualidade** das suas iniciativas, a qual lhe assegurará a **vitalidade** e a capacidade de ser uma **ferramenta de animação** para o desenvolvimento do território. Esta qualidade pode apreciar-se a três níveis:

**1) A parceria local como instrumento de união e de coesão social** – na maioria dos casos, as parcerias evoluem para um alargamento. Vão reunindo progressivamente representantes doutros sectores da sociedade local em torno de interesses comuns, ultrapassando as clivagens ideológicas ou sociais. **Isto constitui sempre uma inovação no meio rural.**

A natureza dos iniciadores é fortemente determinante da orientação seguida e dos resultados obtidos:

- Nas parcerias iniciadas por indivíduos, o objectivo é desmultiplicar a acção, recorrendo ao conjunto das “forças vivas” do território. Os representantes dos diversos sectores de actividades são então apenas um dos componentes a associar numa parceria alargada a todas as camadas da população, incluindo aquelas que tradicionalmente são excluídas dos debates e das decisões (reformados, mulheres, pessoas desfavorecidas, etc.). Graças à sua flexibilidade, este tipo de parceria permite uma grande diversidade de estatutos e de opiniões, bem como uma grande liberdade de participação. Assiste-se assim à descoberta de solidariedades técnicas, económicas, territoriais, sociais;
- Nas parcerias iniciadas por empresas ou organizações de carácter económico ou profissional, o esgotamento duma parceria sectorial exclusivamente focalizada sobre a realização de projectos muitas vezes de natureza económica, leva a tomar consciência da necessidade dum alargamento estratégico a nível do território, para assegurar a perenidade da dinâmica. O problema do alargamento da parceria coloca-se então de modo diferente: há que alargar a pessoas ou a organizações? Há que alargar para ganhar mais eficácia ou deve antes visar-se uma melhor represen-

tação geográfica? Nalguns casos, a parceria de empresas incita à constituição doutros agrupamentos, progressivamente integrados na parceria de origem, permitindo-lhe diversificar as suas actividades e implantar-se melhor no território. A parceria original não muda forçosamente de estrutura mas vê-se obrigada a ultrapassar o seu interesse inicial;

- No caso de parcerias iniciadas pelos poderes públicos, mesmo se o processo (LEADER, etc.) é temporário, ela pode ser a ocasião para fazer evoluir as relações entre a população e os seus representantes políticos ou profissionais rumo a uma partilha das decisões;
- Em todos os casos, **qualquer alargamento da parceria assenta numa representatividade efectivamente reconhecida pelos actores locais e não simplesmente numa representatividade formal, muitas vezes de carácter apenas formal;**

**2) A parceria local como instrumento de diálogo e de partilha das decisões** – O alargamento das parcerias locais é em princípio um primeiro passo em direcção a uma partilha do poder de decisão, ainda que esta nova partilha deva ser vista com prudência: a direcção formal da parceria local continua muitas vezes sob o controlo de certos tipos de parceiros, sendo que num grande número de Estados-membros fica sobretudo nas mãos das autarquias locais. Com efeito, a verdadeira partilha do poder de decisão entre actores dum território, é sempre o fruto duma situação particular em que ele é outorgado por quem o detém.

Mas mais do que em termos de partilha dos poderes de decisão, o problema coloca-se em termos de diálogo entre os actores do território. Para favorecer esse diálogo, os parceiros locais organizam-se frequentemente em comissões de trabalho, por tema e/ou por sector geográfico, permitindo mobilizar um grande número de actores num trabalho de reflexão colectiva. O diálogo atinge um bom nível de qualidade desde que deixe de repousar sobre uma lógica de partilha dos recursos, e passe a repousar na elaboração dum plano de acção comum que não se limite aliás à simples justaposição das propostas elaboradas pelas diversas comissões de trabalho.

**3) A parceria como instrumento de realização para o desenvolvimento local** – A eficácia da parceria local em termos de desenvolvimento assenta essencialmente em três condições:

- A sua legitimidade como “agência de desenvolvimento” do território (a aquisição duma legitimidade permite a “protecção” contra eventuais renúncias por parte dos poderes formais ou informais implantados);
- O seu reconhecimento pelos actores locais, como instrumento de acção para o desenvolvimento local (esse reconhecimento adquire-se na prática, graças aos resultados obtidos);
- A sua capacidade de acção (a qual passa antes de mais pela diversidade dos actores que a parceria local reúne).

### **3.1.2. Transformação das práticas e abertura à inovação**

- **A parceria favorece um melhor conhecimento mútuo entre actores do território.**

Por consequência, regula as relações entre os grupos, as pessoas e as instituições, substituindo pouco a pouco relações de força baseadas em interesses estreitos por relações de confiança e de cooperação.

- **A parceria pode também dar origem ao aparecimento e sobretudo ao reforço da identidade e do reconhecimento dum projecto colectivo à escala do território.**

Assim, são possíveis a mobilização e o agrupamento dos actores do território, a reunião desses actores em projectos, bem como uma dinâmica de inovação social ou de invenções produtivas permitindo encontrar novas vantagens comparativas.

- **Ao permitir sair dos esquemas tradicionais de representatividade, a parceria introduz formas específicas de democracia nas bases, proporcionando desse modo uma implicação mais forte dos actores na reflexão e na acção.**

As decisões que têm a ver com transformações e infra-estruturas podem então ser discutidas pela população e uma confrontação dos critérios e dos pontos de vista permite ter mais em conta o longo prazo. Assim, a parceria participa activamente no domínio da utilização do espaço e na utilização racional dos recursos naturais não indefinidamente renováveis.

O encontrar-se reunidos para preservar o bem comum dum território, adoptar práticas de trabalho colectivas, visar um desenvolvimento durável, são então testemunhos da aquisição duma cultura de parceria.

## **3.2. Enquadrar, apoiar, dinamizar a parceria**

### **3.2.1. Levantamento das necessidades**

A dinâmica das parcerias evolui segundo as etapas do desenvolvimento, cujo bom desenrolar ela garante através da mobilização dos diferentes actores e da sua integração progressiva. Deste modo, contribui fortemente para a tomada em linha de conta e para a exploração positiva da diversidade, para a elaboração em comum duma percepção local dos problemas do território, para a elaboração colectiva de soluções aceitáveis pela maioria, e no fundo, para a modificação radical dos comportamentos que transforma os actores em parceiros e os concorrentes em associados. É claro que, uma tal evolução não é fácil de acontecer e implica a utilização de “ferramentas”, aptas a acelerar, a amplificar, a desmultiplicação aos diferentes níveis da parceria.

Quer dizer que a **animação**, a **informação** e a **formação**, que geralmente são citadas como apoios decisivos da iniciativa de desenvolvimento, se aplicam prioritariamente à parceria, cobrindo em termos factuais, duas séries de necessidades:

- **a dinamização do funcionamento interno** dos diferentes níveis de parceria;
- **a irradiação externa da parceria**, que deve alargar-se e agrupar.

Quanto ao primeiro ponto, animação, formação e informação, estas contribuem para gerir as oposições, os conflitos, as recusas advenientes da emergência duma tripla tensão:

- **Tensão entre interesses diferentes** que explicam tomadas de posição contraditórias entre os diferentes actores. Para além da regulação de oposições pessoais, a animação tenderá também para fazer descobrir as contradições que estão por detrás de consensos fáceis, e que por detrás das contradições estão outros sentidos mais profundos na acção de cada um, sobre os quais poderá haver compreensão, seguidamente aproximação e integração;
- **Tensão entre a procura de resultados rápidos e a necessidade duma certa distanciação.** A eficácia

incita a tratar um curto prazo constantemente renovado e a permanecer à superfície dos verdadeiros problemas, quando uma visão mais prospectiva leva à tomada em conta duma complexidade crescente, conduzindo a acções tratando transversalmente a acção sectorial ou à transformação radical. A animação e a formação ao desenvolvimento local permitem ultrapassar esse tipo de tensão;

- **Tensão entre a dinâmica dum projecto particular necessariamente orientado para as únicas partes interessadas, e a elaboração dum estratégia territorial associando uma quantidade de actores** na implementação dos elementos estruturais dum desenvolvimento durável.

Quanto ao segundo ponto – a irradiação externa da parceria –, a formação, a animação e a comunicação ajudam a encontrar respostas sobre três tipos de necessidades:

- **A apropriação do trabalho pelos parceiros** – O facto dos parceiros pertencerem formalmente à parceria local, não significa que participem activamente na mesma e que eles se apropriem das suas actividades e dos seus resultados. Quando se trata de indivíduos, por exemplo, pode acontecer que apesar de membros formais da parceria local, eles estejam ausentes ou pouco presentes nas actividades da parceria e portanto pouco ao corrente da mesma. Quando se trata de parceiros institucionais, isso pode-se traduzir pela participação de intervenientes não realmente representativos dessas instituições ou por uma mudança constante dessas pessoas, o que torna difícil ou mesmo impossível a apropriação da iniciativa por parte das instituições em causa. Por conseguinte, a parceria local deverá implementar dispositivos para evitar esses perigos;
- **O alargamento da base da parceria** – Mais do que uma necessidade, é a própria expressão da evolução das parcerias locais. Sem esse alargamento, a parceria acaba por perder a sua natureza de parceria local para passar só a representar os interesses de determinados grupos ou indivíduos. Isso não quer todavia dizer que esse alargamento seja permanente: a análise das experiências mostra que o alargamento se realiza em certos momentos precisos da história da parceria, correspondendo a fases de maturação em que o alargamento aparece como uma necessidade, ou ainda quando surge a oportunidade para o fazer. O alargamento pode efectuar-se duma maneira formal ou informal. As parcerias informais são particularmente úteis como etapas intermediárias dum alargamento progressivo.

### **3.2.2. Os meios de resposta e as insuficiências**

A contínua interferência das etapas do desenvolvimento na concepção, construção e evolução da parceria, permite utilizar aqui as mesmas ferramentas que se utilizam no apoio à iniciativa de desenvolvimento.

Nestes termos, a animação da iniciativa de parceria e a formação dos membros da parceria fazem parte integrante da metodologia, tal como a comunicação.

#### **O papel central da animação**

Animar é “dar ânimo”, “dar vida” e convém não esquecer que muitas zonas LEADER são territórios em dificuldade, sobretudo devido a uma desestruturação dos seus meios sociais (êxodo, envelhecimento, fractura social, desequilíbrio nas competências propostas, etc.).

Assim sendo, a animação “global”, visto que se vai aplicar a uma quantidade de grupos destinatários já constituídos ou a constituir, deve procurar:

- fazer emergir ideias e transformá-las em projectos;
- favorecer o encontro entre pessoas, o diálogo entre sectores, o intercâmbio de conhecimentos e a participação das competências.

#### **A animação é de facto a pedagogia da parceria**

A abordagem de que falamos aqui, que difere do apoio técnico ou da consultoria, não é devidamente reconhecida porque os seus efeitos só são visíveis a longo prazo. Todavia, a animação faz parte duma necessidade estratégica, pois é graças à animação global do território e das suas equipas de parceria que se fará “descolar” o desenvolvimento, permitindo aos actores locais levantar voo e ganhar altitude. É por isso que convém dar a este investimento imaterial que é a animação, uma importância igual à que se dá a outros investimentos.

### **Importância duma concepção alargada da formação no desenvolvimento local**

Este tipo de formação integra estágios clássicos de formação profissional (os quais visam a aquisição, o reforço, o rejuvenescimento, o alargamento de competências técnicas por um indivíduo) no seio duma iniciativa mais ampla, que:

- Tenha em conta o conjunto dos problemas do indivíduo. Não somente se procurará elevar as suas competências como também adaptá-las ao seu projecto preciso, cuja formação acompanhará a realização. Nessa acepção, fala-se, nalguns países, de “**formação-acção**”;
- Insira o indivíduo num grupo e num território porque o projecto em causa depende duma dinâmica profissional de rede e de apoio (ou mesmo da participação) dum ambiente social, cultural, de identidade, que se procurará criar e reforçar. Fala-se neste caso de “**formação-desenvolvimento**”.

Por outras palavras, no seu aspecto de formação-acção, a formação interessa-se e **adapta-se** a um **projecto económico real** e já conhecido; permite inserir as qualificações e as aquisições necessárias aos **portadores de projecto** e aos actores económicos exclusivamente envolvidos no projecto.

No seu aspecto de formação-desenvolvimento, a formação aplica-se a um **projecto-colectivo de desenvolvimento**, noção mais lata que a precedente, visto que os aspectos **sociais** e de **identidade** são geralmente tidos em conta. O campo de acção é então **mais lato** e o público **mais difuso**, visto que o interesse recai sobre o conjunto dos **parceiros directos e indirectos**, cuja associação é necessária ao desenvolvimento duma rede, dum sector, dum território, e assegurar um ambiente propício às iniciativas.

É através e em torno destas duas faces duma mesma medalha (animação e formação) que podem então intervir **a informação e a comunicação**, noções que muitas vezes se confundem:

- A informação tem uma vocação interna e de “saber” (técnica). Contribui para a elevação do nível dum grupo e participa na formação;
- A comunicação tem uma vocação externa para “fazer saber” (publicidade, promoção, imagem). Encontra-se ao serviço da animação para criar consenso e fazer com que todos se apropriem do trabalho específico efectuado por alguns. Participa no alargamento dos grupos de parceria e na difusão das suas iniciativas.

## **Capítulo 4**

# **A maturidade das iniciativas de parceria**



# A maturidade das iniciativas de parceria

## 4.1. Perenidade da parceria e “ponto de não regressão”

A parceria local não é um fim em si: a sua razão de ser reside na sua capacidade de transformar as relações sociais, as mentalidades, os comportamentos e no facto de ser uma ferramenta de inovação e de desenvolvimento.

**A perenidade da parceria local depende antes de mais da sua capacidade de produzir resultados palpáveis para os actores do território.** Tal supõe uma certa continuidade na sua abordagem estratégica. A análise das práticas de parceria local no âmbito do LEADER mostra que apesar da relativa “juventude” da Iniciativa comunitária, muitos GAL já se confrontaram com o problema da perenidade da parceria local, nomeadamente aquando da passagem do LEADER I para o LEADER II (1995). Imaginaram-se e implementaram-se então soluções diversificadas no sentido de dar resposta ao problema.

### 4.1.1. Condições da perenidade

**A perenidade da parceria local depende antes de mais da sua capacidade de provocar a adesão dos diversos actores do território e coesão social.**

A perenidade da parceria local depende antes de mais da sua capacidade de reunir, de obter a adesão e a participação activa, ou pelo menos o reconhecimento, dos diversos grupos sociais e forças presentes no território, quer sejam os poderes locais eleitos ou outras formas de poderes e de interesses existentes, sem esquecer os grupos de população mais desfavorecidos. *No quadro da Rota do Guadiana, por exemplo, foram criadas no seio da parceria comissões de trabalho específicas, incluindo os jovens, as mulheres e as famílias mais pobres.*

**A perenidade da parceria local passa também pela sua capacidade de ultrapassagem de clivagens sócio-políticas, relacionais, etc., para encontrar um terreno de acção comum.**

Para que as forças locais, as representações dos grupos sociais e as instituições em geral sejam realmente portadoras de coesão e de perenidade, **é necessário que cada uma esteja em condições de poder desempenhar plenamente o seu papel no seio da parceria local.**

Tal conduz em muitos casos a modalidades específicas de organização da parceria local:

- Em **Cavan-Monaghan** (Irlanda), foi constituído um “Grupo estratégico” que reúne as diferentes agências que operam no território. Esse Grupo estratégico reúne-se uma vez por mês;
- No **Alentejo Centro** (Portugal), foi constituída uma estratégia similar (“Conselho de reflexão estratégica”), reagrupando representantes da parceria de animação do desenvolvimento e das autarquias. Esse Conselho reúne-se regularmente para confrontar pontos de vista e definir orientações estratégicas (vide repertório “**Acções inovadoras de desenvolvimento rural**”);
- Em **Eisenwurzen** (Áustria), paralelamente à parceria de animação propriamente dita, assegurada por uma estrutura ligeira reagrupando actores motivados e preparados para essa função, foi constituída uma parceria de representação, englobando as diversas formas de poderes existentes no território (autarquias, câmaras consulares, sindicatos, etc.).

**A perenidade da parceria local implica também o saber gerir positivamente os interesses divergentes e descobrir pontos comuns e novas solidariedades concretamente exploráveis.**

A mobilização das forças locais comporta inúmeras dificuldades: é necessário ultrapassar os conflitos, as tensões, os interesses divergentes.

Há portanto que encontrar novas perspectivas que levem à elaboração e à implementação de **projectos concretos**, nos quais cada um se possa situar com base em interesses partilhados ou complementares. Surgem então novas solidariedades, portadoras de perenidade para parceria.

Em todos os exemplos estudados, **é com base na elaboração e realização de projectos concretos que os parceiros descobrem progressivamente o interesse de trabalhar em conjunto.** Desta descoberta nasce a vontade de continuar, de perpetuar a parceria local.

**A perenidade da parceria local supõe depois a sua capacidade para mobilizar os actores locais para novos objectivos.**

Muitas vezes é difícil assegurar uma mobilização a longo prazo, havendo tendência, com o tempo, para se fazer sentir uma certa lassidão. A perenidade da motivação passa portanto por um alargamento e uma renovação dos actores activamente implicados na parceria local. Algumas parcerias locais conseguem mobilizar um grande número de actores, mesmo depois de longos anos, como é o caso de **Collombey-les-Belles**, onde continuam 500 pessoas a mobilizar-se após 15 a 20 anos de participação local. É necessário procurar um “efeito de massa” que provoque por si só entusiasmo.

Esse alargamento e/ou renovação permanente supõe que os actores encontram na sua participação na parceria local, uma satisfação pessoal, um equilíbrio de vida. Isso implica uma real partilha das responsabilidades e das decisões, que são questões que têm a ver com a qualidade da parceria.

**A perenidade da parceria local é a sua capacidade de reunir, e não de criar vazios à sua volta.**

Um outro risco que existe é o de centralizar todas as acções na própria parceria de animação. Nestes casos, a animação pode ter um efeito contrário ao pretendido: em vez de desempenhar um papel de catalisador, a parceria acaba por absorver tudo e provocar um vazio à sua volta.

Uma tal evolução fragiliza a parceria local, pois o número de actores mobilizados é limitado e as possibilidades de renovação da equipa de animação são fracas.

Ao invés, conscientes deste risco, muitas parcerias locais orientaram-se inteiramente para uma lógica de “reunião”, de criação de novos “núcleos”:

- A associação **SPES**, na Áustria, funciona como um “gerador de parcerias”;
- Em **Vinschgau/Val Venosta**, a parceria local criada no quadro do LEADER orienta a sua acção para o desenvolvimento de todo um conjunto de grupos locais sectoriais ou intersectoriais constituídos em torno de projectos concretos.

**É essencial que os métodos de animação da parceria local estejam em permanente evolução.**

O tipo de parceria local e de animação que corresponde melhor às necessidades do território, evolui com a situação desse mesmo território. As funções da parceria local e da animação, as suas modalidades, os seus métodos, são permanentemente repensados e readaptados, à medida que o território entra numa nova fase de desenvolvimento social, económico, cultural.

Um território rural confrontado com um défice de iniciativas locais, por exemplo, requer uma animação orientada sobretudo para a mobilização dos actores locais. No entanto, ao fim de alguns anos é muitas vezes preferível substituir este tipo de animação por uma animação mais orientada para a valorização de oportunidades económicas, sem o que poderá decrescer rapidamente a mobilização dos primeiros anos.

Isto constitui sem dúvida um dos pontos mais delicados nas práticas de parceria local. Tanto mais é notável a capacidade dos fundadores para encontrar bons métodos para construir a parceria local, tanto mais fraca, ou mesmo inexistente, é a sua capacidade para revitalizar esses métodos de acordo com a situação específica para a qual o território evolui: muitas vezes, determinados iniciadores da parceria local têm tendência para tomar os métodos que elaboraram, experimentaram e refinaram ao longo dos anos, em princípios universais aplicáveis em todas as circunstâncias, sem ver os seus limites contextuais.

É importante dispor duma **capacidade de avaliação e de autocritica permanente**. Essa avaliação permanente sai fora dos esquemas clássicos da iniciativa: não se trata neste caso de apreciar os resultados a partir de indicadores quantitativos, mas de avaliar a qualidade estratégica da animação relativamente ao contexto territorial dentro do qual ela se insere.

#### **4.1.2. Ponto de não regressão**

**A perenidade da parceria local depende também da perenidade dos meios, nomeadamente dos financeiros.**

Que acontece à parceria local, uma vez terminado o financiamento público excepcional, obtido por um programa LEADER?

Se se trata duma simples parceria de gestão, na qual nem os responsáveis da parceria local constituída nem os actores locais vêem interesse num trabalho de animação ao nível do território, a parceria extingue-se por si mesma logo que se acabem os fundos: algumas parcerias locais interromperam desse modo pura e simplesmente a sua actividade, uma vez distribuído o conjunto dos fundos LEADER I.

A perenidade dos meios passa em primeiro lugar por uma tomada de consciência da necessidade de animar o desenvolvimento do território. Esta tomada de consciência pode fazer-se a dois níveis:

- **Ao nível dos próprios animadores.** Estes estão suficientemente conscientes da importância do seu tra-



balho, não apenas para nele investirem e lhe darem o máximo de qualidade, como também nalguns casos para estarem motivados para continuar apesar das dificuldades encontradas;

- **Ao nível dos actores locais** (autarquias, parceiros e beneficiários privados) e administrações encarregadas do desenvolvimento. A animação pode ser considerada como um custo normal de funcionamento, mesmo após o fim dos apoios finais excepcionais.

Na prática, **esta tomada de consciência limita-se muitas vezes aos animadores**: geralmente, os poderes locais e os parceiros privados são favoráveis à animação, quando o seu custo é coberto por um programa ou um procedimento excepcional (LEADER, etc.), mas não estão dispostos a assumir eles próprios o financiamento uma vez terminado o programa. Para prosseguir o seu trabalho, os animadores da parceria local encontram por vezes soluções de emergência... ou as mais das vezes outros programas.

Numerosos parceiros locais asseguraram a sua perenidade, apesar de terminados os financiamentos LEADER I, desenvolvendo outras funções:

- em *Cavan-Monaghan*, como noutros casos irlandeses, a equipa local pôde assegurar uma continuidade das suas actividades comerciais ligadas ao turismo (agência de viagens gerida pelo GAL), venda de serviços de consultoria em diversos domínios tais como a preparação de business plans, formação e gestão doutros programas;
- na Itália, o GAL *Iblea* (Sicília) viveu este período transformando-se em empresa de prestação de serviços e de consultoria às autoridades locais para a elaboração de estratégias de desenvolvimento.

**A perenidade financeira da parceria é assegurada quando a animação se torna uma função “natural”.**

Para convencer os actores locais e as administrações encarregadas do desenvolvimento, para fazer da animação uma função natural, cujos custos serão integrados no orçamento da parceria, merece a pena valorizar a mais-valia específica dada pela parceria local e pela animação.

De entre os elementos essenciais desta mais-valia, podemos citar a **capacidade de inovação** (vide parte seguinte) e também a **capacidade de ser “pró-activo”** (e não apenas “re-activo”) no processo de desenvolvimento.

Mais ainda do que a mais-valia da animação, o **“sentido do bem comum”** é um elemento fundamental para que a animação seja considerada como uma função normal da parceria local.

A análise das práticas em curso mostra claramente que esta tomada de consciência existe em certos territórios: em *Vinschgau/Val Venosta*, apesar da cultura local ser muito individualista, há na população um “*sen-tido do bem comum*” que se traduz num respeito geral e espontâneo pela estética das paisagens e da arquitectura, sem que seja necessária a intervenção de nenhuma autoridade. Isso contribui fortemente para a perenidade da parceria local.

O que leva a introduzir o conceito de **“ponto de não regressão”**: a parceria local de animação do desenvolvimento atinge um ponto de não regressão, a partir do momento em que não somente a parceria surge como uma necessidade “normal” para os actores e autarquias locais, mas também quando a parceria é totalmente integrada na cultura local.

## **4.2. Ordenação progressiva e indispensável**

### **4.2.1. Desenvolvimento e participação local**

**No decurso da sua evolução, a parceria depara-se fatalmente com a questão da decisão e do poder.**

A clarificação que é então necessário fazer, por mais progressiva que seja, não é menos essencial, pois os conflitos abertos ou latentes que possam nascer, tornam estéril uma grande parte das energias.

Ultrapassar as tensões que este problema engendra é um testemunho certo de perenidade, o qual permite à iniciativa de parceria ultrapassar um ponto de não regressão.

Perante a falta duma resposta-tipo que seria necessariamente simplista, uma reflexão metodológica permite retirar emoção à discussão, clarificando os termos deste problema e as questões a colocar para encontrar uma solução adaptada a cada caso específico.

Para além dos inevitáveis conflitos pessoais, os confrontos nascem geralmente duma contestação sobre a oportunidade ou mesmo a legitimidade das opções e arbitragens que implicam um gastar de meios não conformes com os desígnios dos parceiros: por exemplo, pode ser forte a tentação dos decisores para sacrificar o longo prazo em abono da tentação do curto prazo, de afectar o mais rapidamente possível e da maneira mais simples os programas e dotações financeiras privilegiando os investimentos materiais (equipamentos) cujo efeito é imediatamente visível.

Para além deste primeiro tipo de problemas, pode igualmente surgir um conflito de ordem ética, acerca do direito de decidir, sendo este muito frequentemente atribuído a quem financia.

É essencial a separação dos poderes porque:

- Evita que uma instituição seja ao mesmo tempo juiz e julgado e permite identificar claramente as competências e as responsabilidades de cada um;
- Estabelece um sistema de vários níveis que evita uma demasiado grande pressão de interesses e/ou de determinados grupos na tomada de decisão.

A separação de poderes é um garante do bom funcionamento da democracia local, a qual está na base duma parceria dinâmica.

É também importante definir as legitimidades dos diversos poderes, identificar as diferentes funções para o desenvolvimento, encontrar novas articulações que permitam melhorar a participação, a eficácia e a responsabilidade de todas as partes implicadas na tomada de decisão.

#### **4.2.2. Articulação de funções e de níveis**

A decisão implica integrar múltiplos pareceres, dependendo de organismos autónomos, isto é, que têm finalidades próprias.

Esses pareceres podem permitir responder a **4 tipos de questões**

- *que queremos fazer? (o que é que se pretende?)*
- *que devemos fazer? (o que é que é desejável?)*
- *que podemos fazer? (o que é que é autorizado?)*
- *o que é que somos obrigados a fazer? (o que é que é inevitável?)*

que fazem intervir **níveis** de preocupação diferentes

- *nível social e cultural do desejo e da necessidade (o que é bom ou mau)*
- *nível político do dever (o que é bom ou mau para o território e para o bem comum)*
- *nível jurídico do direito (o que é permitido ou proibido)*
- *nível técnico, da obrigação e do condicionalismo (o que se pode ou não fazer do ponto de vista técnico,*

*económico, etc.)*

e preenchem **funções** legítimas através de competências, cuja intervenção é necessária para o desenvolvimento:

- *função social de mobilização, reflexão, proposição;*
- *função política de arbitragem e de escolha;*
- *função jurídica de protecção e de enquadramento;*
- *função técnica de instrução, de montagem, de financiamento.*

A parceria, na sua finalidade e sua utilidade, constrói-se, evolui e perpetua-se, através destas múltiplas mediações que implicam uma articulação:

- *entre funções,*
- *entre níveis.*

**A articulação entre as funções** realiza-se no interior dum esquema de organização coerente, adaptado às necessidades das diferentes etapas da iniciativa de desenvolvimento, que permite (vide esquema 1):

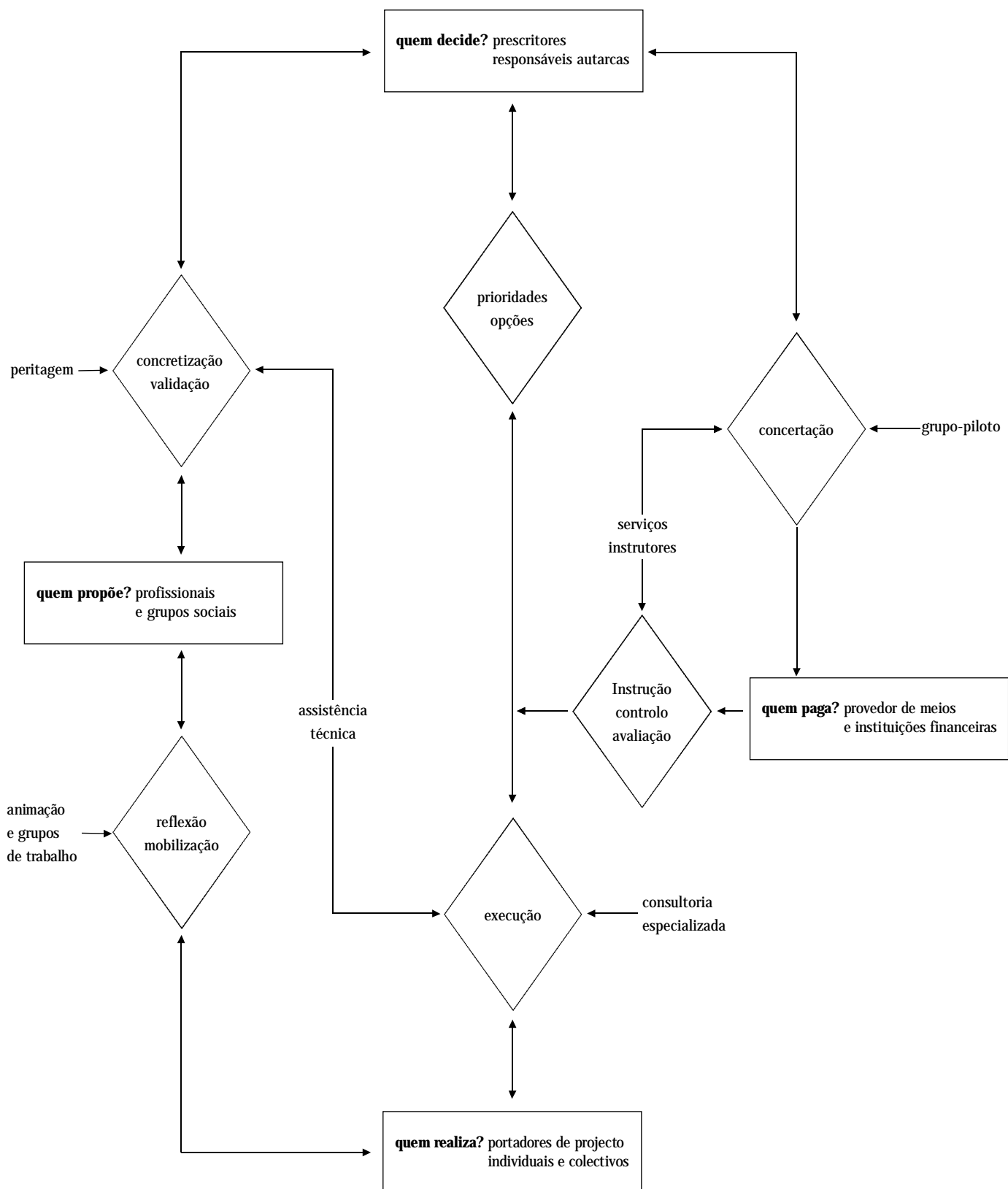
- *reflectir e propor;*
- *validar e hierarquizar;*
- *negociar e decidir;*
- *instruir e financiar;*
- *mostrar e realizar;*
- *acompanhar e avaliar.*

**A articulação entre os níveis** permite assegurar (vide esquema):

- *a eficácia e garantia de resultados;*
- *uma hierarquia de valores.*

Os problemas nascem da dificuldade de conjugar eficazmente esses diversos elementos, **evitando a sobreposição dum nível sobre outro e o esmagamento duma função por outras.**

## ARTICULAÇÃO DAS FUNÇÕES



# Conclusão

O presente caderno permitiu constatar a extrema variedade das parcerias encontradas e explicar as razões dessa variedade, quer se trate de razões externas, inerentes a um contexto territorial, ou de razões internas, ligadas à composição, ao objecto, aos resultados esperados da parceria e ao estado de evolução do desenvolvimento local.

Analisámos também não só as lógicas como as condições de construção e de evolução das parcerias para o “ponto de não regressão” ao qual corresponde a tomada a cargo do conjunto dos problemas dum território, a antecipação e visão estratégicas, a gestão equilibrada das necessidades a curto, médio e longo prazo.

Por último, no estado de maturidade, coloca-se mais cedo ou mais tarde a questão da partilha das responsabilidades: uma parceria bem sucedida não deve aniquilar os poderes existentes mas, ao contrário, legitimá-los, recentrando-os em funções claras, articuladas entre si e com as populações.

Mas sendo tanto a parceria como o desenvolvimento que ela serve, obras sempre inacabadas, a discussão está longe de poder ser encerrada.

Entre certamente muitas outras, subsistem três questões:

- **Como ter em conta de forma dinâmica, no âmbito do LEADER ou doutro programa de desenvolvimento local, as parcerias pré-existentes?**
- **Como é que um sistema de parcerias pode inflectir ou influenciar as decisões sobre os grandes investimentos que estruturam o território e a sociedade local?**
- **Como encontrar um equilíbrio entre a necessidade de dispor, dentro duma parceria, de recursos duráveis podendo assegurar a continuidade, e o inevitável apelo a um esforço local, testemunho e signo de maturidade e de responsabilidade?**