

PARECER DA ANIMAR SOBRE O PROGRAMA DE DEMOGRAFIA, QUALIFICAÇÕES E INCLUSÃO

COMENTÁRIO GLOBAL

O Programa Demografia, Qualificações e Inclusão (PDQI) denota aspetos interessantes, propõe uma abordagem transversal e integrada e faz alusão aos diferentes documentos estratégicos que têm vindo a ser desenvolvidos e que foram alvo de consulta pública, assim como a complementaridade deste programa com outras fontes de financiamento no quadro do PT2030.

Começamos por nos congratular pelo “apoio do PDQI em Lisboa e Algarve ao abrigo do n.º 3, art.º 63.º do RDC, em ações como campanhas de informação ou sensibilização, reforço da capacitação de parceiros sociais e da economia social e o apoio às pessoas carenciadas” pois efetivamente os desequilíbrios demográficos são uma realidade em todas as regiões. O PDQI contém aspetos positivos que se subscrevem e devem constituir elementos consensuais para a sua concretização e que não sendo o objeto desta análise nos dispensamos de elencar.

Contudo, estamos perante um documento de difícil leitura, com referência a códigos desconhecidos, sem tabela de siglas e sem escrita inclusiva, e que, embora sinalize uma dotação orçamental para cada um dos objetivos, é depois muito genérico quanto aos projetos concretos a implementar em cada um dos objetivos, ainda que sejam elencados tipos de ações correspondentes, mas sobre os quais não há uma relação clara com a componente de investimento prevista para cada uma destas. Seria desejável que se fosse mais ao pormenor e à identificação das tipologias e investimento previsto para que efetivamente se poder melhor compreender quanto vai custar cada uma das medidas.

Foi com estranheza que verificámos que, pese embora os recentes desenvolvimentos da criação de um Plano de Ação para a Economia social e de tudo o que tem vindo a ser realizado neste domínio, que só exista uma breve referência ao “PA adotado pela Comissão Europeia (COM) na comunicação (2021) 778” e o documento em apreço denota ainda a referência à nomenclatura de “terceiro setor” ao invés de Economia Social.

Considerando que, segundo os dados mais recentes da Conta Satélite da Economia Social, em 2016, o Valor Acrescentado Bruto (VAB) da Economia Social representou 3,0% do VAB da economia, tendo aumentado 14,6%, em termos nominais, face a 2013. Este crescimento foi superior ao observado no conjunto da economia (8,3%), no mesmo período. Somos um setor relevante, porque simplesmente é aquele que mais contribui para a cidadania e solidariedade, que promove o voluntariado, que apoia os mais desfavorecidos e frágeis, que a luta contra a pobreza e exclusão social, que está onde nenhum outro setor se encontra. É mais eficiente porque coopera para competir e tem a capacidade de crescer em contraciclo com a economia de mercado, contribuindo por outro lado, para a sustentabilidade financeira de milhares pequenas empresas que não se deslocalizam e que fixam pessoas nos territórios despovoados. Relembramos que num estudo recente da Universidade Católica, destacou o desenvolvimento local um subsector com, 4634 entidades, um movimento que tem no seu ADN a diversidade e a capacidade ímpar de cooperar, de inovar e contribuir para o desenvolvimento. O desenvolvimento local é pela sua natureza promotor da igualdade e equidade, da coesão social e territorial e um parceiro crítico e construtivo junto do poder local e central.

A Economia Social representou 5,3% das remunerações e do emprego total e 6,1% do emprego remunerado da economia nacional. Face a 2013, as remunerações e o emprego total da Economia Social aumentaram, respetivamente, 8,8% e 8,5%, evidenciando maior dinamismo que o total da economia (7,3% e 5,8%, respetivamente). Por grupos de entidades da Economia Social, as Associações com fins altruísticos evidenciavam-se em número de entidades (92,9%), VAB (60,1%), Remunerações (61,9%) e Emprego remunerado (64,6%). A este propósito importa destacar que este setor integra uma grande diversidade de entidades, que a nível local desempenham funções não só de apoio social, substituindo muitas vezes o papel do Estado, mas também de natureza económica, dinamizando as economias e mercados locais através da criação

de emprego, oferta de produtos e serviços que de outra forma não existiriam nesses locais, sendo grande exemplo disso o trabalho desenvolvido pelas cooperativas e associações de desenvolvimento local. Esta realidade é ainda mais visível em tempos de crise financeira, económica e social como a que se vive atualmente em Portugal acentuada pela pandemia COVID-19, a guerra da Ucrânia, e o conseqüente agravamento do custo de vida que, a breve trecho, contribuirá para o acréscimo de situações de pobreza e maior fragilidade das famílias portuguesas. As crises desta natureza têm demonstrado que a economia privada (mercado) e a economia pública (estado), por si sós ou em conjunto, não são capazes de responder às necessidades das comunidades e de gerar sustentabilidade das sociedades. Porém, a economia de mercado, produz também fortes desigualdades.

Face ao contexto atual, onde as disparidades sociais e económicas serão cada vez maiores, muito gostaríamos que o PDQI contribuísse para a qualificação de pessoas e a capacitação das entidades e outros agentes de Economia Social, mas também para a criação de um mercado de trabalho digno neste setor, reduzindo disparidades e a precariedade que se vive neste universo decorrente da segmentação dos financiamentos e das condições de trabalho, sobretudo no setor social e solidário.

Considerando as dimensões a que este programa procura responder – Demografia, Qualificações e Inclusão - que são um leque muito vasto - considera-se que os objetivos e prioridades apresentados estão muito centrados nas vertentes da qualificação e capacitação para o emprego em detrimento dos domínios da natalidade e do envelhecimento.

A este propósito, gostaríamos ainda se referir que o documento apresenta:

- Abordagem pouco esclarecida do envelhecimento, que mais uma vez olha para um processo bio-psico-social como um problema centrado nas dinâmicas de mercado, sistemas de proteção social, saúde e vulnerabilidades;
- Referências desenquadradas ao envelhecimento ativo, não havendo um encaminhamento para respostas aos desafios referidos e não elencados. Não basta qualificar o envelhecimento como «ativo e saudável», é necessário saber do que se fala e o que se propõe;
- A relação “inclusão ativa – envelhecimento ativo” devia conduzir a uma questão que considero fundamental: a reflexão sobre a “exclusão das pessoas mais velhas após a aposentação/ reforma”, associada a um idadismo crescente que parece não preocupar o planeador;
- Pelas poucas referências ao envelhecimento percebe-se que é uma abordagem que fica claramente aquém da “Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável, 2017-2025” e das questões colocadas no Livro Verde sobre o Envelhecimento da EU;

De um modo geral, observa-se que falta ao documento uma visão do envelhecimento como uma «potencialidade social», o que implica novos olhares e novas apostas:

- Compreender que o envelhecimento para ser «saudável» tem de estar alicerçado em estilos de vida saudáveis, construídos com uma “infância e idades adultas saudáveis” e que para ser «ativo» tem de ter assegurada a participação contínua na vida em sociedade;
- Compreender que é fundamental trabalhar às escalas local, regional e nacional as representações sociais do envelhecimento e o empoderamento coletivo dos determinantes de saúde, desconstruindo a visão do envelhecimento como um problema e contribuindo para a aquisição de competências para bem envelhecer, em que a medicina antienvelhecimento deve desempenhar um papel fundamental;
- Compreender que é importante investir em ações/ espaços que promovam boas práticas de intergeracionalidade entre crianças e pessoas mais velhas, trabalhando o valor socioeconómico da solidariedade;
- Utilizar o teletrabalho para criar empregos novos, independentemente da idade, retendo no mercado de trabalho pessoas mais velhas ou promovendo o seu regresso, como complemento à reforma e manutenção da vida ativa;
- Promover a aprendizagem ao longo da vida das pessoas mais velhas, não só com foco em Universidades Seniores, mas alargando as bolsas de estudo a todas as idades e níveis de formação;
- Promover a reforma a tempo parcial para manter as pessoas mais velhas ativas durante mais anos;
- Apoiar o empreendedorismo sénior, financiando ideias e negócios inovadores e dando um impulso à economia grisalha bidirecional (mais velhos – mais novos/ mais novos – mais velhos);

- Incentivar a criação de Cooperativas de Bem-estar/ Clubes de Envelhecimento Ativo;
- Incentivar a criação de Bolsas de Consultores Seniores;
- Incentivar territórios a reconverterem-se em aldeias de bem-estar, aldeias sociais de orientação associativa e/ou cooperativa.

Em suma, considera-se que o PDQI deve privilegiar um conjunto de princípios transversais às três grandes áreas – Demografia, Qualificações e Inclusão, tendo em vista:

1. Garantia da **coerência** entre, por um lado, **políticas macroeconómicas e setoriais com implicações territoriais** e, por outro, **políticas territoriais**;
2. A **política de coesão deverá reforçar o modelo social europeu e o pilar dos direitos sociais**, nomeadamente no combate à pobreza e a todo o tipo de desigualdades privilegiando a economia social como o seu parceiro estruturante;
3. É importante encontrar ações concretas que se traduzam não apenas em declarações de princípios, mas em **instrumentos concretos de reforço e suporte às parcerias público-sociais**, de forma equitativa, designadamente ao nível legislativo e **de programas de desenvolvimento enquadrados num Plano de Ação para a Economia Social**. Propomos que sejam criadas formas de governança que permitam assegurar respostas específicas em cada unidade territorial (multinível, integração territorial, etc.);
4. **Criação de condições institucionais e organizacionais locais das quais possa depender a ação estratégica** - a criação de soluções organizativas e de competências técnicas e organizacionais adequadas à construção da especificidade das respostas em cada unidade territorial (produção de conhecimento adequado ao contexto, desenvolvimento de competências, etc.); trata-se de políticas públicas que contribuam para contrariar a “não-emergência” espontânea das condições para a capacidade de iniciativa e de organização;
5. **Criação de condições das quais possa depender a qualidade da ação substantiva na facilitação de mudanças nos contextos locais favoráveis à competitividade, ao emprego e à coesão social** - construção de estratégias locais orientadas para a “reversão” de processos de “desintegração territorial”, produção de conhecimento e capacitação na ação, a partir de informação de resultados de projetos em programas experimentais orientados para a inovação, “condições de possibilidade” associadas a “boas práticas” identificadas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

No que respeita aos objetivos específicos, considera-se que o documento não parece alinhado com o Acordo para a Formação Profissional e Qualificação da Economia Social, formalizado a 11 de janeiro de 2022, que reconhece que formação profissional tem uma importância crescente para o setor da Economia Social, havendo a necessidade de reforçar o acesso dos/as dirigentes, e trabalhadores/as à formação e qualificação ao longo da vida, cuja proposta não é apresentada, de forma clara e objetiva, neste PDQI.

Ainda que seja identificada a possibilidade de apoio do PDQI em Lisboa e Algarve ao abrigo do n.º 3, art.º 63.º do RDC, em ações como campanhas de informação ou sensibilização, reforço da capacitação de parceiros sociais e da economia social e o apoio às pessoas carenciadas”, no decurso do documento há uma referência a que as “fontes nacionais asseguram o financiamento de pelo menos parte destas medidas, em particular nas regiões de Lisboa e Algarve, atendendo às suas limitadas dotações de FE” sem especificar explicitamente quais as medidas que serão alvo deste apoio quando os desequilíbrios demográficos são uma realidade em todas as regiões.

Destaca-se ainda a necessidade de maior uniformização de conceitos no documento, sobretudo no que respeita aos conceitos de “terceiro setor” e “Economia Social”, envelhecimento ativo, envelhecimento saudável, entre outros.

Verifica-se ainda que se considera a Economia Social de uma forma generalista, inserida num objetivo específico (4.a) descrito de forma longa e abrangente, onde são integrados públicos específicos, não se compreendendo a opção de enquadrar neste objetivo todo um setor e suas especificidades. Complementarmente a isso verifica-se a existência de medidas e ações para a economia social que estão vertidas no objetivo 4.h. a informação surge “desagregada” e sem sentido lógico.

A este propósito, é colocada a economia social neste objetivo específico (4.a) de forma desconexa, não sendo expresso de forma clara e objetiva o que se entende por “promover o emprego por conta própria e a economia social”, quando o empreendedorismo surge, por sua vez, associado ao objetivo específico 4.g.

A informação disponibilizada em relação à capacitação dos parceiros sociais (com assento na Comissão Permanente de Concertação Social - CPCS) não é suficiente para aferir a sua adequabilidade em termos de ações concretas, resultados esperados e dotação prevista, na medida em que não são demonstrados os indicadores respetivos.

A informação disponibilizada no âmbito dos objetivos específicos 4.c, 4.f, 4.g. e 4.h não é clara quanto à natureza dos projetos que se preveem desenvolver no âmbito destas medidas, o que torna difícil aferir a sua adequabilidade em termos de ações concretas, resultados esperados e dotação prevista.

Dos objetivos específicos apresentados, o objetivo específico 4.h é aquele que contempla maior abrangência da tipologia de ações a desenvolver e cuja dotação financeira é inferior a de outros objetivos específicos (V, I, III), sendo que a informação disponibilizada não é suficiente para aferir a sua adequabilidade em termos de ações concretas, resultados esperados e dotação prevista, sobretudo no que respeita à capacitação dos parceiros da economia social do CNES (parceiros ES) e capacitação de agentes e operadores da economia social.

A este propósito, destaca-se o impacto dos projetos apoiados pela IC EQUAL, sobretudo nos domínios da promoção da igualdade de Oportunidades (conciliação vida pessoal-familiar-profissional e eliminação das discriminações e disparidades no trabalho) e da Empregabilidade (percursos integrados de orientação-formação-inserção e prevenção das discriminações raciais e étnicas no mercado de trabalho), que possibilitaram através de projetos de experimentação social/ inovação social, encontrar novas respostas e serviços para as comunidades e para a melhoria da empregabilidade e das condições de vida das pessoas mais vulneráveis nestes domínios. Neste sentido, foi com estranheza que se verificou que a Inovação Social é remetida para outros programas complementares.

GOVERNAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

Modelo de Governação, Modelo De Implementação e Modelo de Gestão

Os processos de concertação são fundamentais para garantir a conjugação de interesses setoriais e gerais para a resolução de necessidades identificadas pelos atores locais, por forma a contribuir para a coesão territorial, e para tal, deverão garantir a participação dos diferentes atores sociais, económicos e institucionais nos processos de planeamento e de visão prospetiva de futuro para o desenvolvimento sustentável dos territórios, no âmbito do qual a economia social tem um papel preponderante.

Através de estratégias de animação territorial em Rede, organização de parcerias, formação de agentes locais, apoio e estímulo à capacidade de iniciativa em territórios de diversa natureza, as entidades de economia social, e em particular as associações de desenvolvimento local, foram alcançando resultados positivos, o que lhes têm permitido a atribuição de competências para a prestação de serviços face à ausência de resposta do Estado, como também para a gestão de fundos públicos, pelo que seria muito importante retomar algumas iniciativas com enfoque nas áreas dos percursos integrados de orientação-formação-inserção, do apoio ao emprego e empreendedorismo inclusivo, da formação em contexto de trabalho, garantindo a equidade e a proteção social de todas e todos, sem deixar ninguém para trás.

O papel crescente das entidades da economia social na satisfação das necessidades económicas, sociais, culturais, ambientais e territoriais, em particular dos grupos mais desfavorecidos, justifica, assim, o investimento na sua qualificação e na qualificação dos seus profissionais, na melhoria das práticas de gestão, incluindo a utilização das novas tecnologias de informação, na transição digital e na qualidade dos serviços por elas prestados. É este papel que legitima a atuação destas entidades ao nível da:

- revitalização da interação entre o setor da economia social, a sociedade civil e os setores público e privado;
- criação de oportunidades para a modernização do setor da economia social;
- promoção e apoio ao empreendedorismo social e estímulo à capacidade empreendedora de cidadãs e cidadãos e das entidades, visando o desenvolvimento sustentável.

Para que a intervenção e ação das entidades de Economia Social sejam concretizáveis, de forma sustentável e coesa, é imperativo **(re)pensar e (re)definir os modelos de operacionalização e financiamento**, nomeadamente no que reporta às

burocracia e regulamentação adstritas aos processos de ação/financiamento, garantindo o financiamento das equipas, o ajustamento de objetivos e atividades, a flexibilização de metodologias e resultados.

O modelo de governação apresentado centra-se no Estado, pelo que defendemos a importância de explorar um modelo de governação participado, que privilegie a criação de uma Comissão de Acompanhamento descentralizada, com diferentes níveis – nacional/regional, para que possa haver um efetivo acompanhamento do programa e das entidades que são envolvidas na implementação das respetivas medidas. A este propósito, gostaríamos de propor que, à semelhança do que existe no âmbito do PDR 2020, por exemplo, **os parceiros sociais e membros do CNES sejam envolvidos no processo de definição e regulamentação das respetivas medidas.**

A adoção de um modelo de custos simplificados poderá ser vantajosa, pois poderá desburocratizar e descomplicar o processo de prestação de contas, contudo poderá também ser um risco para a gestão de tesouraria das entidades se se mantiverem os padrões atuais das percentagens dos adiantamentos e os atrasos nos reembolsos e, mais grave ainda, se não existirem equipas de acompanhamento aos projetos, com caráter pedagógico, a fim de serem evitadas as restituições financeiras que, poderão colocar em risco a viabilidade e/ou sustentabilidade das entidades, como também não contribuirão para a implementação, execução e sucesso do PDQI.

Ainda no que respeita à gestão, propomos que sejam **criadas formas de governança que permitam assegurar respostas específicas em cada unidade territorial** (multinível, integração territorial, etc.), e **sempre que se verifique a necessidade de recurso à banca para implementação dos projetos por indisponibilidade financeira do programa, fossem comparticipados os respetivos encargos bancários**, à semelhança da prática em curso no programa Erasmus.

Por fim, gostaríamos de abordar um tema que está a ter muitos impactos no setor, não só pelos custos associados, como também está a colocar em causa a sustentabilidade destas entidades – falamos, portanto, do **Código da Contratação Pública**.

Pese embora a crescente profissionalização do setor, a área jurídica é, sem dúvida alguma, uma das principais fragilidades, já que existência destas entidades visa satisfazer necessidades sociais, promover a coesão social, combater a exclusão ou suprimir as falhas e lacunas que as organizações pertencentes aos demais setores da economia. Contudo, **o entendimento acerca da aplicação desta matéria sobre as entidades de economia social não é consensual, verificando-se a existência de diferentes entendimentos, mesmo ao nível dos financiadores, o que acaba por conduzir à discriminação e alheamento destas entidades face ao seu enquadramento nesta matéria.** Por outro lado, muitas destas entidades desenvolvem as suas intervenções com recurso a diversos programas e financiamentos, no âmbito dos quais em que se verificam orientações distintas sobre a aplicabilidade dos procedimentos, o que acaba por acarretar constrangimentos financeiros às entidades, pondo inclusivamente em causa a sua sustentabilidade.

Decorrente da falta de clarividência acerca desta matéria e face às imposições dos programas e financiamentos, as entidades de economia social, nomeadamente do foro associativo e cooperativo, têm realizado um esforço no sentido de promover a sua capacitação ou a contratação de serviços externos que possibilitem o cumprimento dos normativos aplicáveis em matéria de contratação pública exigidos pelos financiadores. Todavia, temos vindo a tomar conhecimento da existência de diversos constrangimentos nos processos de gestão dos fundos comunitários, bem como atrasos nos pagamentos dos reembolsos e/ou encerramento de projetos decorrentes das implicações da aplicação do Código da Contratação Pública. Em algumas das situações, a análise dos procedimentos é realizada por empresas externas, escalpelizando ao limite os processos, conduzidos sob forma de coação perante estas entidades.

Neste sentido **apelamos para que, em Portugal, à semelhança do que acontece noutros países, no quadro de implementação de programas comunitários, sejam adotadas as recomendações comunitárias que privilegiam a [contratação pública socialmente responsável](#) ou dos [contratos públicos ecológicos](#), a fim de simplificar procedimentos e que a exigência seja harmonizável com os recursos existentes.**

Por fim, apelamos ainda para que sejam implementadas diretrizes junto das entidades gestoras dos financiamentos para a necessidade de medidas de apoio indireto às entidades, tais como:

- i. **Realização de adiantamentos e acertos de adiantamentos anuais**, no mínimo de 25% sobre o orçamento anual, cujo acerto possa ser realizado em saldos intermédios ou finais, primando a liquidez em detrimento do administrativo;
- ii. **Verificação da análise de documentação complementar a médio e longo prazo de forma faseada**, por forma a que após os 90 dias as entidades não fiquem sobrecarregadas em resposta a processos burocráticos, atendendo que

será necessária uma aceleração da execução das atividades dos projetos, que beneficiarão as pessoas nos territórios;

- iii. **Permitir a reestruturação de atividades e resultados a médio e longo prazo** que correspondam às necessidades das pessoas e dos territórios.

É fundamental que os diversos modelos de financiamento e programas de apoio sejam eles, próprios, promotores de uma **gestão e governança sustentável** que não comprometa e ponha em risco a **gestão, autofinanciamento e provisão de tesouraria por recurso ao crédito**, e que possibilite uma **gestão flexível e ajustada às vicissitudes e constrangimentos inerentes ao desenvolvimento dos projetos e, por conseguinte, à sustentabilidade das entidades de Economia Social.**

OBSERVAÇÕES

Dada a sua proximidade às comunidades onde estão inseridas, as Associações de Desenvolvimento Local são, por excelência, entidades que contribuem para a resposta às necessidades locais, podendo deste modo suprir as dificuldades acrescidas decorrentes da degradação e/ou encerramento de serviços públicos e privados. Por outro lado, continuam a assegurar o emprego a nível local, nomeadamente nas entidades de economia social, bem como a liderar processos de inovação e experimentação social, sobretudo ao nível da sustentabilidade, da melhoria das condições de vida das comunidades e, por conseguinte, para o desenvolvimento sustentado e sustentável dos territórios. Assim, **manifestamos o interesse e disponibilidade das Associações de Desenvolvimento Local para colaborarem no apoio à implementação do PDQI.**

Neste sentido, defendemos que ao nível das novas estratégias, no âmbito do qual se inclui o PDQI, sejam criados instrumentos que possibilitem:

- a **criação de uma Geração de Equipamentos e Respostas Sociais**, concebida com as pessoas e não apenas para as pessoas, que deve ser acompanhada com a criação de um estatuto de Organizações para o Desenvolvimento Comunitário, combatendo a precariedade e dando melhores condições ao movimento de Desenvolvimento Local para potenciar o seu inquestionável valor nos territórios e na inovação social;
- a **criação de um Programa para a Digitalização da Economia Social**, ao nível dos programas de investimento, que apoie a capacidade de resposta e de inovação das entidades da Economia Social, a economia circular, a transição digital e inovação tecnológica, a requalificação e reestruturação dos serviços, tornando-os mais eficazes e sustentáveis;
- a **criação de medidas e programas de fomento do Desenvolvimento Local e da Cidadania**, ao nível da criação de novos instrumentos financeiros para a execução do PDQI, que contribuam para a animação e dinamização dos territórios, na promoção da igualdade, da saúde, do desenvolvimento económico e promoção da coesão territorial (ex. programas de promoção da saúde mental e bem-estar comunitário; empregabilidade e emprego apoiado; cooperação entre diferentes setores socioeconómicos para o desenvolvimento local integrado, etc);
- uma verba alocada para a **criação de mecanismos de parceria e governança** que visem lógicas de **cooperação entre municípios e entidades de economia social**, por exemplo conselhos municipais ou intermunicipais de economia social ao nível dos programas de investimento, promotores de respostas sociais e satisfação de necessidades sociais nos territórios de baixa densidade (ex. limpeza de espaços/floresta, transportes, gestão de resíduos, etc);
- a **criação de medidas de intervenção comunitária**, que visem a promoção da saúde mental comunitária e da justiça social e climática;
- **criação de programas de financiamento alocados à valorização dos recursos endógenos e às oportunidades de desenvolvimento económico e social dos territórios.**

Assim, reforçamos que o movimento do Desenvolvimento Local está disponível para contribuir para a transição de modelos que contribuam para uma maior justiça social e climática numa mesma e extraordinária casa comum que partilhamos.

ANIMAR
ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA
DE DESENVOLVIMENTO LOCAL
PRODESLA - Ano de 2022

A Direção

(Marco Domingues, Presidente da Direção)