

Renunciar à autonomia ou o movimento associativo numa encruzilhada. O exemplo das Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL's) em Portugal

Giving up autonomy: The associational movement at a crossroads. The example of Local Development Initiatives in Portugal

Renoncer à l'autonomie ou le mouvement associatif devant plusieurs voies. L'exemple des Initiatives de Développement Local au Portugal

Alcides A. Monteiro



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/rccs/1346>
DOI: 10.4000/rccs.1346
ISSN: 2182-7435

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Edição impressa

Data de publicação: 1 Outubro 2004
Paginação: 139-157
ISSN: 0254-1106

Refêrencia eletrónica

Alcides A. Monteiro, « Renunciar à autonomia ou o movimento associativo numa encruzilhada. O exemplo das Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL's) em Portugal », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 69 | 2004, colocado online no dia 01 outubro 2012, criado a 02 maio 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rccs/1346> ; DOI : 10.4000/rccs.1346



ALCIDES A. MONTEIRO

Renunciar à autonomia ou o movimento associativo numa encruzilhada. O exemplo das Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL's) em Portugal

Partindo de análises que apontam o fenómeno associativo como atravessado por uma profunda crise, em grande parte derivada da opção por orientações técnico-instrumentais, em detrimento de lógicas cívicas e solidárias, e do apagamento da dimensão do político, o presente texto procura ser um contributo no sentido de compreender algumas das tendências que actualmente se consolidam no seio do exercício associativo em Portugal, a partir de um trabalho de análise sobre os sentidos dominantes que um conjunto específico de iniciativas (as Iniciativas de Desenvolvimento Local – IDL's) conferem à sua acção. Como tese de fundo, a da *ambivalência* como uma das características próprias e mais marcantes do universo do associativismo de desenvolvimento local, reactualizando tensões dialécticas centrais ao paradigma da modernidade ocidental.

1. O lugar e o papel do associativismo voluntário

Contrariamente a argumentos que invocam a tendência da sociedade actual para se estruturar em torno de dois pólos fundamentais, o Estado e o mercado, remetendo o universo associativo (e a sociedade civil em geral) para funções residuais à margem das grandes questões que configuram a nossa sociedade, vários indícios apontam para que tal assim não se processa e que o associativismo voluntário se mantém no centro das tensões dialécticas que informam a modernidade ocidental. Estudos diversos¹ e análises produzidas em distintos contextos (Díaz, 1993; Oliveira e Tandon, 1996; Skocpol, 1996; Sebahara, 1998) têm vindo a procurar ilustrar o emergir de novas dinâmicas na sociedade civil, ou a sua renovação, quando o “capital social”

¹ Entre os quais pode salientar-se o estudo de *Comparação Internacional do Sector Não Lucrativo*, iniciado durante a década de 90 pela Universidade John Hopkins sob a coordenação de Lester M. Salamon e Helmut K. Anheir. Contemplando primeiramente treze países e posteriormente estendido a vinte e oito, prevê-se que uma próxima versão deste estudo venha a incluir Portugal.

de cada sociedade se reverte hoje em inéditas e mais ecléticas formas de associação, longe porventura de grandes ideologias congregadoras, mas afastando o espectro do definhamento do universo associativo.

As grandes associações cívicas, os sindicatos, os partidos, todos eles enfrentando crises de militância, dão lugar a outras configurações relacionais onde a informalidade e fluidez dos laços se impõem. De entre estas, as organizações voluntárias que se encontram ligadas ao denominado “Sector Não Lucrativo”, ou ainda “Terceiro Sector”, representam actualmente em vários países um sector não negligenciável no que concerne à adesão cívica das populações a agrupamentos desta natureza. Outros indicadores, como o do seu peso nos índices nacionais de emprego ou a sua representação em domínios de intervenção como a educação, a saúde, os serviços sociais, a cultura e lazer, reforçam essa importância. O teor da intervenção que este tipo de organizações tende a desenvolver é igualmente marcado pela mudança, e, do mesmo modo, no seio da sociedade civil têm vindo genericamente a ser procuradas alternativas de solidariedade para um Estado-providência em crise: iniciativas ligadas à denominada “economia social e/ou solidária”, exploração de oportunidades de emprego abertas por novas necessidades sociais (serviços de proximidade, por exemplo), co-produção de políticas públicas no que concerne à inserção social e económica, investimento em dinâmicas de desenvolvimento local.

No caso português, a ausência de informação não permite traçar um retrato preciso sobre a extensão e significado (económico e social) deste fenómeno, mas o contraponto entre o declínio de representatividade de instâncias tradicionais (sindicatos e partidos) e o crescimento das associações ligadas à defesa do ambiente, à cultura e recreio (INE, 1998), ou ainda das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) (Barros e Santos, 1997) e das Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL's), deixam antever um cenário que, sem se poder definir verdadeiramente como de crescimento ou decréscimo, revela mudanças significativas no comportamento associativo.

Importa, no entanto, fazer ressaltar a constatação de que o modelo de intervenção de muitas destas organizações associativas é marcado significativamente por uma lógica *top-down*, em que o Estado propõe à sociedade civil – nomeadamente a iniciativas com experiência no domínio da acção social, como as IPSS e Misericórdias – a partilha de responsabilidades na execução de medidas e programas por ele delineadas. Coube, no essencial, ao Estado incorporar experiências tentadas em outros países (onde se incluem medidas como as das Empresas de Inserção, das Escolas-Oficinas ou do próprio Rendimento Mínimo Garantido), definir a sua especificidade

relativamente ao contexto societal em causa, legislar sobre o teor das medidas e propor ao mundo associativo parcerias para a sua execução. Sinais de fragilidade e de real subalternização às políticas do Estado?

É precisamente na resposta a interrogações como esta que, em texto recentemente publicado e reportado à globalidade do fenómeno associativo, Bernard Eme enuncia a tese segundo a qual, no contexto actual, “...as associações são animadas por *tensões dinâmicas* entre aspectos diferentes e por vezes opostos [...] tensões das quais procede a fragilidade do seu funcionamento” (2001: 30). Ao mesmo tempo, o autor sublinha que a “nebulosa associativa” enfrenta hoje uma profunda crise, mais cultural e política do que propriamente social ou económica, em grande parte derivada da crescente opção, frente a vias de sinal oposto, por lógicas técnico-instrumentais em detrimento de lógicas cívicas e solidárias e uma visão política de transformação da sociedade. Esta crise de sentido proviria do facto de uma grande parte das associações, sob constrangimento dos poderes públicos, ser atraída por um universo simbólico de “boa gestão”, onde primam os meios (o relatório de actividades) sobre as finalidades (a solidariedade cívica). Inequívocas, as palavras do autor põem em causa a tradicional imagem de um movimento associativo que, na intermediação entre as comunidades locais, o Estado e o Mercado, genericamente tem sido conotado com independência de pensamento e acção, com capacidade de mobilização da sociedade civil no quadro de valores como os da solidariedade, da reciprocidade ou do diálogo público.

Tomando como pano de fundo a tese sustentada por Bernard Eme, o presente texto² visa, precisamente, identificar os sentidos possíveis e o real alcance desta viragem, centrando-se numa análise ao universo associativo em Portugal e, em particular, a um dos agrupamentos que o integra, o das denominadas Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL's).³ Interrogámo-nos sobre os novos significados e orientações que estas associações conferem à sua acção, sobre os novos quadros de relação entre a sociedade civil e o Estado, e entre aquela e o Mercado, e ainda sobre o valor da alegação quanto a uma substituição da estrita tensão entre acção emancipadora e acção reguladora por novos cenários em que o universo associativo se dilui numa organização funcionalista ao serviço de políticas públicas promovidas pelo Estado Social.

² Texto que recupera as principais conclusões apresentadas na tese de doutoramento com o título de *Associativismo e novos laços sociais. As iniciativas de desenvolvimento local em Portugal*, defendida em Julho de 2002 na Universidade da Beira Interior (UBI).

³ O trabalho foi realizado junto de 22 casos a partir de entrevistas a técnicos mandatados em representação das IDL's, a que se somaram os dados já obtidos por inquérito e documentação escrita disponibilizada pelas respectivas organizações.

Antes de avançar para uma análise sobre os sentidos dominantes que estas iniciativas conferem à sua acção, importa apresentar de forma breve o universo escolhido: as Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL's).

2. As Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL's) em Portugal

Ao falar de IDL's, está a fazer-se referência a um conjunto de iniciativas não identificáveis por um determinado estatuto jurídico, mas sim pela partilha de propósitos comuns de acção. Contrariamente a vários outros países, em que as organizações ligadas ao desenvolvimento local gozam de uma definição legal, no contexto das distintas definições legislativas abrangendo organizações privadas sem fins lucrativos que em Portugal vigoram não é possível encontrar contemplado um enquadramento jurídico específico para as IDL's. Por outras palavras, esta denominação não resulta de um regime legal que defina concreta e exactamente o que são e quem são as IDL's, surgindo “empiricamente” sob esta designação entidades com personalidades jurídicas distintas: associações, fundações, cooperativas, misericórdias, entre outras. Assim, para a nomeação dos casos concretos identificados como IDL's (quem são) concorre essencialmente o que poderia denominar-se por *reconhecimento inter-pares*, traduzido no reconhecimento a uma dada organização, por parte de outros actores próximos e igualmente envolvidos em dinâmicas de desenvolvimento local, da efectiva posse de um *currículo relevante* e experiência demonstrada na condução de intervenções que assumem as características fundamentais de uma acção em prol do desenvolvimento local:

Afirmam-se como Associações de Desenvolvimento Local (ADL's)⁴ porque, de um modo geral, intervêm na comunidade local ou na região, mobilizam as pessoas e os agentes para intervenções mais alargadas, promovem o estudo das potencialidades e recursos do território, dinamizam iniciativas de carácter económico, social, cultural, ambiental, executam projectos de educação e formação, gerem programas nacionais e europeus. (Brás, 2000)

No segundo “Guia das Iniciativas de Desenvolvimento Local”, editado pela rede ANIMAR em 1998, surgiam referenciadas cerca de 400 entidades como possuindo trabalho relevante no domínio do desenvolvimento local. Um questionário aplicado a 196 delas⁵ revela que maior parte é possuidora

⁴ Designação igualmente utilizada em muitos dos textos que a estas organizações se reportam.

⁵ Uma primeira inquirição foi realizada em 1998, com relançamento do questionário no segundo semestre de 1999. Uma análise exhaustiva dos resultados obtidos, assim como das entrevistas posteriormente aplicadas em 22 das iniciativas, pode ser consultada na tese de doutoramento da qual o presente texto é extraído (Monteiro, 2002).

de um historial relativamente recente (surgidas na década de 90), gozando do estatuto jurídico de “Associação sem fins lucrativos” em 75% dos casos, as mais antigas essencialmente fundadas a partir da mobilização de interesses individuais combinada, mais tarde, com um crescente interesse por parte de entidades colectivas na condução dos processos de fundação. Se o desenvolvimento local é a forma englobadora que aproxima todas estas iniciativas, uma análise mais fina revela que 39,8% centram a sua intervenção no domínio do desenvolvimento económico e local, enquanto 17,9% privilegiam a gestão de estabelecimentos e prestação de serviços sociais, 13,3% o emprego e formação e 9,2% se dedicam essencialmente à promoção de actividades culturais. Relativamente aos destinatários/utentes destes serviços, predominam claramente as acções de “hetero-ajuda” sobre as de “auto-ajuda”, na medida em que só 9,7% dos serviços são prestados especificamente em favor de associados da instituição.

Uma última nota serve para realçar o peso que o financiamento estatal tem no total das receitas destas organizações. Em termos médios, 66,9% dos recursos têm essa origem, enquanto 29,2% resultam da prestação de serviços, vendas, contribuições dos utentes, quotizações e outras vias de obtenção de receitas próprias, e apenas 3,9% têm origem em donativos voluntários. Verifica-se nestas percentagens uma quase inversão da repartição assinalada em França para idêntico sector. Analisadas individualmente, para mais de metade das IDLs os recursos públicos com origem nacional ou comunitária representam um peso igual ou superior a 75% dos meios financeiros ao seu dispor. Em 15 casos (10,9%) o grau de dependência é mesmo total. Em contrapartida, apenas em 25,5% dos casos a associação funciona essencialmente apoiada na sua capacidade de auto-financiamento.

Mais importante que os números disponíveis é conhecer a importância e consequências deste cenário de financiamento das organizações de desenvolvimento local. Será que este facto denuncia uma crescente dependência das IDLs em relação a financiamentos públicos? Que consequências de uma gestão dependente de fundos públicos? Que reflexos sobre a autonomia e independência das IDLs e, acima de tudo, sobre as orientações pelas quais pautam a sua acção?

3. Autonomia, dependência, concertação

Uma análise comparativa dos discursos veiculados por representantes das IDLs em torno de categorias que marcam planos fundamentais na orientação e acção das mesmas permite, precisamente, recuperando uma expressão usada por Bernard Eme, identificar a *ambivalência* como uma das características próprias e mais marcantes do universo do associativismo de

desenvolvimento local em Portugal. Uma ambivalência que, ao contrário de discursos apontando para mudanças de sentido único (em direcção a uma crescente dependência do Estado ou ao reforço da autonomia de pensamento e acção) impele mais a uma análise do fenómeno que tome como referência central a polaridade de alternativas marcando escolhas fundamentais no seio de cada iniciativa: opções que oscilam entre uma gestão instrumental da acção ou a sua orientação de acordo com a defesa de um projecto político próprio; apostas na autonomia de pensamento e acção ou pela incorporação em mecanismos de regulação tutelados pelo Estado; o privilégio de uma intervenção sobre a vertente social ou a alternativa de mecanismos de inserção simultaneamente económica e social; a oscilação entre uma intervenção essencialmente autocentrada ou heterocentrada; uma relação com as comunidades pautada por princípios de participação-incorporação ou de participação-crítica... Em suma, opções que podem efectivamente contribuir para fragilizar a independência destas associações relativamente aos poderes reguladores do Estado ou, ao invés, contribuir para novas fórmulas de afirmação do carácter alternativo e autónomo da intervenção associativa.

Em várias circunstâncias, foi constatado que não desapareceu do discurso associativo ligado ao desenvolvimento local a convicção militante quanto ao carácter (necessariamente) independente da sua acção e um papel preponderante na concretização de uma sociedade alternativa. Contudo, a atitude mais comum revela novas orientações no que concerne ao contributo para a produção de uma sociedade de bem-estar. Os critérios pelos quais se pauta a defesa da autonomia e especificidade do exercício associativo modificaram-se, e não será estranha a este facto uma conjuntura histórica que condiciona alternativas, o crescimento da efectiva dependência financeira das associações em relação ao Estado ou o incremento dos exemplos de gestão concertada entre estes dois pólos que, nos últimos anos, têm vindo a multiplicar-se.

Por um lado, perde força o sentimento de uma absoluta autonomia (ou oposição) em relação ao Estado, o qual é substituído por discursos de concertação que reconhecem no Estado um actor fundamental para a determinação do tipo de acção associativa. É assim desde logo quando, no caso de várias iniciativas, a sua fundação se fica a dever a estímulos provenientes do poder público, nomeadamente sob a forma de programas nacionais ou comunitários que suscitam o surgimento de agrupamentos no seio da sociedade civil local, capacitados e a quem é conferida legitimidade para gerir localmente a concepção e implementação de intervenções concretas. É ainda assim quando, à luz de acordos de cooperação com entidades públicas, as

organizações se comprometem a cumprir um conjunto de normativos de “serviço público”, canalizando o seu esforço para a efectivação de funções de mediação entre as comunidades locais e as instâncias reguladoras. É-o igualmente, e de forma mais ampla, quando as iniciativas não negam, e imputam mesmo, aos serviços públicos um papel essencial no financiamento da sua actividade, do mesmo modo que os definem como parceiros incontornáveis na intervenção.

Mas, por outro lado, o aprofundamento das relações entre estes dois pólos e a concertação de esforços não significam o abandono da afirmação do carácter autónomo e alternativo da intervenção associativa, mas apenas que essa autonomia passa a ser desejada e gerida de distintas formas. Dir-se-ia que, em relação a esta matéria, se desenham duas orientações essenciais. Como primeira, a que se poderia designar como de *autonomia tutelada* e que se traça essencialmente na aceitação de uma orientação política e programática delineada pelo poder público regulador, preocupando-se as IDLs em garantir uma autonomia ao nível da programação e execução locais:

A Segurança Social tem, de facto, algum papel directório. Mas em outros aspectos permite-nos alguma liberdade, até mesmo nos projectos que lança, em que nos permite, por exemplo, fazer essa parte. São políticas que são estabelecidas a nível nacional, e que nós depois podemos ser líderes e executores locais. E é isso que acontece com determinados projectos que temos desenvolvido e que pensamos para cá. E mesmo determinadas valências ditas atípicas, que temos realizado e que a Segurança Social tem aprovado. De qualquer maneira, reflecte a nossa liderança. [Caso B⁶]

Para o Estado, esta orientação tem significado essencialmente uma oportunidade de descentralizar competências no âmbito da execução das políticas sociais, cabendo-lhe a definição do corpo de princípios genéricos na promoção de um “serviço público” de carácter universalizador, financiando as instituições naquilo que é o seu papel de prestação de serviços a nível local. Para as iniciativas, a incorporação de tal princípio acaba por se traduzir, em termos práticos, numa amplitude de situações que vão desde uma diminuta margem de autonomia – em contextos nos quais o grau de dependência, nomeadamente financeira, limita o seu exercício e impele à aceitação de todos os termos de um acordo sob condição de garantir a sua sobrevivência – até ao efectivo exercício em autonomia de uma intervenção técnico-instrumental. A autonomia funcional é normalmente afirmada e reforçada

⁶ IPSS, localizada no Centro do país, fundada em 1992 por associados individuais e cuja actividade principal é a “formação profissional”.

pelo recurso a mecanismos que passam pela diversificação de actividades para além dos compromissos de prestação de um “serviço público” (aproveitando os “efeitos de uma economia de escala” como o designa o representante de uma das IDLs), por formas que vão desde a multiplicação de candidaturas a programas de distintas naturezas até à exploração de oportunidades de carácter mais empresarial na prestação de serviços de proximidade. Mas também pela racionalização dos recursos e rentabilização dos meios postos ao seu dispor, colocando-os ao serviço de outras actividades (nomeadamente, da criação de postos de trabalho dentro da própria organização), ou ainda pela dinamização de parcerias locais que posicionam as organizações na coordenação de planos de desenvolvimento local e contribuem para legitimar a sua intervenção junto da comunidade.

Outra orientação estratégica, a de uma *autonomia negociada*, marca por sua vez a convicção por parte de um outro conjunto significativo de IDLs quanto ao carácter autónomo e alternativo da sua intervenção, pautada por valores e princípios que lhe são próprios e que a distinguem do tipo de acção reguladora protagonizada pelo Estado. Afirmam-se como protagonistas de uma acção democrática, solidária e aberta, portadora de capacidades para promover novas práticas de inserção e de reconstrução dos laços sociais, animar novas dinâmicas de desenvolvimento local, activar as comunidades para, em autonomia, participarem do seu próprio desenvolvimento. Do Estado, por sua vez, exigem uma outra atitude que não a de direcção e tutela, pelo que esta significa de constrangimento à sua acção. Ao mesmo tempo, pretendem as iniciativas ver-se reconhecidas e apoiadas formalmente, com incidência particular naquela que se revela uma das suas maiores fragilidades, ou seja, o estabelecimento de fórmulas para um financiamento regular da sua gestão e actividade:

Mas dentro daquilo que é a filosofia nacional, se virmos o que é que as pessoas de uma forma genérica pensam disto tudo, é que são instituições de caridade, como tal ser subsidiadas e, portanto, viver num ciclo de subsídio-dependência [...]. E era extremamente importante que cada vez mais, com o Estado e com outros parceiros, nós sejamos vistos como um parceiro que presta determinado tipo de serviço e, portanto, pagos como tal. Essa penso que deve ser a evolução, num país de uma mentalidade que se abra para uma “negociação”. Isto é, nós não podemos manter um país numa situação em que o Estado auxilia as instituições e pode controlá-las, mas as instituições não podem controlar o Estado. [Caso S⁷]

⁷ IPSS, localizada no Centro do país, fundada em 1976 por associados individuais e cuja actividade principal é a “reabilitação e integração de deficientes”.

Em suma, reclamam do Estado uma atitude que não seja a de um “Estado animador”, mas sim a de um “Estado parceiro” capaz de respeitar o carácter autónomo e alternativo da intervenção associativa e, ao mesmo tempo, legitimar a sua contribuição para formas mais solidárias de regulação social.

4. Ambivalentes... mas coerentes?

Definidas as principais linhas de força em torno das quais se polariza o teor das relações entre IDL’s e Estado, importa, neste ponto, avançar para um outro contributo que a análise de casos permitiu igualmente revelar: o modo como a ambivalência ilustrada se prolonga e articula dialecticamente com outras clivagens, presentes quando se analisam os modelos de relação com as populações, as interacções com a esfera do mercado e, sobretudo, a forma como estas escolhas são enquadradas pela expressão, ou não expressão, de um projecto político próprio. Importante para a argumentação é a constatação de que, perante a diversidade dos possíveis, as opções tomadas por cada organização não conduzem à deriva, mas tendem a formar um todo coerente que traduz a identificação da mesma com um determinado corpo de princípios, valores, formas instrumentais de agir. A imagem dada é a de uma “marioneta”, onde o movimento de um dos membros traz consigo o movimento dos outros e reposiciona todo o corpo, conferindo-lhe uma particular coerência.

Sinteticamente, e começando por analisar orientações predominantes na relação com as comunidades privilegiadas pela intervenção – dimensão central na acção de qualquer organização que adopta como programa a promoção do desenvolvimento local –, são muito distintas as formas como cada organização incorpora o princípio de uma valorização das oportunidades de participação individual e colectiva na esfera pública. Dando corpo a novas formas de acção colectiva e de organização da sociedade civil, as estruturas associativas surgem, hoje como antes, conotadas com o sentido de espaços de construção reflexiva de identidades individuais, de recomposição de laços sociais na interacção comunicativa e de significados com terceiros.

Na prática, as interpretações de tais funções de construção, assim como a incorporação de atitudes de mediação entre os órgãos do Estado e as comunidades, conduzem a estratégias de acção mais uma vez pautadas pela ambivalência. De um lado, o desenvolvimento de iniciativas orientadas no sentido do prolongamento dos mecanismos de uma democracia representativa e aplicada na forma de trabalho com as estruturas representativas

da população. Ou, numa maior aproximação às comunidades, a adopção de uma estratégia de *participação-incorporação* que adquire os significados de consulta e implicação na acção:

Nós fazemos assim: quando é para fazer determinados trabalhos, por exemplo apresentar uma candidatura, fazem-se reuniões locais a nível de freguesia. Comunicamos aos representantes legais que vamos fazer uma reunião – ao poder instituído do município –, convidamos o presidente da Junta e, geralmente, é o presidente da Junta que nos cede as instalações, e convidamos todos, as populações e as Associações, a discutir tudo em conjunto. Esta sempre foi a nossa linha de trabalho. [Caso I⁸]

No oposto, a defesa de uma *participação-crítica*, ou seja, a consolidação da figura associativa como lugar e exercício de *empowerment*, como acção dirigida a, para e com as populações, entendendo esta acção como a conjugação entre a consciencialização e a participação conjunta nos processos que implicam decisão. Como define a responsável por uma instituição que trabalha com jovens cabo-verdianos de segunda geração, a utopia é a de uma “rede” que permita, através dos jovens, chegar às famílias e às comunidades, envolvendo todos numa co-responsabilização nos projectos.

Significativo é igualmente o facto de esta clivagem se traçar na correlação com o discurso acerca das relações possíveis e desejáveis entre a organização e a esfera estatal. Com efeito, da parte daquelas iniciativas que interiorizam uma orientação técnico-instrumental na continuidade da acção reguladora do Estado, torna-se mais comum ver essa acção prolongada para baixo, para a relação com as populações, com predomínio da acção de direcção, gestão e animação. A figura do “Estado-animador” prolonga-se na da “Iniciativa-animadora”. Segundo idêntico raciocínio, mas em que se altera a lógica, aquelas organizações que privilegiam um trabalho de parceria com as comunidades e incentivam a sua participação enquanto actores de decisão procuram igualmente ver essa figura consagrada nas relações que entabulam com os órgãos públicos. Mais ainda, muitas delas buscam na prática do trabalho com as populações a legitimação de valores e princípios de acção, que posteriormente fundam o desafio ao seu reconhecimento por parte do Estado.

⁸ Associação Sem Fins Lucrativos, localizada no Centro do país, fundada em 1994 por associados colectivos e cuja actividade principal é a “gestão do programa Leader”.

5. Económico e social em interacção

No que concerne à interacção com a esfera do mercado, as opções são menos lineares, sugerindo uma certa indefinição e mesmo fragilidades na capacidade de integrar as dimensões social e económica da intervenção. Em muitas iniciativas, centrar a acção sobre mecanismos de inserção social tem significado, no seu oposto, uma retracção quanto à intervenção na esfera económica, justificada por duas ordens de razões: para umas, em nome daquela que deverá ser a primeira vocação das associações, ou seja, apoiar o esforço do Estado na sua acção reparadora frente às disfunções sociais introduzidas por um mercado capitalista maximizado; para outras, pelo maior acento ideológico na valorização de princípios mais do que nunca fragilizados pela via neoliberal e globalizadora, como sejam os de cultura, identidade, comunidade, solidariedade, laços sociais.

Numa conjugação que pode surpreender, a necessidade de explorar as oportunidades de mercado como meio de reforçar a capacidade de intervenção das organizações e abrir novas oportunidades de inserção pelo económico (empregabilidade) foi particularmente enfatizada por iniciativas cuja gestão assume uma forte orientação técnico-instrumental. Inscreve-se nesta estratégia a exploração de “serviços de proximidade” ou a rentabilização dos recursos e equipamentos pela prestação de serviços a outras entidades: creches, lares, ateliers de tempos livres, salas de fisioterapia, transportes especiais...

Convirá, no entanto, estabelecer uma clara distinção entre uma prática focalizada nas suas dimensões económica (novos nichos de mercado, novos serviços, novos empregos) e social (novas possibilidades de inserção), em suma, o que poderia designar-se como uma “economia de inserção” muitas vezes fechada sobre si própria, e aqueles que se desenham como os valores fundamentais de um desenvolvimento local alternativo. Como faz questão de sublinhar Bernard Brunet (s/d), “um papel do sector associativo, actor da coesão social e do desenvolvimento local, parece ser então a sua capacidade de responder simultaneamente em termos de laço, de sentido e de actividade, e por consequência responder à questão da exclusão”. O desafio, reconhecido por muitas das iniciativas como ainda não conseguido, traduz-se na interacção entre a dimensão sócio-económica da intervenção e uma dimensão sócio-política, que passa pela conceptualização da intervenção como instância de mobilização geral e implicação cívica. Ora, o teor dos discursos revela mais uma orientação técnico-instrumental e, residualmente, um aproveitamento das oportunidades segundo lógicas de economia solidária, no contributo para formas alternativas de organização social sustentadas por valores como os da reflexividade, da democracia deliberativa,

do *empowerment* ou da solidariedade. Em suma, incrustar os mecanismos de inserção sócio-económica no corpo de um projecto sócio-político que visa a alternativa e a mudança.

6. O peso de um projecto político autónomo

E é precisamente sobre a existência ou não de um projecto político autónomo que parece recair o fulcro das clivagens até aqui enunciadas. Os dados colhidos junto das distintas iniciativas indiciam que as polarizações que foi possível constatar não revelam apenas opções instrumentais e estratégicas diferentes (a opção por um ou outro tipo de intervenção, por um ou outro tipo de relação institucional), mas são, acima de tudo, uma expressão, mais próxima da prática concreta, da adopção ou não de um projecto político forte e autónomo que orienta essas decisões. Muito embora o discurso dos interlocutores tenda a enfatizar o primeiro quadro de diferenças e, em contraste, seja parco quanto à questão da orientação política que funda opções estratégicas e instrumentais.

No sentido político mesmo não, porque, em primeiro lugar, os estatutos são claros nessa situação. Em segundo, se queremos que a população intervenha, não podemos ter actuação nenhuma nessa área, porque senão estamos a privilegiar uma área e a satisfazer uma parte e a outra não. E depois, porque não faz sentido. [...] Se realmente nós assumirmos, em termos claros, que a instituição tem uma conotação e é pertença de uma determinada ideologia político-religiosa, as outras pessoas não se identificam. Então, nós devemos ser para a comunidade em geral e não para um grupo específico. Sim para grupos específicos se forem grupos de risco ou problemáticos, não por terem a parte religiosa tal. [Caso C⁹]

Naturalmente, a não expressão (ou mesmo negação) quanto à defesa de uma particular orientação política não pode ser interpretada como a sua pura e simples ausência. Tende, sim, a marcar um discurso de conformidade que foi possível identificar num sub-universo significativo de IDLs, e que implica a aceitação do Estado enquanto instância reguladora com o qual as organizações estabelecem compromissos de serviço público, em paralelo com uma recusa de posicionamentos políticos e ideológicos que, nas suas palavras, comprometam a equidistância e neutralidade de uma intervenção pautada pela máxima do “fazer mais e melhor”. Dito de outra forma, uma “lógica de programa” que se traduz na genérica adopção do

⁹ Associação Sem Fins Lucrativos, localizada no Sul do país, fundada em 1994 por associados individuais e cuja actividade principal é a “gestão de um Centro de Dia”.

programa do Estado e das orientações de exercício que daí emanam (em concomitância com a retracção do projecto político próprio às suas consequências mais modestas), em nome de novas prioridades que passam por acção concreta e competência técnico-instrumental. Em coerência, a autonomia reclamada verte essencialmente sobre questões técnicas, seguindo idênticos propósitos na gestão das relações com as comunidades e com o mercado.

Convirá neste ponto relembrar a tese de Martine Barthélemy (2000), segundo a qual este apagamento da dimensão do político funda uma das novas fragilidades do mundo associativo. Mas, novamente, a análise de casos concretos permite indiciar que o sentido das tendências não é universal. A crítica das normas, a interrogação sobre o seu sentido, um questionamento das formas de regulação dominante, a proposta de configurações alternativas na instauração de uma regulação solidária da intervenção social, a exigência de reconhecimento por parte dos órgãos públicos quanto à legitimidade destas opções e do seu envolvimento na qualidade de parceiros, são temas que fazem parte do discurso de um significativo corpo de Iniciativas de Desenvolvimento Local.

Sobre a via alternativa: nós não somos “a” via alternativa, acho que somos e podemos ser um espaço de cidadania e de organização colectiva que lança sementes para alternativas de sociedade. Desse ponto de vista, para se ser alternativa, precisa-se de arranjar um corpo teórico quase da filosofia, da ideologia, da teoria social e económica para se ter uma via alternativa, e isso não temos. Nós temos é, penso eu, e devemos ter a ambição de ir fazendo coisas, de forma alternativa, nos nossos locais, propondo alternativas para responder aos assuntos, a questões concretas. E por essa via podemos nós ir acumulando um saber sobre questões globais – do país, do mundo e da civilização – e desse ponto de vista, também, podemos ir dando contributos para os outros verem que há formas diferentes de fazerem as coisas. Porque muitas vezes não se vêem essas formas diferentes. [Caso N¹⁰]

No contraste da opção por uma “lógica de programa”, acima enunciada, funda-se a opção por uma “lógica de projecto”, um projecto em construção que estas outras iniciativas procuram reforçar através de alternativas concretas que estabelecem o trânsito entre os princípios e a acção. À definição de estratégias de intervenção sobre problemas sociais como o desenvolvimento local ou a exclusão social, associa-se a um debate aberto e constante

¹⁰ Cooperativa, localizada no Sul do país, fundada em 1992 por associados individuais e cuja actividade principal é a “formação profissional”.

sobre as finalidades e orientações, de acordo com uma convicção partilhada de que se estão a construir lógicas (ou métodos) alternativos de intervenção, não em oposição mas em concertação com outras opções e vias seguidas por outros actores.

Daí decorre o enunciado de uma outra hipótese, a de que, paralelamente a outras orientações, a história do movimento associativo se continua a escrever com base em autonomia de pensamento e espírito de alternativa, com capacidade para dar corpo ao projecto de uma democracia deliberativa (Habermas) ou de uma democracia dialógica (Giddens), a uma democracia aberta à esfera pública e ao mundo da vida onde continuem a coexistir várias formas de integração societal sem os constrangimentos de uma colonização e de uma hegemonia. A amplitude do estudo obriga a reservas quanto ao real peso da sua representatividade, mas alerta, em todo o caso, para distorções decorrentes de uma interpretação generalista que não atenda a orientações de sentido contrário que atravessam este universo.

Paradoxalmente, para aquelas IDL's que procuram, de acordo com um projecto político enunciado na primeira pessoa, conciliar um discurso de autonomia em relação ao Estado com práticas que podem contribuir para uma transformação da sociedade, a sua intervenção continua a encontrar como obstáculo a força do carácter tutelar e/ou director que o Estado procura estender a todo o corpo associativo (a maximização de influências e de coordenações). Para além de uma forte dependência financeira dos dinheiros públicos, a candidatura à gestão e execução de missões de serviço público permanece com um peso determinante na garantia de perenidade da acção associativa. Voltamos, assim, ao início da argumentação e ao facto de que, na sua forma mais pragmática, os princípios não se traduzem (ou se traduzem de forma muito modesta) em realidades, assim como à constatação de que diferentes configurações programáticas confluem num mesmo quadro de relação com a esfera pública e de convivência com obstáculos de idêntica natureza na efectivação do seu programa de acção.

7. O desafio das alternativas

Poderá então perguntar-se: o que falta para que prossiga e se aprofunde o projecto associativo de afirmação de uma outra forma de agir, distinta do Estado, face a questões como a exclusão, a quebra dos laços sociais, a promoção da empregabilidade ou a necessidade de novas formas de inserção? Será que o quadro de relações estipuladas entre o Estado e estas organizações explica só por si os grandes constrangimentos enfrentados no dia-a-dia? Bastará redefinir esse quadro de relações para que se criem novas condições a uma tradução dos princípios em efectivas práticas autónomas e alternativas?

À semelhança do que está a suceder em outros países, foram em circunstâncias recentes divulgadas intenções do Estado português em estabelecer condições legais de reconhecimento e apoio às iniciativas ligadas ao desenvolvimento local, sob a forma de proposta de decreto-lei que visa definir o estatuto das Associações de Desenvolvimento Local (ADL).¹¹ Esta proposta tem, no entanto, vindo a ser denunciada por parte das organizações como a via para um “espartilho legal” que, ao definir modelizações únicas, constrange a diversidade de estruturas e a criatividade social na intervenção. Para além disso, é ainda criticada por não propor novas modalidades de apoio para além das já existentes, apontando ainda para que tal documento não tenha sido objecto de consulta aberta e audição dos protagonistas do desenvolvimento local.

Por sua vez, da parte das iniciativas mais empenhadas em defender o estabelecimento de novos códigos de relacionamento com o Estado, as alternativas avançadas ainda se caracterizam por uma forte indefinição. É, no entanto, comum assumir-se que se pretende uma revisão das fórmulas que têm vindo a pautar o exemplo de “cooperação” entre a Segurança Social e as Instituições Particulares de Solidariedade Social, no quadro da prestação por estas últimos de serviços públicos de protecção e acção social. Fala-se amiúde em formas de “contratualização” entre o Estado e as organizações do Terceiro Sector, defende-se uma maior representação dessas organizações nas instâncias de decisão política, pretendem-se formas de apoio que sigam uma lógica de “financiamento estratégico” e, acima de tudo, pugna-se pela definição de uma “Carta de Boas Práticas de Relacionamento” entre a Administração Pública e o Movimento do Desenvolvimento Local.¹² Mas, a atestar a indefinição, e alguma deriva mesmo, quanto ao futuro possível está o facto de, no contexto de um discurso que afirma igualmente a necessidade de combater uma crescente “neoliberalização” dos instrumentos de produção do desenvolvimento local e o reconhecimento da acção associativa como de “interesse geral” ou mesmo de “interesse público”, em vários fóruns tenha vindo a ser citado o documento *Compact* – elaborado em 1998 e que procura definir o teor das relações entre o governo e o “sector cívico e solidário” em Inglaterra – como um dos exemplos de “boas práticas” públicas na relação com o Terceiro Sector.

Ora, reconhece-se hoje que as orientações seguidas pelos países de orientação neoliberal (onde a Inglaterra se inclui) têm conduzido a uma situação

¹¹ Texto divulgado pela rede Animar, em Julho de 2001.

¹² Sobre as propostas avançadas, ver documento *Caminhos Novos do desenvolvimento local: Avaliar – Afirmar – Reforçar – Desafiar*, que sintetiza as propostas saídas da Assembleia da MANIFesta 2001, organizada pela rede ANIMAR em Tavira no mês de Abril de 2001.

de quasi-mercado na prestação da protecção social, onde as organizações não lucrativas enfrentam em contexto de mercado concorrencial a candidatura conjuntamente com entidades privadas lucrativas à concessão dos contratos de prestação de políticas e serviços públicos, para além de que as regras de uma “boa prática” adquirem a dominância de regras de uma gestão “eficiente e eficaz”. Parece difícil um tal contexto proporcionar condições mais favoráveis ao exercício pelas IDLs de uma intervenção orientada por princípios inovadores. Por outro lado, são conhecidas as limitações que decorrem de, num processo de parceria, uma das partes deter escassa força negocial, no presente caso directamente associada ao facto de uma dependência financeira (Monteiro, 1995; Monteiro e Simões, 1998). Ainda que inerentemente caracterizado como coordenação negociada de distintos recursos e interesses, qualquer parceria tem dificuldades em sobreviver a marcadas assimetrias de poder.¹³ A negociação explícita não é necessariamente uma negociação aberta e horizontal, sendo o debate filtrado por factores exógenos ao mesmo. A recíproca noção de “interdependência” constitui um desses factores, pelo que a sua substituição pela convicção de um actor marcadamente dominante transforma em instrumentalização o que se desejaria fosse uma tensão dinâmica. Acresce ainda que as relações entre IDLs e Estado são amiúde pautadas por um clima de mútua desconfiança, das primeiras, quanto ao modo com os serviços públicos tendem assumir uma atitude directora, destes últimos quanto à capacidade de gestão por parte dessas iniciativas.

Assim, parece necessário que se criem condições para que as IDLs vejam reforçada não só a sua capacidade de intervenção como também a sua independência, legitimidade e reconhecimento, estabelecendo, assim, novos parâmetros de negociação em parceria com os poderes públicos. Necessita-se de novas práticas a ilustrar os novos discursos, e não apenas estes novos discursos. É neste ponto que a reflexão em torno das oportunidades da *economia solidária* encontra eco e particular justificação, segundo o pressuposto de que a solução reside em tomar a iniciativa e não deixar ser tomado por ela. Como tal, baseada no conhecimento dos princípios e práticas marcando as experiências já avançadas no campo da economia solidária, avança-se como hipótese a de que iniciativas desta natureza poderão favo-

¹³ Numa análise crítica à experiência *Compact*, Ralph Dahrendorf interroga-se precisamente sobre o desequilíbrio nas relações. Transcreve-se o trecho original pela força argumentativa que ele transmite: “o aparentemente mútuo abraço entre o governo e o sector voluntário não é uma ameaça sobretudo para o parceiro mais fraco do caso amoroso? Não se põe a questão da independência, que é o oxigénio da filantropia, mas é sufocada pelo namoro ao poder político?” (Dahrendorf, 2001)

recer um quadro de mudança e ajudar a consolidar o contributo das IDL's enquanto espaços autónomos (e reconhecidos) de afirmação colectiva e visão transformadora da sociedade.

Ainda que parecendo pouco “nobre” para alguns, a conquista de uma maior independência financeira traduz-se, em muitas circunstâncias (quando para aí canalizada), no passaporte para alcançar outros patamares de autonomia na intervenção e a concepção de uma outra relação com o Estado. Nesse sentido, não é negligenciável o contributo possível de actividades ligadas à economia solidária, nomeadamente pela forma como estão associadas à ideia de uma economia “híbrida” da caridade que visa conjugar recursos privados e públicos, provenientes do Estado, do mercado e das contribuições voluntárias. Alguns exemplos podem ser citados¹⁴: o da exploração de um picadeiro, delineado em primeira instância para o apoio pedagógico e psicológico a crianças deficientes, rentabilizado pela complementaridade entre o recurso aos apoios públicos disponíveis e o aluguer de estábulos e serviço de tratador a privados, e que ainda dá ocupação profissional a beneficiários de programas de inserção; o mesmo tipo de pessoas pode encontrar uma oportunidade de emprego numa loja de roupa em segunda mão, que tem nas doações privadas uma significativa mais-valia e, prolongando idêntica lógica, concilia actividades de venda de bens com doação a famílias carenciadas; um último exemplo, o de uma biblioteca itinerante, na resposta a uma necessidade premente de pequenas comunidades isoladas, e que encontra meios para a sua gestão na conciliação de apoios provenientes do governo central e da administração local com patrocínios privados, doações (monetárias e de livros) e trabalho voluntário. Sem que possam entender-se como vias para a solvibilidade financeira destas organizações, permitem, no entanto, aliviar pressões que de forma tão significativa constroem a acção associativa, bem visíveis quando o Estado não cumpre atempadamente os compromissos de apoio financeiro estipulados.

Todavia, o que está em causa na economia solidária não é tanto o que se faz ou de que forma se faz, mas sim porque se faz e para quem se faz. Daí a necessidade de operar distinções quanto ao que, do quadro da prestação de serviços de proximidade, cabe neste conceito, ou clarificar diferenças em relação à intervenção associativa quando envolvida num serviço público de provisão de serviços e equipamentos sociais (também de proximidade) do âmbito da acção social. A economia solidária remete para uma nova geração de bens e serviços, não necessariamente quanto ao seu conteúdo e

¹⁴ Deliberadamente escolhidos pelo facto de serem acções já desenvolvidas por IDL's entrevistadas.

forma, mas quanto à sua origem e gestão, porque se funda no compromisso de incrustação da actividade económica num projecto sócio-político de solidariedade, *empowerment* e autonomia. Três princípios a fundam. Em primeiro lugar, as acções no âmbito da economia solidária devem ser encaradas como uma reacção contra a banalização, fazendo de cada intervenção um acto único e particular porque resultado da atenção às especificidades de cada comunidade. Depois, o respeito pelo princípio da reciprocidade, ou seja, da interacção entre os distintos actores no espaço público que permite a construção conjunta da oferta e da procura. Finalmente, a aceitação de um compromisso para com o “habitante-cidadão”, o de, por vezes no confronto com regras que se foram gradualmente instalando, contribuir para a expansão da reflexividade individual, da capacidade de participação em autonomia na deliberação democrática e na construção do seu futuro.

Numa outra perspectiva, as experiências ensaiadas demonstram que a recuperação da iniciativa e da capacidade de fazer conferem uma legitimidade reforçada à acção associativa, fundamental à redefinição dos termos em que se processam as relações com o Estado e o reconhecimento por parte deste. Se, ao longo dos últimos anos, se aprofundou a tendência para as iniciativas públicas solicitarem o envolvimento dos cidadãos, intervenções de carácter inovador poderão levar os cidadãos organizados a solicitar o envolvimento do poder público, com inevitáveis consequências sobre as parcerias possíveis. Ao Estado é lançado o desafio para se comprometer na articulação entre solidariedade institucional de natureza abstracta e solidariedades activas de proximidade, numa co-produção com a sociedade civil em matéria de coesão social.

Para concluir, importa afirmar que não se vê nas oportunidades oferecidas pela economia solidária a única alternativa às formas de regulação societal dominantes, nem sequer que os ideais normativos de uma democracia deliberativa e solidária possam apenas cumprir-se por esta via. Outros tipos de intervenção poderão cumprir idênticas funções e alimentar novas alternativas, desde que os princípios que fundam essa orientação estejam presentes na prática que os sustenta. Poderá ser o caso de actividades de natureza cultural, ou outra, em todas as actividades que assentem no “desejo do outro”, no empenhamento na discussão pública, na aceitação da deliberação e intervenção colectivas. Importante, sim, é compreender que o futuro das IDLs continua a traçar-se na diversidade e na ambivalência das vias possíveis, residindo aí uma das suas maiores forças, a do combate à uniformização que limita, à hegemonia que constrange.

Referências Bibliográficas

- Animar (1998), *Guia das iniciativas de desenvolvimento local*. Oliveira do Bairro: Animar.
- Animar (2000), *Defender princípios, consolidar e rede, construir a sustentabilidade*. Conclusões do Encontro dos Órgãos Sociais e Conselho Consultivo da ANIMAR, Coimbra, 25 de Novembro de 2000 (policopiado).
- Barros, Carlos Pestana; Santos, José C. Gomes (1997), *As instituições não-lucrativas e a acção social em Portugal*. Lisboa: Vulgata.
- Barthélemy, Martine (2000), *Associations: un nouvel âge de la participation?*. Paris: Presses de Sciences Politiques.
- Beauville, Claire (1996), “Action pour l’insertion et développement local: deux démarches distinctes”, *Économie et Humanisme*, 338, 50-53.
- Brás, José (2000), *Novos objectivos, métodos e instrumentos... Um futuro para as ADLs...* Oliveira do Bairro, Solidários (inédito).
- Brunet, Bernard (s/d), *Les associations: acteur de la cohésion sociale et du développement local* (http://www.sapie.com/pages/articles_classes/les_zarticles/article7.htm).
- Comissão Europeia (1997), *Comunicação da Comissão sobre a Promoção do papel das associações e das fundações na Europa*. Bruxelas: DG XXIII.
- Cristóvão, Artur (1999), *Desenvolvimento: Perplexidades, propostas e interrogações*, Comunicação ao Seminário “Desenvolvimento Rural e Cooperação Ibero-Americana”, Évora, 14 e 15 de Junho de 1999 (policopiado).
- Dahrendorf, Ralph (2001), *The Arnold Goodman Lecture*. Tonbridge, UK: Charities Aid Foundation (http://www.cafonline.org/goodman/go_lect01.cfm).
- Díaz, Victor Pérez (1993), *La primacia de la sociedad civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Eme, Bernard (2001), “Les associations ou les tourments de l’ambivalence”, in Jean-Louis Laville *et al.*, *Association, démocratie et société civile*. Paris: La Découverte/M.A.U.S.S./CRIDA, 27-58.
- Habermas, Jürgen (1992), “Further Reflections on the Public Sphere”, in Craig Calhoun (org.), *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Ma: The MIT Press, 423-461.
- INE (1998), *Associações culturais e recreativas, 1995*. Lisboa: INE.
- Ion, Jacques (1997), *La fin des militants?*. Paris : Les Editions Ouvrières.
- Monteiro, Alcides (1995), *O lugar e o papel dos actores num processo de investigação-acção*. Covilhã: UBI (provas de aptidão pedagógica e capacidade científica).
- Monteiro, Alcides (2002), *Associativismo e novos laços sociais – As iniciativas de desenvolvimento local em Portugal*. Covilhã: UBI (diss. de doutoramento).
- Monteiro, Alcides; Simões, Maria João (1998), “Novos actores na participação para o desenvolvimento”, *Revista de Estudos Económicos y Empresariales*, 11, 27-42.
- Oliveira, Miguel Darcy; Tandon, Rajesh (1996), “The Emergence of Global Civil Society”, *Issues of Democracy*, 1(8), 18-21.
- Sebahara, Pamphile (1998), “Réflexions sur la société civile”, *Le Courrier ACP-EU*, 170, 95-96.
- Skocpol, Theda (1996), “Unravelling from Above”, *The American Prospect*, 25, 20-25.