

DESENVOLVIMENTO LOCAL NO ALENTEJO: Problemas, Desafios e Perspectivas



Marcos Olímpio G. Santos – CISA – AS
Francisco Orlando Fragoso – IDEIA ALENTEJO e CISA – AS
Carolina Augusta Silva C. Barrocas – IDEIA ALENTEJO e CISA – AS

RESUMO

O Texto que segue tem por base os resultados da Oficina Regional sobre “*Desenvolvimento Local no Alentejo: Problemas, Desafios e Perspectivas*”, que se realizou no dia 12 de Julho de 2005 na Universidade de Évora, promovida pelas entidades gestoras do Programa Leader + no Alentejo e organizada pela **Ideia Alentejo** - Associação para a Inovação e Desenvolvimento Integrado do Alentejo em colaboração com o CISA-AS¹, no âmbito do Vector 2 – Cooperação entre territórios.



Um inquérito aplicado a 13 ADL's mostrou que se torna imperioso reflectir sobre:

- a. Reduzida visibilidade do trabalho desenvolvido pelas mesmas;
- b. Insuficiente articulação/pressão junto das entidades públicas;
- c. Necessidade de conhecer o que as populações e instituições pensam das ADL's;
- d. Insuficiente articulação entre as ADL's;
- e. Fraca capacidade para o trabalho em parceria, na medida em que a única ligação entre as ADL's é Programa Leader (o que implica que quando este terminar o trabalho em parceria poderá ser prejudicado);

A **Ideia Alentejo**, plataforma regional do desenvolvimento local, assumindo um papel de representação, poderá favorecer a articulação e a cooperação entre as ADL's, tendo subjacente a necessidade de se implementar uma estratégia de desenvolvimento conjunta para o futuro do Alentejo.

Palavras-chave: ADL's; Desenvolvimento Local; Alentejo

¹ Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia – Augusto da Silva – da Universidade de Évora

Introdução

O documento que agora se apresenta reflecte os resultados de um Oficina Regional – **Desenvolvimento Local no Alentejo: Problemas, Desafios e Perspectivas**, realizada no dia 12 de Julho de 2005 na Universidade de Évora.

Este projecto nasceu da constatação de uma necessidade sentida, pela parte de agentes do desenvolvimento, de se potenciar a cooperação entre as ADL's do Alentejo e reunir uma massa crítica alargada (nomeadamente, responsáveis pelas ADL's do Alentejo, Universidade, Centros de Investigação e Formação, representantes da administração desconcentrada e outros agentes ligados ao desenvolvimento local), tendo como objectivo fundamental desenvolver mecanismos e criar instrumentos que permitam fazer face aos desafios que se colocam às entidades com intervenção nos territórios.

Neste contexto, as ADL's, gestoras do Programa Leader + do Alentejo, no âmbito do Vector 2 – Cooperação entre territórios, decidiram promover a iniciativa sendo a execução da mesma cometida à IDEIA ALENTEJO (Associação para a Inovação e Desenvolvimento Integrado do Alentejo) em parceria com o CISA-AS (Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia Augusto da Silva).

A metodologia adoptada, consistiu na elaboração de um questionário (Anexo II), enviado previamente aos representantes de 27 ADL's do Alentejo, indagando sobre as seguintes dimensões: i) Áreas temáticas / sectoriais de intervenção das ADL'S; ii) identificação das debilidades internas da associação; iii) relacionamento com outras entidades e iv) comentários /sugestões com especial incidência no próximo QCA.(Quadro Comunitário de Apoio)

A informação recolhida através da análise dos questionários respondidos, permitiu lançar as bases para o debate de cujos resultados se destacam alguns comentários relevantes na parte final deste artigo.

APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Os resultados que se apresentam seguidamente consubstanciam as opiniões recolhidas através da aplicação de um questionário, a representantes das ADL's do Alentejo, que esteve direccionado para a recolha de informação, a qual permitiu caracterizar as seguintes dimensões: i) Áreas temáticas / sectoriais de intervenção das ADL'S; ii) identificação das debilidades internas das associações; iii) relacionamento com outras entidades, e ainda uma dimensão adicional para comentários e sugestões sobre a temática do Desenvolvimento Local.

Para resposta às dimensões i) e ii) recorreu-se a escalas de 5 pontos (Escala I e II) de forma a permitir que os respondentes valorassem as opiniões atribuídas a cada um dos itens incluídos nessas dimensões.

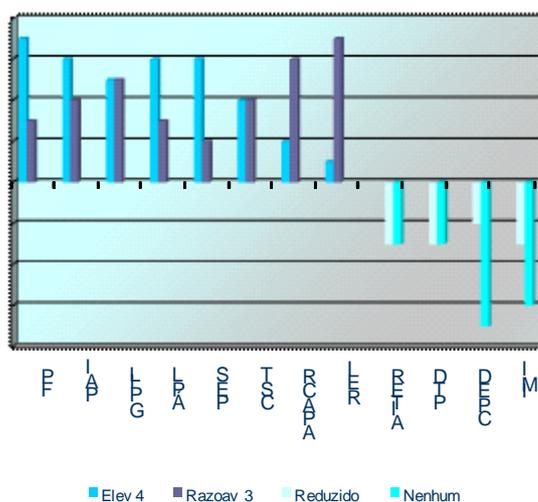
1. ÁREAS TEMÁTICAS / SECTORIAIS DE INTERVENÇÃO

No âmbito desta dimensão, as respostas recolhidas com recurso à escala I, que consta abaixo, encontram-se representadas no Gráfico 1.

Escala I

| Elevado | Razoável | Mediano | Reduzido | Nenhum |
|---------|----------|---------|----------|--------|
| 4 | 3 | 2 | 1 | 0 |

Gráfico 1 – Áreas de intervenção e nível de intervenção das ADL's



Fonte: Inquérito aplicado às ADL

Legenda:

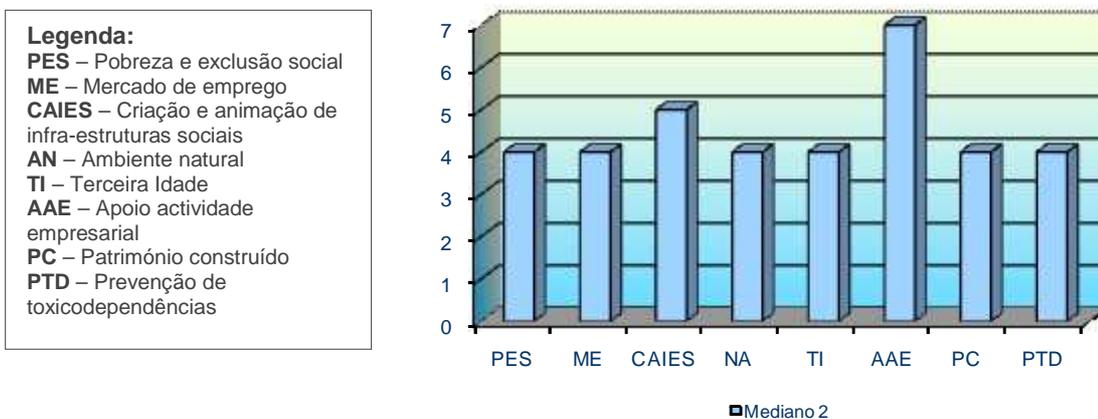
- FP – Formação Profissional
- GPIL – Gestão de Programas e iniciativas locais
- CST – Cultura e saberes tradicionais
- APACR – Apoio e promoção de actividades culturais / recreativas
- AITER – Apoio a iniciativas de turismo em espaço rural
- CPED – Cooperação com países em desenvolvimento
- PAI – Promoção do acesso à informação
- PAPL – Promoção e apoio a produtos locais
- PES – Pobreza e exclusão social
- REI – Realização de estudos e investigação
- PTD – Prevenção de toxicodependências
- IMI - Imigração

Este gráfico apresenta, portanto, o grau de intervenção das ADL's em cada um das áreas temáticas. Para maior facilidade de leitura optou-se por apresentar através das barras acima da recta vertical o número de ADL'S com intervenção por área, e através das barras abaixo da mesma linha, o número de ADL's sem intervenção em cada uma dessas áreas.

Considerando o somatório dos graus **elevado** e **razoável** (notação superior a 7: mais de 50% das respostas) verifica-se, através da leitura do gráfico anterior, que das 21 áreas/sectores listadas (ANEXO I), as que apresentam maior peso na intervenção das associações, são a *Formação Profissional; Promoção do Acesso à Informação; e, Gestão de Programas/Iniciativas Locais*; seguem-se *Promoção e Apoio aos Produtos Locais, Pobreza e Exclusão Social; Cultura / Saberes Tradicionais; Apoio e Promoção de Actividades Culturais / Recreativas*, e, ainda, *Realização de Estudos e Investigação*.

Da mesma forma, mas considerando, agora, os graus mais inferiores da escala, **nenhum** e **reduzido** grau de intervenção observa-se que as áreas que se situam nesses dois graus são a *Imigração*, e, a *Cooperação com países em desenvolvimento*.

Gráfico 2 – Áreas de intervenção e nível de intervenção (mediano) das ADL's



Fonte: Inquérito aplicado às ADL

Quanto ao grau **mediano** da escala, observa-se que existe um número significativo de entidades que actuam, a este nível, em diversas áreas, tais como: *Apoio à actividade empresarial; criação e animação de infra-estruturas sociais; pobreza e exclusão Social; mercado de emprego; ambiente natural; terceira idade; património construído e prevenção de toxicodependências*.

1. IDENTIFICAÇÃO DE DEBILIDADES INTERNAS DAS ENTIDADES

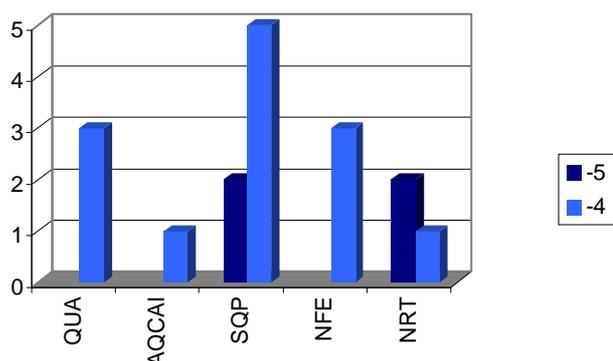
Conforme já referido, para recolha das respostas a esta questão foi utilizada a escala que se segue.

Escala II

| Muito grave -5. | Razoável/grave -4 | Mediana/grave -3 | Pouco grave -2 | Sem gravidade -1 |
|--------------------|----------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
|--------------------|----------------------|---------------------|-------------------|---------------------|

Tendo por referência essa escala solicitou-se aos responsáveis pelas associações que indicassem o grau de debilidade atribuído a cada uma das variáveis incluídas nas seguintes áreas temáticas: i) Recursos Humanos; ii) Equipamentos; iii) Fontes de Receita e iv) Financiamento. Os resultados obtidos permitem as constatações seguintes.

Gráfico 3 - Variáveis de debilidade elevada e razoável



Fonte: Inquérito aplicado às ADL

Legenda:

QUA – Quantidade de recursos humanos
AQCAI – Adequação das qualificações/competências
SQP – Sustentabilidade do quadro de pessoal
NFE – Necessidades de formação específica
NRT – Nível de remuneração dos técnicos

Considerando os níveis menos negativos da escala (Gráfico 5), verifica-se que as variáveis *Adequação das Qualificações / Competências às Áreas de Intervenção*, bem como as *Necessidades de Formação Específica* foram assinaladas, nos graus menos negativos (reduzido e nenhum) da escala utilizada.

No quadro dos **Recursos Humanos** foi possível apurar que a *Sustentabilidade dos Quadros de Pessoal* (Gráfico 3) constitui, na perspectiva dos inquiridos, a debilidade mais expressiva, ou seja, 7 (em 13) respondentes assinalaram os graus mais negativos (elevado e razoável) da escala utilizada.

Analisado o grau mediano (Gráfico 4) da escala utilizada, verifica-se que assumem particular relevo o *Nível de Remuneração dos Técnicos* e a *Quantidade de Recursos Humanos*. Foi ainda a *Adequação das Qualificações / Competências dos Técnicos às Áreas de Intervenção da Entidade*.

Gráfico 4- Variáveis de debilidade mediana

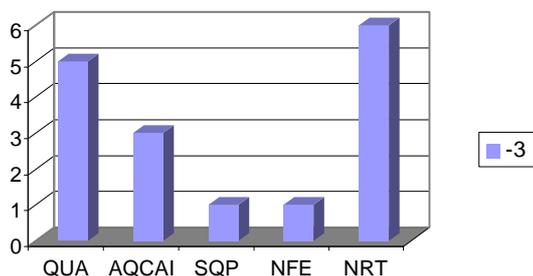
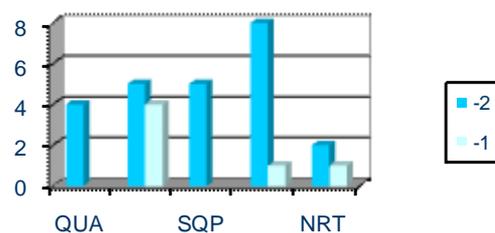


Gráfico 5 - Variáveis debilidade reduzida



Fonte: Inquérito aplicado às ADL

Legenda:

QUA – Quantidade de recursos humanos

SQP – Sustentabilidade do quadro de pessoal

NRT – Nível de remuneração dos técnicos

AQCAI – Adequação das qualificações/competências

NFE – Necessidades de formação específica

Como complemento à classificação atribuída nos itens avaliados, salienta-se seguidamente alguns comentários proferidos pelos respondentes:

Sobre a *Quantidade dos Recursos Humanos* referem que o “volume de trabalho exige mais recursos” porém, as “condições de sustentabilidade e o funcionamento dos programas aconselham equipas pequenas”. Por outro lado, a “variabilidade do quadro de pessoal” reflecte-se, no âmbito das qualificações/competências sobretudo ao “quadro técnico operativo”.

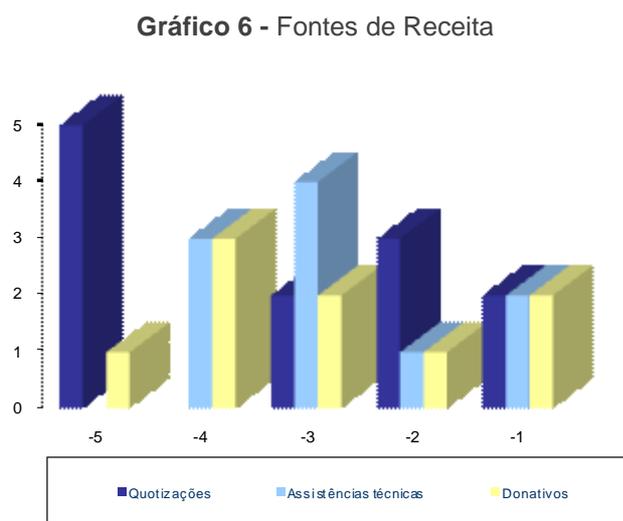
Sobre a *Formação Específica*, foram indicadas necessidades aos níveis; i) Coordenação e Liderança; ii) Sustentabilidade de Processos de Desenvolvimento Local; iii) Política e Economia; iv) Inovação e Qualidade; v) Inglês; vi) Geriatria; vii) Cuidados básicos de Saúde e Nutrição; viii) Gestão de Recursos Humanos; ix) Animação de Grupos; x) Gestão Organizacional e xi) Técnicas de Contacto com Público-Alvo.

No que concerne à *Sustentabilidade dos Recursos Humanos*, as debilidades surgem “associadas ao contexto incerto da intervenção das Associações que depende em grande parte da candidatura de projectos”. A maior parte dos técnicos é “financiada através de projectos” e, quando esses acabam, dificilmente a “associação tem verbas para os sustentar”. Este quadro agrava-se com a “ausência de perspectivas de contratualização com a Administração Central”.

Sobre os **equipamentos** disponíveis a grande maioria (10 em 13) dos respondentes assinalou a sua resposta nos níveis menos negativos da escala (reduzido (-2) e nenhum (-

1). Inferindo-se, assim, que estes não constituem um problema de maior para os intervenientes.

Relativamente às **Fontes de Receita** (Gráfico 6) constata-se, que o grau mediano da escala divide claramente a opinião dos respondentes. Enquanto 5 (dos 13) respondentes avalia o nível de *Quotizações*, no grau mais negativo, outros 5 avaliam esse item nos graus menos negativos (-1 e -2).

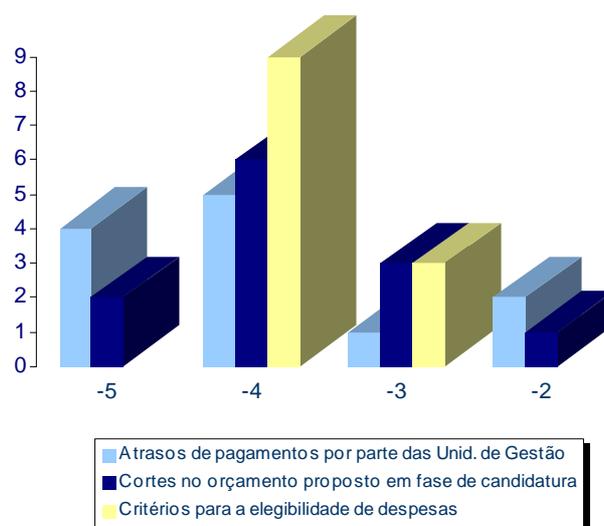


Fonte: Inquérito aplicado às ADL

As **Assistências Técnicas** também assinaladas, por 7 respondentes, situam-se relativamente, no grau ligeiramente inferior (razoável e mediano). Na perspectiva dos inquiridos, esta debilidade tem subjacente o “entendimento incorrecto por parte de potenciais clientes que percebem as intervenções técnicas como devendo ser tendencialmente gratuitas”.

A importância atribuída, por 6 inquiridos, aos **Donativos** confere a esta variável uma expressividade (entre elevado e mediano) significativa, justificada pelo “Mecenato pouco explorado”. De salientar que uma das entidades referiu estar “a iniciar abordagem nesta área – sistema de patrocínio de projectos”.

Gráfico 7 - Financiamento



Fonte: Inquérito aplicado às ADL

Entre as dimensões analisadas a questão do **Financiamento** (Gráfico 7) é, sem dúvida, o maior problema enfrentado pelas associações. Os *Atrasos nos Pagamentos, por parte das Unidades de Gestão*, foram sinalizados maioritariamente nos graus mais negativos (elevado e razoável) da escala utilizada. Esses atrasos “frequentes criam situações difíceis ao nível de gestão de tesouraria/financeiro”;

Os **Cortes no Orçamento Proposto em Fase de Candidatura** são, outro problema, difícil de contornar pelas entidades. Também neste item, os inquiridos, assinalaram os graus mais negativos da escala referindo que, medidas desta natureza criam “bloqueios face à concretização dos objectivos inicialmente previstos” para o projecto. Acrescentam: “é frequente na fase de realização e concretização do projecto as instituições serem confrontadas com cortes e reduções de despesas” inicialmente elegíveis e aprovadas em candidatura.

Os **Critérios para a Elegibilidade de Despesas**, configuram outro aspecto com expressividade negativa no quadro do financiamento. Não tendo sido sinalizado no grau mais negativo foi, contudo, indicado no nível imediatamente inferior (razoável). As opiniões são reveladoras da “existência de rigidez ao nível do tipo e da natureza das despesas elegíveis” agravada pela “instabilidade dos critérios de elegibilidade”.

Para além dos aspectos referidos foi ainda possível apurar que os respondentes consideram desadequados, tanto as “taxas de co-financiamento” como os “financiamentos atribuídos aos territórios”. Por outro lado, o “sistema de funcionamento destes projectos, estabelece uma relação de dependência e não permite a criação de uma relação contratualizada, logo responsável e flexível”. Por último, destaca-se a “ morosidade nos processos de avaliação das candidaturas” e, igualmente, “o pagamento dos saldos finais” dos projectos.

3 – IDENTIFICAÇÃO DE DEBILIDADES AO NÍVEL DO RELACIONAMENTO COM OUTRAS ENTIDADES

Nesta dimensão do questionário procurou-se conhecer quais as principais dificuldades, que as ADL's enfrentam no seu relacionamento com outras entidades, tais como: i) Autarquias Locais; ii) Administração Central Desconcentrada e iii) Entidades Privadas.

No quadro dos resultados obtidos realçam-se as seguintes debilidades:

3.1. Autarquias Locais

Segundo os responsáveis pelas ADL's, a principal dificuldade de “articulação/envolvimento” com as autarquias locais reside, precisamente, na “diversidade de interesses” e na postura da autarquia que, “em certos casos, temem e afastam as ADL's encarando-as como concorrentes”. Por outro lado, em caso de estabelecimento de parceria, “a burocracia e a indefinição quanto às intervenções e papel a assumir por cada entidade”, tende a criar entraves ao bom desenvolvimento dos projectos de interesse para a comunidade.

Para além destes aspectos negativos, outros foram referidos como facilitadores do trabalho em parceria: “viabilidade ao nível de subvenções para viabilizar projectos” e “planificação, coordenação e financiamento”.

3.2. Órgãos da Administração Central Desconcentrada

Na opinião dos respondentes “a parceria com os órgãos da Administração Central Desconcentrada, ressentem-se muito com a falta e/ou pouca autonomia destes órgãos” acrescida de “falta de flexibilidade sobre a legislação e atrasos nos reembolsos”. Factos que se prendem com “excessivo centralismo” e “elevada burocracia”.

Estes aspectos revelam, por um lado, “maior dificuldade em conseguir reuniões e obter informação pertinente” e por outro, dificuldades de relacionamento com as associações sendo, estas, “encaradas com alguma desconfiança” e “desconhecimento do funcionamento” das mesmas. Para além disso, existe necessidade de “adequação dos programas aos constrangimentos do território”.

3.3. Entidades Privadas

O relacionamento com Entidades Privadas apresenta, segundo os respondentes, alguns constrangimentos que se prendem, nomeadamente, com uma ainda incipiente “cultura de parceria” e com “diversidade de interesses”. Com efeito, a “fraca participação”, a “desconfiança de uma certa concorrência” traduzidas num “falta de solidariedade institucional” e a “competitividade territorial” revelam-se obstáculos no relacionamento entre Associações e Entidades Privadas. Para além disso, verifica-se, “dificuldade em cumprir prazos de pagamento” o que vem agravar, a já complicada, situação financeira das ADL’s.

4. COMENTÁRIOS/SUGESTÕES

Atendendo ao futuro contexto associado ao: i) novo formato do futuro QCA; ii) alargamento da União Europeia e iii) novas (prováveis) tipologias de intervenção, solicitou-se aos responsáveis pelas ADL’s que indicassem como prevêem **posicionar-se a ADL no contexto global do desenvolvimento local/regional**.

Pela sua relevância apresentam-se, na primeira pessoa, os comentários proferidos:

- *Obrigar a uma maior competitividade e maior condição de atractividade;*
- *Como parceiro, indispensável nas parcerias regionais com outras ADL: como actor, activamente interveniente ao nível sub-regional e local*
- *Cientes das dificuldades inerentes ao facto de sermos uma Associação recente com fracos recursos humanos, técnicos e financeiros procuraremos na parceria e na cooperação com outras entidades responder ao objectivo principal da associação que é promover o desenvolvimento económico, social e cultural da área de intervenção;*
- *Aprofundar parcerias com a finalidade de promover sinergias existentes ou a emergir.*
- *Afigura-se maiores dificuldades às ADL’s, devido ao facto das intervenções imateriais (decisivas no novo QCA) constituírem o elo mais fraco do sistema de incentivos, reflectindo-se na credibilidade de intervenções futuras;*

- *Participar activamente na definição conjunta de interesses e estratégias (concertação nacional e regional entre organizações congéneres);*
- *Definir parcerias fundamentais, sobretudo, ao nível privado (empresas) e de investigação (Universidades e Gabinetes de Estudos)*
- *Reflexão e organização interna – equipada preparada e adaptada a contextos de mudança*
- *Trabalho virado para o sector empresarial, nomeadamente, para o associativismo empresarial no sector da transformação de produtos locais e economias rurais (TER, Agricultura, etc) tanto ao nível da procura de novos mercados como da formação profissional*
- *Repensar a cooperação com outras ADL's, assumindo um papel reivindicativo para a definição do futuro quadro comunitário*
- *Reforço da cooperação transnacional e interregional*

Face ao panorama traçado no ponto anterior, foi solicitada indicação sobre previsão e medidas a tomar para efectivar a **Sustentabilidade das ADL**.

De acordo com a opinião dos respondentes a sustentabilidade das ADL's, preconiza as seguintes medidas:

- *Em primeiro lugar deve ser reconhecida a intervenção das ADL como um serviço de natureza pública e deste modo proceder-se à respectiva contratualização com organismos da Administração Pública. Por outro lado, criar novas áreas de intervenção associadas à prestação de serviços a nível local e ao aprofundamento de processos de cooperação com o exterior principalmente com os PALOP*
- *A sustentabilidade começa por consolidar os projectos e garantir a sua continuidade sem grandes recursos do exterior;*
- *Necessidades: i) melhores contratos /programas com as ADL; ii) fundo de apoio ao funcionamento geral e à tesouraria; iii) diversificar as actividades e assistência técnica/prestação de serviços/voluntariado; iv) melhorar a gestão de recursos financeiros disponíveis e v) melhorar o trabalho em parceria com outros actores e outras ADL;*
- *Esta é uma questão que me coloco várias vezes e para a qual não encontrei resposta. Penso que, embora as ADSL debatam constantemente as alterações de financiamento comunitário e a questão da sua sustentabilidade, não se encontram preparadas nem possuem soluções para as mudanças que possam vir a ocorrer;*

- *Difícil e de previsível contradição. Como ADL's terão dificuldades de sustentabilidade. Ao enveredarem por prestação de serviços, poderão equipar-se a empresas perdendo o sentido de Associação.*
- *Maior articulação com o sector empresarial apostando em acções de apoio directo às suas organizações representativas no sentido de poderem ser elas a apoiar a sustentabilidade das ADL's.*
- *A sustentabilidade das ADL's passa, entre outras medidas, pela sua contratualização de acordo com a actividade que desenvolve e os serviços que presta às comunidades. Como se sabe, a nossa intervenção que deveria ser, em muitos casos, complementar à do estado, nas suas mais variadas formas é, quase sempre, a única intervenção.*
- *Reclamar junto das entidades governamentais o pagamento de um designado "metabolismo básico" (como na Irlanda) correspondente ao financiamento de um número mínimo de efectivos que garantam o financiamento da ADL (por exemplo um director, um técnico e um administrativo).*
- *Prestação de serviços às colectividades e aos cidadãos (tipo loja do cidadão).*
- *Redução da participação de 25% nos projectos financiados pela União Europeia*

Por último, face às respostas anteriores, foi pedido aos responsáveis para opinarem sobre o **Papel e Funções que a IDEIA ALENTEJO** deve assumir no apoio às ADL's e ao desenvolvimento local do Alentejo.

Importa referir que foram recolhidas opiniões de 10 das 13 associações que responderam ao questionário. Os resultados sintetizam-se nos seguintes comentários / sugestões:

A **Ideia Alentejo** poderá consubstanciar-se numa plataforma regional de representação e de cooperação do Desenvolvimento Local e das Organizações que o levam à prática. Deverá ser uma voz presente nos diversos fóruns de nível regional, de discussão e decisão sobre as questões de desenvolvimento ao mesmo tempo que permite um melhor entendimento e interacção entre as organizações e iniciativas de desenvolvimento local no Alentejo, no sentido do aumento da pertinência e da qualificação da sua intervenção. Será também uma estrutura fundamental para aprofundar as parcerias entre as OIDL do Alentejo e outras entidades e organizações que pensam e investigam o DL.

Exemplos concretos:

- *Representação das ADL's em organismos e estruturas de parceria de âmbito institucional;*

- *Interlocutor privilegiado de Universidades e Centros de Investigação;*
- *Dinamizador de acções de formação e qualificação das ADL's e da sua intervenção;*
- *Intervenção essencial na ligação ADL's/Órgãos de Comunicação Social*

Apoio financeiro, recursos humanos, apoio técnico ao nível de certos programas que possam beneficiar as ADL gerando emprego para fixar a mão-de-obra originando em consequência o desenvolvimento desta região

A Ideia Alentejo deve colaborar na promoção de acções de formação para técnicos das ADL's, como por exemplo:

- *Gestão de parcerias*
- *Planeamento estratégico do território*
- *Técnicas de animação*
- *Cidadania activa*

Organizar encontros para preparação da Manifesta e dinamizar debates sobre conclusões deste evento;

Contribuir para a sistematização das competências das ADL's;

Recensear e contribuir para se promover a disseminação de boas práticas;

Elaborar e propor guias de apoio à preparação de actividades diversas (realização de eventos, apresentação de documentos, etc.).