

ENCONTRO NACIONAL DE ADL's **Participação ou Asfixia da Sociedade Civil?**

**A propósito do QCA III
e das novas Iniciativas Comunitárias**



Animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local

Av. Santos Dumont, 57 - 1º Esq.

1050-202 LISBOA

www.animar-dl.pt

www.facebook.com/associacao.animar

<https://agencianimar.com>

www.cidadaniaemportugal

animar@animar-dl.pt

Telef.: 21 952 74 50/1

FEVEREIRO 2002

garantir a execução de muitos destes programas), é necessário que o Estado Português se defenda. Como? Criando mecanismos que permitam às associações superar todos estes novos obstáculos ao seu normal funcionamento e, conseqüentemente, à execução dos seus projectos: fazendo adiantamentos superiores aos estabelecidos por Bruxelas, constituindo um Fundo específico para emprestar directamente ou para bonificar empréstimos bancários, ou ainda para garantir a contrapartida nacional em projectos das associações já aprovados em Bruxelas, mas que exigem um co-financiamento nacional.

É grave para as associações da região de Lisboa e Vale do Tejo não poderem aceder ao POEFDS - Eixo 5, mesmo que actuem em locais e zonas de grande fragilidade socioeconómica.

Porque se não criou um instrumento nacional, complementar aos co-financiados pelos Fundos Estruturais, para superar este problema?

Uma questão final: “Porque razão a possibilidade de engenharia financeira (em que a associação poderia utilizar fundos co-financiados para empréstimos a promotores, reembolsáveis e com bonificação) que estava prevista na Comunicação aos Estados-Membros nos LEADER II e LEADER+, não constou da convenção final? Será que o Estado Português recusou essa modalidade de intervenção por parte das associações ou será que a Comissão Europeia recuou? E neste último caso, só recuou em relação ao nosso país ou a todos os Estados-Membros?”

Algumas pistas e propostas

- Iniciar, com sustentação técnico-jurídica, processos conducentes a exposições junto da Provedoria Geral de Justiça e do *ombudsman* europeu e/ou eventuais acções judiciais contra o Estado Português e a Comissão Europeia, perante procedimentos iníquos e ilegais.
- Debater a conveniência e oportunidade de uma Greve geral das ADL e outras organizações cívicas e solidárias como forma de visibilidade e de pressão – processo a sustentar em dados e números demonstrativos da sua utilidade social/territorial no todo nacional.
- Apresentação aos partidos políticos e à comunicação social, por parte da Animar e em parceria com outras organizações e movimentos cívicos, de propostas-chave para a promoção e o reforço convergentes da Cidadania Activa e do Desenvolvimento Local.
- Apresentação de forma fundamentada e tendo em conta, em cada caso, o destinatário específico, de críticas, reivindicações e propostas junto do governo e administração em Portugal e junto dos órgãos da União Europeia.
- Estudar formas de identificar e contabilizar todos os custos e benefícios resultantes da intervenção das ADL e outras organizações cívicas e solidárias, nomeadamente no que respeita a indispensável função de “integrar o desintegrado”...

100% – tanto para a concretização dos projectos como para o funcionamento da estrutura; sendo que, neste último caso, deverão orçamentar os seus recursos humanos, não na base dos pagamentos realmente efectuados ao pessoal afectado, mas com referência a uma unidade de trabalho/dia prestado pela organização (incluindo-se aqui custos correntes, eventuais indemnizações, seguros, etc.).

Auditorias ou perseguições?

São cada vez mais frequentes as missões de fiscalização e as auditorias às associações, apesar de tantos pré-requisitos, tantas regras de funcionamento e tantos e tão frequentes relatórios. Esses exercícios, no entanto, fazem-se geralmente após o final do projecto, pelo que perdem qualquer efeito pedagógico de reparação ou de reformulação de estratégia, para se tornarem em mero procedimento “policial” de “caça à infracção”. Nestas auditorias não são visitadas as actividades, não são analisados os efeitos e impactos dos projectos sobre as populações, limitando-se a um trabalho de gabinete, à verificação minuciosa dos justificativos de despesa, dos extractos de conta bancária, da contabilidade em geral. “*As associações são sempre tratadas como potenciais desviadores de fundos!*” (Embora se saiba hoje que a esmagadora maioria dos milhões de euros desviados do erário público se explicam pela evasão fiscal, pela fuga de capitais para os paraísos fiscais...).

Estas auditorias só têm, aliás, qualquer repercussão sobre o trabalho das associações se forem negativas e se traduzirem em sanções. Caso façam prova da boa gestão de dinheiros por parte das associações são arquivadas e não se fala mais disso. Ora, era necessário que as auditorias positivas fossem inseridas nos *Curricula Vitae* das associações, o que permitiria uma classificação das entidades promotoras de programas nacionais e europeus com efeitos determinantes em matéria de aprovação de futuras candidaturas, de maior ou menor frequência de novas fiscalizações e auditorias. Tal como relativamente à credibilidade dos diferentes países perante os “mercados financeiros”, para efeitos de dívida externa, também aqui se deveria proceder a uma classificação de risco. Por exemplo: entidades promotoras, respectivamente, de “risco mínimo”, “risco médio” ou “risco provável”, em função das provas já dadas e dos resultados de auditorias anteriores. Seria então ponderado, na base desta classificação periódica, o grau de exigência para cada entidade candidata/promotora.

A Comissão Europeia e o Estado Português

Se é certo que a Comissão Europeia passou a fazer maiores exigências aos Países do Fundo de Coesão, particularmente a Portugal (para recuperar verbas a aplicar a Leste?), a fim de garantir elevadas taxas de execução nos programas cofinanciados pelos Fundos Estruturais (e dado que é uma verdade insofismável que os serviços públicos não poderão sozinhos

Participação ou Asfixia da Sociedade Civil? A Propósito do QCA III e das novas Iniciativas Comunitárias

NOTA PRÉVIA

Apresentamos aqui as principais constatações e recomendações resultantes deste Encontro, e em duas partes sucessivas: em primeiro lugar, um resumo de conclusões gerais; seguidamente, uma recolha mais pormenorizada de situações-problema e de algumas pistas e propostas sugeridas (tanto no decurso do Encontro como posteriormente, em resultado da circulação da versão inicial deste documento).

Parte I CONCLUSÕES

As Associações de Desenvolvimento Local (ADL) reunidas em Encontro Nacional no dia 23 de Fevereiro, em Lisboa, procederam à avaliação do período final do II Quadro Comunitário de Apoio (1994-99) e da fase inicial do III QCA (2000-06), concluindo num **balanço pouco positivo**, motivado pela **inconsequência de uma cultura burocrática face a um discurso político que, embora com práticas diferenciadas** do ponto de vista sectorial, de uma forma geral **apontava**, nos últimos anos, **particularmente nalgumas tutelas, para alguns progressos no sentido** de uma maior responsabilidade do Estado em encarar a Sociedade Civil organizada como Parceira.

Contestamos:

1. Os atrasos significativos no pagamento/liquidação de saldos finais dos **Serviços de Interesse Público** contratualizadas ao longo do II QCA, especialmente no que diz respeito às Iniciativas Comunitárias “Emprego” e “ADAPT”;
2. O sistemático recurso, por parte da burocracia administrativa e política, a **regras e obrigações, nomeadamente financeiras e administrativas desadequadas, emperadoras e até impeditivas** da eficácia do trabalho que as ADL desenvolvem em prol do desenvolvimento local, particularmente em relação às actuais Iniciativas Comunitárias Leader+, Equal e também de programas do QCA III, como é exemplo o POEFDS;

3. A persistência da falta de reconhecimento por parte do Estado da natureza dos **Serviços de Bem Público e de Interesse Geral** produzidos por estas organizações, demérito emanado do relacionamento pouco claro desse mesmo Estado e Administração Pública com as ADL.

As ADL reafirmam a **necessidade de o Estado privilegiar a concretização das diferentes formas de apoio ao desenvolvimento** através de programas de base territorial, com geometria variável, de carácter integrado, assentes em parcerias locais efectivas e geridos de forma descentralizada.

Reclamamos a necessidade inadiável de:

1. Construção de parcerias sustentadas e operacionais entre Estado, ADL e outras Organizações Cívicas e Solidárias, **dirigidas para a gestão partilhada de programas e acções, implicando um reposicionamento de maior democraticidade e menor autoritarismo por parte das Entidades Estatais;**
2. **Revisão profunda dos mecanismos** que conduzem a demoras injustificadas e descontinuidades gritantes nos processos de financiamento, geradores de perturbações e estrangulamentos no trabalho desenvolvido localmente junto das pessoas, comunidades e territórios, comprometedores do trabalho, da sustentabilidade, reconhecimento e imagem das ADL;
3. **Simplificação e clarificação dos procedimentos técnicos e das regras** de financiamento dos programas e iniciativas;
4. Realização de **mais e melhor Avaliação**, de menor unilateralidade, que não se limite, como é corrente, a um mero exercício de contabilística de programas, medidas e acções; mais e melhores apoios para a **auto-avaliação da produção dos Serviços e Bens contratualizados**, assentes numa pluralidade de valores, interesses, metodologias e práticas.

*Pelo Encontro Nacional das ADL de 23 de Fevereiro de 2002
A Direcção da Animar - Associação Portuguesa pelo Desenvolvimento Local*

instituições públicas e pelas empresas? Será para reduzir a taxa de execução e obrigar o Estado Português a devolver verbas a Bruxelas, que as dirigirá para Leste?”

Será pelas duas razões: pela pressão cumulativa de exigências de origem europeia e de requisitos discriminatórios inventados a nível nacional?

Quando um programa teve um êxito inegável junto das entidades promotoras e das populações, com razoável grau de flexibilidade e autonomia na definição e na execução, como por exemplo, o LEADER I, é publicamente louvado, mas as versões sucessivas tornam-no logo mais fechado, mais espartilhado, mais fiscalizado. A nível nacional, o PIPPLEA (Programa de Iniciativa Piloto de Promoção Local de Emprego no Alentejo) foi considerado exemplar pelas associações que o aplicaram, e que puderam adequá-lo aos seus públicos e contextos. Porque não é generalizada esta “boa prática”? Porque não entra no *mainstream*? Para que servem afinal as avaliações e as verbas substantivas que requerem?

Estaremos hoje perante uma competição (desleal e não transparente) entre alguns serviços públicos e as associações, em que aqueles – simultaneamente árbitros e concorrentes – querem provar que estas não são capazes de executar, só se queixam, não têm capacidade financeira nem administrativa para gerir/aplicar medidas ou programas, e que o melhor é mesmo conservarem-se todos os fundos dentro da própria Administração Pública que, essa sim, sabe e pode aplicá-los directamente? E existem já situações que poderiam ser tecnicamente apelidadas de “concorrência desleal”: por exemplo, requisitos exigidos a associações (todos os formadores certificados pelo IEFP) que não são exigidos a entidades públicas que pretendem realizar as mesmas acções; num mesmo tipo de acção, pagam-se bolsas de formação a todos os formandos, quando a entidade promotora é um determinado serviço público, mas só a alguns em situação especial, se se tratar de uma associação...

Outro exemplo edificante: Segundo a lei, no caso de contratos a termo certo, a entidade empregadora deverá no final do contrato indemnizar o trabalhador na base de 2 meses e meio de salário por mês trabalhado. Como os projectos que as associações desenvolvem, no âmbito dos programas nacionais e europeus, são sempre de duração definida, têm que recorrer geralmente a este tipo de contratos. E no final terão que pagar essas indemnizações.

Com que dinheiro? É que os gestores dos programas consideram que tais indemnizações, embora exigidas por lei, “não são essenciais à boa execução do projecto”.

Na base de muitas destas vicissitudes está a situação fictícia e fantasiosa de considerar as associações que executam programas de interesse geral como sendo elas próprias os “beneficiários”, exigindo-se-lhes por essa razão uma percentagem do investimento como contrapartida. Em todas estas situações, as entidades executoras deverão ser reconhecidas e tratadas como “prestadoras de um serviço público”, sendo por essa razão financiadas a

Não colhe o argumento de que a entidade promotora tem que demonstrar a sua “capacidade financeira” para gerir o projecto. Tal capacidade reflecte-se na garantia de um fundo de maneo mínimo para assegurar o funcionamento normal, colmatando ainda pequenas falhas de calendário nos pagamentos pelos serviços públicos. Outra coisa, inteiramente diferente, é a obrigação de recorrer sistematicamente ao endividamento perante a banca, o que acarreta custos acrescidos, não orçamentados, e que a entidade financiadora se recusa a suportar.

“A minha associação avançou mais de 20 mil contos (100,000 euros) para não parar com as acções, o que provocou enormes custos bancários e desinvestimentos noutras áreas de actividade não menos centrais.”

Claro que o problema dos encargos bancários, para cobrir empréstimos que permitam às associações superar atrasos sem interromper actividades e prejudicar as populações e o seu próprio pessoal é uma realidade que se coloca apenas relativamente àquelas que possuem algum património e conseguem obter empréstimos ou abrir contas correntes caucionadas. As outras terão que fechar as portas. E quanto às que obtêm empréstimos, fazem-no a preços do mercado e pagam à banca verbas substanciais que não são sequer elegíveis no quadro dos mesmos programas, cujos atrasos de funcionamento provocaram as rupturas de tesouraria.

“É preciso pagar do seu próprio bolso para se ser solidário!”

Porque razão não são elegíveis os juros pagos à banca devido a atrasos nos pagamentos dos programas nacionais e europeus? Porque não há então um sistema de crédito bonificado para este efeito? Porque razão não pagam juros de mora o Estado e a Comissão Europeia?

E, para agravar uma situação que já era bastante gravosa adoptou-se, recentemente, por parte dos serviços públicos, a prática de só reembolsar na base de relatórios financeiros que incluam despesas reais (mediante recibo, e não factura), o que supõe que a associação desembolsou efectivamente o montante da despesa. Ora, como estes reembolsos chegam invariavelmente atrasados, os efeitos desta regra são devastadores para a tesouraria das associações. Não colocamos em questão a necessidade de a entidade gestora verificar se as despesas declaradas foram efectivamente pagas, mas sugerimos que os recibos justificativos só sejam apresentados em relatórios intercalares ou finais, procedendo-se então, quando for caso disso, aos devidos ajustamentos.

“A situação tem vindo a piorar sucessivamente desde 1986. Tem-se agravado a pressão sobre o sector associativo! Será para deixar ocupar o espaço de aplicação dos fundos estruturais só pelas

Parte II

SITUAÇÕES-PROBLEMA, PISTAS E PROPOSTAS

Das intervenções de algumas dezenas de representantes de Associações de Desenvolvimento Local e de outras organizações cívicas e solidárias – que se reuniram em Lisboa, na Universidade Lusófona, na tarde de 23 de Fevereiro de 2002 – ressalta um sentimento de desânimo, desmotivação, incompreensão e até revolta relativamente à insensibilidade, indiferença, quando não hostilidade, como estas estão a ser constrangidas pelos regulamentos e procedimentos adoptados em programas nacionais e europeus, e como estão a ser tratadas por alguns serviços públicos na respectiva Região, em Lisboa ou em Bruxelas.

“Somos usados para desempenhar tarefas, como elementos acessórios e instrumentais ao Estado. Não somos considerados como parceiros naturais dentro de uma estratégia clara e definida de desenvolvimento participado.

As ADL são tratadas como marginais pelo Estado português. O Estado português ainda não percebeu o que as ADL representam para este país. Cabe-nos a nós demonstrar o que temos sido capazes de fazer. Ou não fizemos?

Não existe qualquer parceria públicos-privados! O que existe é imposição, imposição de regras definidas unilateralmente e por quem desconhece em absoluto os contextos em que são aplicados os programas.

Estas regras são muitas vezes injustificáveis; parecem feitas simplesmente para dificultar o trabalho das associações. Que é feito do bom senso?

A situação tem piorado ano após ano. Tem-se agravado a pressão (e a opressão) sobre as associações. Temos que fazer soar o alerta!

Estaremos perante uma forma de Darwinismo institucional, para só deixar sobreviver os mais fortes: as entidades públicas e as empresas de fim lucrativo, chegando assim finalmente à sociedade de mercado?

Há uma estratégia em curso de asfixia da sociedade civil cívica e solidária!”

Uma carga de trabalho administrativo insuportável para as associações

Exigências administrativo-contabilísticas e informativas excessivamente burocráticas e quantitativamente exageradas.

A burocracia tem-se tornado cada vez mais pesada. Os formulários de candidatura estão mais volumosos do que nunca: dezenas e dezenas de páginas. E se a candidatura e selecção são processos tão rigorosos e selectivos, porquê então se agravou ainda mais o controlo e a fiscalização? As regras do QCA III foram elaboradas de uma forma demasiado res-

tritiva, acabando por dificultar em extremo a gestão, a execução e o funcionamento dos projectos e o cumprimento dos compromissos assumidos pelas entidades promotoras perante terceiros.

Há programas que já exigem relatórios mensais exaustivos, com listagens extremamente pormenorizadas dos custos efectuados. Quem os vai tratar, dentro da administração pública, numa fase em que a tendência é para estabilizar ou reduzir os efectivos? Mesmo quando se exigem relatórios mensais, os pagamentos pelos serviços de tutela só são efectuados numa base bimestral... Consta-se, em seguida, que uma grande parte dos documentos de fiscalização produzidos não são sequer (nem poderiam humanamente ser) analisados pelos serviços de tutela, à excepção talvez das contas. Então para que os pedem? É trabalho redundante, que nem é lido mas obriga os colaboradores das associações a trabalharem até altas horas da noite e aos fins-de-semana. À semelhança do que sucedeu durante o QCA II, seria mais razoável a apresentação de balancetes mensais, sendo apresentadas as listagens detalhadas apenas no momento da entrega dos relatórios intermédios e finais.

Há uma efectiva desvalorização e desconsideração do tempo das associações, que é fundamental para realizar trabalho de terreno com qualidade *“Actualmente 70% do nosso trabalho é gestão e 30% actividades úteis com as populações”*.

Surgem amiúde ordens e contra-ordens. Num dado projecto, em que era elegível material para formação, a primeira instrução do representante do serviço público foi no sentido de não autorizar quaisquer aquisições e transformar tudo em *leasing*, o que levou ao despropósito de lápis e borrachas em *leasing*. Na altura de prestar contas, um outro funcionário devolveu tudo e exigiu recibos de compras efectivas e não de *leasing*... Tem havido desarticulação/indefinição/sobreposição entre instâncias nacionais e regionais, dentro das entidades e unidades gestoras dos programas e medidas do QCA III.

Alguns programas têm obrigado à utilização de programas informáticos pouco flexíveis e de confuso manuseamento, agravando ainda os já complicados procedimentos administrativos.

Para fazer intervenção cívica e solidária há que assumir riscos excessivos

Regras indefinidas à partida e que mudam a meio do percurso

Os serviços públicos, quando contactados, geralmente não prestam esclarecimentos. Nos poucos casos em que o fazem, fazem-no oralmente – ao telefone – e recusam-se a transmitir esses esclarecimentos por escrito. Quando se lhes pergunta (porque os regulamentos são em geral bastante opacos) qual a interpretação correcta de um dado artigo, ou de uma certa alínea, respondem: *“A responsabilidade na execução é da entidade promotora; façam como entenderem e depois se verá...”*. Este *“depois se verá”* (como já se viu) pode custar centenas ou

milhares de contos a uma associação, caso a interpretação que vier a ser dada *a posteriori* pela entidade financiadora divirja da que foi adoptada pela entidade promotora.

Ou então remetem as associações para regulamentos, que ainda não existem, *“mas hão-de chegar”* e entretanto pressionam: *“vão executando, senão não cumprem as taxas nem os prazos, e sujeitam-se a sanções”*.

Esperas longuíssimas

São enormes os atrasos nas várias fases dos processos: para o anúncio dos programas, para a selecção, para a decisão, para os pagamentos... Por exemplo, *“os circuitos nas medidas desconcentradas só deram origem a maiores atrasos, porque os gestores regionais não dominam a matéria ou porque, mesmo quando o fazem minimamente, têm receio e não se dispõem a recorrer à instância central”*. Quando há reclamações quanto aos termos/montantes com que as candidaturas foram aprovadas, então passam tantos meses a decidir sobre a reclamação que, *“quando finalmente a associação é notificada do resultado dessa reclamação, é já impossível executar a tempo e horas os montantes reduzidos inicialmente aprovados (e que nessa data eram realmente insuficientes)”*.

Endividamento incomportável

Após execução completa dos projectos por parte das associações, isto é, tendo estas liquidado todas as despesas efectuadas (e justificadas com os respectivos recibos) – a pessoal, formandos, formadores, fornecedores, etc. – devem elas aguardar 24 (ex: YOUTHSTART), 26 (ex: NOW) ou até 36 meses (ex: ECOS-OUVERTURE) pelo pagamento do saldo final (em geral, de 20% do investimento total). Estes atrasos colocam inevitáveis problemas de tesouraria e de gestão e são geradores de situações potenciais ou reais de falência, hoje agravadas pelos adiantamentos insuficientes que são feitos após (em regra, vários meses após) a aprovação das candidaturas. Prevê-se, em alguns casos, um adiantamento de 15% sobre o orçamento aprovado para o ano, e que geralmente tem sido pago 6 semanas após recepção da carta de informação do início do projecto: pode falar-se realmente de adiantamento, quando entretanto a entidade promotora é obrigada a avançar as suas próprias verbas para garantir o pagamento das despesas de arranque? E, num programa tão importante como o LEADER+, 7% apenas de adiantamento à entidade promotora.

Como, além de insuficientes, estes adiantamentos chegam atrasados, (p.ex. 2 meses após se ter anunciado o início de actividade) de que forma poderá a associação avançar dinheiro para todas as despesas entretanto incorridas, especialmente com os pagamentos a formandos que, por lei, não podem sofrer atraso?