



Associação para o Desenvolvimento de Peniche

ROTEIRO CIDADANIA EM PORTUGAL

ANIMAR

INSTITUIÇÕES EFICAZES E INCLUSIVAS E DEMOCRACIA LOCAL

ADEPE 2017

ROTEIRO CIDADANIA EM PORTUGAL - ANIMAR
INSTITUIÇÕES EFICAZES E INCLUSIVASE DEMOCRACIA LOCAL



www.cidadaniaemportugal.pt



Associação para o Desenvolvimento de Peniche

**O provincianismo consiste em
pertencer a uma civilização sem
tomar parte do desenvolvimento
superior dela - em segui-la pois
mimeticamente com uma
insubordinação inconsciente e feliz.**

Fernando Pessoa



1. Enquadramento geral da proposta

A abordagem inscreve-se no quadro dos objetivos do projeto “Roteiro Cidadania em Portugal” e visa identificar práticas organizacionais bem-sucedidas associadas aos conceitos de eficácia e inclusão. A proposta saída do grupo de trabalho integra por isso um contributo diversificado de organizações com diferentes culturas e objetos de ação e, por conseguinte, com distintas leituras das prioridades e até de eventuais indicadores de eficácia e inclusão.

Procurou-se num primeiro momento fazer uma consolidação dos conceitos de “inclusão” e “eficácia” já que estas terminologias remetem, ou pelo menos podem remeter, para diferentes pontos de vista, em função das tipologias de ação das organizações e dos papéis concretos que desempenham nos territórios onde intervêm.

2. Clarificação conceitos

2.1. Instituições eficazes e inclusivas

Hoje é comumente aceite que a eficácia das organizações é o mais importante objetivo de qualquer delas.¹ Para Drucker, e consideradas as devidas distâncias sobre a sua leitura que é claramente direcionada para uma visão empresarial, a eficácia tem uma leitura muito clara: *“Dentro de critérios científicos não é possível determinar que “o principal aspeto” que determina que as empresas sejam mais ou menos eficazes é a atenção à realidade económica.”* Para este autor, não é por isso muito fácil definir os principais fatores de eficácia, embora ele próprio aponte um caminho: *“a principal preocupação dos administradores, se quiserem que seus negócios sejam bem sucedidos, deve residir no sentido de procurar sistematicamente compreender as condições do futuro de tal forma que possam decidir sobre mudanças que levem a empresa de hoje para amanhã”*²

Numa abordagem simplista, o conceito de **eficácia** está indissociavelmente ligado a resultados concretos e é aferido pelo grau de satisfação dos/as utentes/clientes, dos profissionais e dos *stakeholders* da organização. Os critérios de mensuração ou análise de eficácia variam em função do tipo de

¹Luthans et al. (1988)

² DRUCKER, Peter F. *The new realities*. New York: Harper & Row, 1989.



intervenção, mas no essencial, tem como limite um ponto de partida para a ação, onde cabem as necessidades identificadas e as ferramentas, recursos e meios previstos para lhes dar resposta, e uma ou mais metas, onde se identificam e qualificam os resultados, ou seja, o número de necessidades efetivamente atendidas e o grau ou nível de satisfação dos destinatários, diretos e/ou indiretos, da ação.

A inclusão dos graus de satisfação dos profissionais nos indicadores de eficácia, tem a ver com o facto de a não existência de níveis de satisfação aceitáveis por parte dos/as profissionais ser claramente um fator fortemente indutor de ineficácias organizacionais. Já do ponto de vista académico, teremos certamente de alargar os nossos pontos de vista sobre o conceito de eficácia, introduzindo-se as diferentes dimensões que lhe podem estar associadas, designadamente a dimensão, racional a dimensão humana, a dimensão sistémica, a dimensão burocrática e a dimensão política. A valorização maior ou menor destas diferentes dimensões depende da natureza da instituição/organização, mas tem sempre como suporte três pilares inquestionáveis: a eficiência, a eficácia, a qualidade e a sustentabilidade da ação.

Já o conceito de instituição inclusiva pode ser questionado sob diferentes prismas: um prisma interno, isto é, associado aos próprios processos e modelo de funcionamento dentro da organização, um prisma externo, ou seja, o que decorre da sua relação com o exterior, designadamente com os/as utentes/clientes, *stakeholders* e comunidade em geral e um que poderíamos designar de dinâmica associativa, que tem a ver com o quadro de relação interpares. Esta exigência comunicacional remete para a necessidade de manter um fluxo constante de informação, verificando-se e salvaguardando-se a coerência da informação que é passada quer interna, quer externamente.

De qualquer modo, o conceito de inclusão pressupõe três condições acessórias: a não discriminação, igualdade de oportunidades, e transparência de processos. Como é óbvio, a defesa da não discriminação reporta-se sobretudo ao domínio dos direitos, tendo presente que a promoção da igualdade de oportunidades pressupõe sempre mecanismos de discriminação positiva, que visam corrigir as desvantagens de partida.

Esta ideia da discriminação positiva torna-se mais evidente quando aplicada a pessoas, mas tem igual sentido no que se reporta a organizações. As organizações são diferentes por natureza, em função da sua missão e objetivos e até da cultura que está subjacente à sua história, mas em muitos casos, se não houver uma diferenciação positiva entre instituições, não se verifica, iguais

oportunidades de participação e, logo, não se verificam reais condições de inclusão. Uma das formas possíveis de discriminação positiva entre instituições, e que pode estar diretamente relacionada com a sua sustentabilidade financeira em termos de atribuição de apoios públicos, poderá passar por uma análise e diferenciação territorial, considerando nomeadamente o rendimento per capita das populações residentes que tende a ser menos nos territórios considerados de baixa densidade, e também nas distâncias que é necessário percorrer para apoio aos utentes/clientes das diversas instituições.

Não existe muita literatura associada a organizações inclusivas, exceção feita às que se inscrevem no domínio da educação, onde obviamente esta problemática está na ordem do dia.

Do ponto de vista empírico, é, no entanto, possível criar um conjunto de indicadores que permite medir, nos vários planos de avaliação, o nível de inclusividade de uma determinada organização ou instituição:

1. Política e práticas concretas de promoção da igualdade de género nos processos de admissão;
2. Política e práticas de promoção da igualdade de género na atribuição de cargos de chefia;
3. Fluxo de informação interna;
4. Políticas ativas de conciliação;
5. Fluxo de informação externa;
6. (in) Existência de normas inclusivas plasmadas nos Estatutos e RI;
7. Volume e práticas de trabalho em parceria;
8. Adequação ao/à utente/cliente;
9. Reconhecimento da comunidade;
10. Reconhecimento, pelos/as colaboradores/as e consequentemente pela comunidade envolvente, da missão, visão e valores das instituições;
11. Aplicação de “metas” relativamente à inclusividade e eficácia, como ferramenta de análise sobre “onde estamos” e “onde queremos chegar”.

Qualquer destes indicadores pode ser parametrizado e mensurável, variando a parametrização em função da natureza da organização e do seu objeto de intervenção.

Uma outra medida, possivelmente indispensável, será uma reflexão constante das instituições sobre os seus estatutos e outras ferramentas e práticas internas no sentido de uma adaptabilidade e adequabilidade das suas linhas orientadoras e ações às mudanças territoriais, económicas e sociais.

2.2 Democracia Local

O conceito de democracia local pode ter muitas perspetivas de abordagem embora, no essencial, remeta para o grande desígnio que é a igualdade de oportunidades.

Quando situamos a ideia de democracia local no domínio do funcionamento das instituições, tornamos mais complexa a leitura conceptual, na medida em introduzimos na mesma, fatores endógenos às organizações e exógenos diferenciados, como por exemplo a relação interpares e a relação conjunta com o mesmo universo de utentes/clientes que é a Comunidade. Nesta linha de visão macroscópica de um contexto de democracia local, à igualdade de oportunidades soma-se a igualdade de responsabilidades, que não decorre só da ação individual de cada instituição, mas do quadro global da ação que desenvolvem em interação com a Comunidade e com o território.

De algum modo, as instituições de um determinado território são sujeitos e agentes dos processos de construção da democracia local, o que significa que, se por um lado têm uma responsabilidade implícita no processo de construção da democracia local são igualmente beneficiárias diretas das condições democráticas criadas.

A ideia de democracia local, entendida nesta perspetiva, pressupõe que as instituições possuam, elas próprias, um perfil ajustável às condições próprias de um funcionamento democrático:

1. Democracia Interna
2. Abertura à mudança
3. Disponibilidade para a partilha
4. Transparência e assertividade na ação

Por outro lado, o território e designadamente quem o gere, tem que salvaguardar um conjunto de condições sem as quais não haverá democracia local:

1. Clareza e universalidade das regras
2. Oportunidade e adequabilidade da informação
3. Condições iguais de participação
4. Avaliação contínua de resultados

Democracia e poder local não são a mesma coisa, embora uma decorra da outra. Também é redutor pensar-se o poder local apenas como expressão do



exercício de direito de escolha dos cidadãos e cidadãs sobre quem os/as governa e ao seu território.

O poder local envolve, para além desta dimensão autárquica que é obviamente uma das expressões mais fortes da democracia, um conjunto de outras forças e referências organizativas ao nível da comunidade, que têm um papel determinante na satisfação das necessidades das pessoas e, por isso mesmo, têm o poder que decorre do reconhecimento da sua importância por parte dessas pessoas.

Esta ideia de um poder local abrangente, sustentado na capacitação e na participação dos cidadãos e cidadãs, é fundamental para a construção de uma democracia local autêntica, fundada em valores de inclusividade, igualdade e pluralismo. E é nesta visão de poder democrático local que se enquadram as instituições inclusivas. Esta condição de inclusividade depende sempre das pessoas envolvidas e deve ser integrada como um fator de cidadania, o que implica que estas abordagens sobre a inclusão, a intercooperação ou organizações inclusivas, comecem a ser abordadas o mais cedo possível, preferencialmente a partir do 1º ciclo escolar.

3 – Instituições Inclusivas e Democracia Local

Democracia e inclusão parecem duas realidades inseparáveis, mas do ponto de vista da organização social as coisas não são bem assim. De facto, a liberdade em que assentam os ideais democráticos dá origem a fenómenos de competição que são tendencialmente excludentes.

Às instituições da dita sociedade civil é por isso muitas vezes exigível que corrijam assimetrias no tratamento social que decorrem da natureza democrática do próprio poder local. Esta será, por conseguinte, uma das missões mais nobres que é requisitada pela comunidade às instituições da comunidade.

Uma democracia local requer obviamente lógicas inclusivas. Desse ponto de vista, uma comunidade que não conte com este tipo de organizações, dificilmente poderá construir ou pelo menos alimentar os processos subjacentes a uma democracia local autêntica. Claro que neste aspeto particular, o poder local autárquico tem um papel determinante, quer pelo facto de serem os eleitos locais os mandatários formais e autorizados da Comunidade, quer por serem eles os detentores dos poderes formais e legais que podem sustentar os processos de regulação e/ou de mudança.



4. Instituições inclusivas e democracia local: que abordagem?

Desde logo é fundamental que nos conheçamos todos muito bem e àquilo que representamos. Uma instituição não é inclusiva ou eficaz porque o apregoa, mas sim porque prova nas práticas que protagoniza que o é. Isto implica que cada organização interioriza processos de autocrítica e de avaliação da ação que não se esgotem nos olhares internos.

O questionamento das práticas é essencial, para que entendamos a dimensão inclusiva da nossa instituição. E há uma série de perguntas que podem ser feitas:

1. A dimensão inclusiva está expressa nos normativos da instituição?
2. De que modo é garantida a democraticidade interna nos processos de reunião?
3. Toda a gente pode dar a sua opinião?
4. Que nível de decisão têm os/as utentes/clientes ou destinatários/as?
5. De que forma auscultamos a Comunidade sobre o nosso papel e a nossa ação?
6. Que prioridade damos à intercooperação e de que forma é que a concretizamos?
7. Que papel exercemos nas redes e parcerias que subscrevemos?
8. Que papel temos nos fóruns comunitários onde somos chamados a intervir?

E muitas outras perguntas poderiam ser feitas.

De igual modo, a democracia local, tal como a entendemos nesta abordagem, tem muito a ver com as organizações que a protagonizem. Há duas dimensões onde facilmente se pode aferir do grau de maturidade de uma democracia local, no que às organizações/instituições diz respeito: o nível de intercooperação existente e os resultados concretos e tangíveis do trabalho em rede. É por isso fundamental que o poder local autarquia assuma o papel de mediador que pode e deve ter no sentido de aferir da qualidade e vitalidade da democracia local, num trabalho de proximidade com as instituições.

Um bom contributo para uma dinâmica que promova a democracia local e ajude a construir instituições/organizações mais inclusivas é o processo de construção de uma **Carta Local do Associativismo**, um instrumento onde estão clara e objetivamente plasmadas as principais condições de funcionamento e relação do tecido associativo, na sua relação com o poder autárquico, permitindo uma



maior democratização e transparência na atribuição de apoios a instituições da economia social. A aplicação deste tipo de instrumentos passa também pela criação e programação de oportunidades de partilha que potenciem o conhecimento inter-organizacional, e que promovam um planeamento partilhado que facilite a gestão de recursos e que obvie o mais possível à sobreposição de iniciativas.

No caso de Peniche, o processo de construção da **Carta Local do Associativismo** envolveu mecanismos de partilha presencial, jornadas abertas de reflexão e iniciativas de capacitação de dirigentes, que se mostraram como boas ferramentas de trabalho, no campo da mudança organizacional.

5. Que fazer então?

É fundamental alargar e aprofundar o debate sobre estes temas. A perspetiva de eficácia das organizações é muitas vezes entendida de um ponto de vista redutor, em regra associado a resultados, sejam estes físicos ou financeiros.

Sem por em causa a importância destes indicadores, a verdade é que algumas vezes, os resultados são conseguidos com prejuízo das dimensões inclusiva e democrática. E obviamente que quando isso acontece, é legítimo questionar os resultados individuais, pelos impactos que eles têm na dimensão coletiva, quer esta se reporte ao conjunto das instituições/organizações do território, quer à Comunidade.

Precisamos por isso de assumir uma postura de organizações aprendentes, na linha das ideias defendidas por Senge, não esquecendo que “as organizações só aprendem através de indivíduos que aprendem”³. Isto implica que todos os agentes envolvidos, dos/as colaboradores aos/às dirigentes, passando também pelos/as utentes/clientes, estejam cada vez mais disponíveis para fazer do aprofundamento do conhecimento, uma das principais ferramentas de trabalho.

A caracterização das instituições/organizações, a partir de um inquérito estruturado de autoavaliação das dimensões inclusiva e de eficácia na ação pode ser um bom elemento de trabalho. Por outro lado, a caracterização dos níveis maturidade da democracia local e a identificação de fragilidades, pela via de um estudo participado que inclua inquéritos, grupos focais e debates alargados, pode igualmente ser um caminho a seguir.

³ SENGE, Peter M. *The Fifth Discipline: the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday Currency, 1990



6. Nota Final

Este documento foi construído, numa primeira fase, a partir de uma reflexão interna levada a cabo na Adepe, sobre as questões ligadas às ideias e práticas associadas à democracia local e às instituições inclusivas.

Já numa segunda fase, foi remetido, via email, a várias entidades como documento base para a participação numa sessão presencial para discussão e alinhamento de contributos sobre as temáticas.

Assim, no dia 10 de julho de 2017, estiveram presentes 12 entidades numa sessão debate promovida pela ADEPE, de onde resultaram contributos e sugestões que enriquecem o documento inicial relativamente à temáticas em causa.

Nesta sessão, participaram as seguintes entidades:

- Associação para o Desenvolvimento de Peniche
- União Distrital das Instituições Particulares de Solidariedade Social de Santarém
- Associação de Dadores Benévolos de Sangue de Peniche
- Acompanha, CRL – Cooperativa de Solidariedade Social
- Instituto Politécnico de Leiria
- Centro de Solidariedade e Cultura de Peniche
- Santa Casa da Misericórdia de Peniche
- Agrupamento de Escolas da Atouguia da Baleia
- Cercipeniche, CRL
- Centro de Desenvolvimento Comunitário do Landal
- Universidade Sénior de Peniche
- Município de Peniche