

Desenvolver os serviços à população em meio rural

"INOVAÇÃO EM MEIO RURAL"

CADERNO N.º 5

OBSERVATÓRIO EUROPEU LEADER

SETEMBRO 1999

Este guia é o resultado de vários trabalhos conduzidos pela AEIDL desde 1995, nomeadamente:

- > seminário LEADER “Os novos serviços à população” organizado em Växjö (Suécia) de 27 a 31 de Março de 1996;*
- > grupo de trabalho sobre os serviços em meio rural, criado pelo Observatório Europeu LEADER e o **CELAVAR** (Comité de Estudo e de Ligação das Associações com Vocação Agrícola e Rural, França). Coordenado por Gilda Farrel, directora adjunta do Observatório Europeu LEADER, este grupo foi formado por **Jacqueline Mengin**, **Pascal Vin** e **Alain Chanard** (CELAVAR), **André Faggion** (TELIDE, França), **Helga Jäger** (Alemanha), **Jan Olson** (Unidade Nacional de Animação LEADER, Suécia), **Cláudio Tassoni** (Instituto de Gestão dos Serviços Sociais do Município de Castel San Pietro (Emília-Romana, Itália)).*

*Considerando estas múltiplas colaborações, a redacção do presente documento foi assegurada por **Gilda Farrel** e **Samuel Thirion** (INDE, Portugal). **Yves Champetier** e **Jean-Luc Janot** (Observatório Europeu LEADER) participaram na sua conclusão. Responsável pela produção: **Christine Charlier** (Observatório Europeu LEADER).*

Sumário

Preâmbulo	5
Parte 1	7
Os serviços à população em meio rural	9
1.1 Que se entende por serviços à população em meio rural?	9
1.2 Novos contextos, novos desafios	14
1.3 Os serviços à população como motor do desenvolvimento rural	20
Parte 2	25
Criar serviços à população em meio rural	27
2.1 Fazer o balanço entre a oferta e a procura	27
2.2 Corrigir os desníveis entre a oferta e a procura	32
2.3 O papel dos grupos LEADER	36
Parte 3	41
Alguns instrumentos	41
Ficha-instrumento 1	43
Ficha-instrumento 2	47
Ficha-instrumento 3	49
Ficha-instrumento 4	51
Ficha-instrumento 5	53

Preâmbulo

Tal como o emprego e a criação de actividades, os serviços à população são hoje um factor essencial para a manutenção das pessoas em meio rural. Encontram-se também na origem de novas formas de solidariedade e de coesão social.

Contudo, a instalação, manutenção e renovação dos serviços à população em meio rural confrontam-se com a fraca densidade demográfica, e daí a necessidade de procurar soluções apropriadas.

Quer se trate de zonas rurais afastadas das cidades quer de zonas rurais periurbanas, coloca-se sempre o problema da organização dos serviços, embora as possíveis soluções sejam diferentes, requerendo por vezes complementaridades e articulações com os serviços em meio urbano ou entre as diferentes zonas rurais.

Devido à evolução dos modos de vida e das exigências dos consumidores, os serviços à população devem ser adaptados para responder às novas necessidades, nomeadamente em termos de qualidade e de clientelas específicas (idosos, migrantes diários, jovens casais, etc.).

Esta evolução insere-se na definição de novas funções do mundo rural (acolhimento de populações, instalação de serviços descentralizados de grandes empresas, valorização do espaço natural, desenvolvimento de espaços de animação e repouso, etc.).

Estas diferentes temáticas colocam os serviços à população no cerne de uma reflexão estratégica que interessa a todos os territórios, em função da vocação que cada um deles entenda desenvolver no futuro.

Esta reflexão envolve tanto as autarquias territoriais como as estruturas privadas, incluindo as associativas, assim como os próprios utilizadores dos serviços.

Face à vastidão destas temáticas, este documento propõe:

a) uma análise geral do problema

Esta primeira parte do caderno propõe-se:

- > definir a extensão do sector dos serviços à população e suas características gerais em meio rural (*secção 1.1*);
- > analisar os novos contextos (demográficos, institucionais, tecnológicos, económicos) e as novas questões cruciais que daí resultam (*secção 1.2*);
- > evidenciar o efeito dinamizador que podem ter os serviços à população sobre o desenvolvimento rural (*secção 1.3*);

b) alguns elementos metodológicos para a instalação dos serviços à população

O apoio à manutenção ou criação de serviços em meio rural obedece geralmente a abordagens sectoriais, apoiadas por políticas específicas. Por outro lado, a abordagem aqui proposta assenta numa abordagem territorial segundo a qual os serviços à população se integram numa estratégia de conjunto de desenvolvimento local. Esta segunda parte do caderno articula-se em torno de várias etapas:

- > analisar os desvios entre a oferta e a procura (*secção 2.1*)
- > ajustar a oferta e a procura (*secção 2.2*);
- > produzir algumas reflexões sobre o papel dos grupos LEADER no âmbito desta abordagem (*secção 2.3*);

c) exemplos de instrumentos para as diferentes fases: diagnóstico, execução, acompanhamento e avaliação dos serviços à população

Nesta parte do documento, propõem-se cinco instrumentos que devem contribuir para:

- > fazer da análise dos serviços rurais um instrumento de animação (*ficha-instrumento 1*);
- > inventariar os recursos disponíveis (*ficha-instrumento 2*);
- > afinar a melhoria dos serviços (*ficha-instrumento 3*);
- > avaliar a qualidade dos serviços (*ficha-instrumento 4*);
- > organizar formações ao serviço da qualidade (*ficha-instrumento 5*).

Parte 1

Os serviços à população em meio rural

Os serviços à população em meio rural

As questões cruciais

1.1 Que se entende por serviços à população em meio rural?

Os serviços à população cobrem um amplo leque de actividades essenciais à vida das pessoas e das famílias. Em meio rural, geralmente caracterizado por uma fraca densidade demográfica, são um elemento-chave para a manutenção das populações. O que coloca questões tais como a proximidade e acessibilidade dos serviços para os utentes, a frequência de utilização, o isolamento dos prestadores e a concorrência dos serviços urbanos com a qual os prestadores rurais são confrontados.

1.1.1 O campo dos serviços à população

Entende-se por serviços à população todos os serviços prestados directa ou indirectamente às pessoas e/ou famílias que respondam a necessidades individuais e/ou colectivas de carácter económico, social ou cultural. O que inclui, nomeadamente:

- > serviços económicos de base, tais como fornecimento de água e electricidade para uso doméstico, recolha dos lixos domésticos, tratamento de águas usadas, etc.;
- > serviços sociais de base, tais como educação (escola) e saúde (médico, farmácia, hospital, ambulância);
- > outros serviços sociais (serviços ao domicílio, apoio à primeira infância, aos idosos, etc.);
- > serviços de segurança (polícia, guardas);
- > serviços de transporte;
- > serviços de comunicação (correio, telefone);
- > serviços de informação;
- > comércio (mercearia, padaria, etc.) fixos ou ambulantes;
- > serviços culturais e de tempos livres.

Estes diversos serviços têm características diferentes, tanto em termos de custos para os utentes como em termos de prestadores ou fornecedores.

a) Em termos de custos para os utilizadores, podemos distinguir:

- > os **serviços comerciais não administrados**, isto é, os serviços vendidos a preços determinados pelos mercados;
- > os **serviços comerciais administrados**, que são igualmente serviços vendidos, mas para os quais a administração intervém de maneira mais ou menos directiva na fixação dos preços e modalidades de organização das prestações (correio, farmácia, água, electricidade, etc.);
- > os **serviços não comerciais**, isto é, todos os serviços gratuitos, financiados pelos poderes públicos (escolas, manutenção das vias públicas, etc.);
- > alguns **serviços de carácter misto** – é o caso dos serviços cujos custos são, em parte, subvencionados pelos poderes públicos e, em parte, pelos utilizadores (muitas vezes em função dos rendimentos), como as creches e outros serviços de carácter social ou cultural.

b) Em termos de fornecedores, estes diferentes tipos de serviços podem ser assegurados pelo:

- > sector público (Estado ou autarquias territoriais);
- > sector privado;
- > sector associativo.

Tradicionalmente, os serviços não comerciais eram apátrio do sector público, pois o sector privado dedicava-se aos serviços comerciais. Hoje, estas divisões estão cada vez mais ultrapassadas e cada um dos três sectores pode intervir tanto na esfera dos serviços comerciais administrados ou não administrados, como na dos serviços não comerciais. Apareceram, por exemplo, fórmulas de subcontratação entre sector público e sector privado ou associativo para assegurar funções outrora reservadas apenas ao sector público. Além disso, em certos casos, o sector público entrou no domínio da economia de mercado, fornecendo serviços personalizados de qualidade pagos pelos utilizadores.

Esta distribuição dos tipos de serviços entre os três sectores varia de país para país, em função da sua história e das suas respectivas tradições.

Por exemplo, os serviços de transporte colectivo podem ter um carácter público/comercial administrado, público/não comercial, privado/comercial administrado ou privado/comercial não administrado. Podem ser assegurados por empresas privadas ou públicas, por vezes por associações ou autarquias locais.

As relações entre oferta e procura para cada um destes três tipos de serviços evoluem de forma diferente. Assim, nos serviços comerciais não administrados, a oferta evolui sobretudo em função da solvabilidade financeira da procura e de um limiar mínimo para assegurar a rentabilidade da actividade (é o caso, por exemplo, dos comércios). No caso dos serviços comerciais administrados, a oferta evolui em função de uma procura “protegida” e depende em certos casos de um limiar mínimo decidido administrativamente (a manutenção do posto dos correios depende do número de utentes, por exemplo). Enfim, no caso dos serviços não comerciais, a oferta evolui em função da disponibilidade dos recursos a distribuir ou a gerir visando o bem-estar colectivo. Depende também de um limiar mínimo decidido administrativamente (por exemplo, o número de alunos considerado como suficiente para manter aberta uma escola) ou em função dos recursos do mecenato (é o caso de alguns serviços culturais).

1.1.2 A especificidade do meio rural no que respeita aos serviços

Devido à fraca demografia e à dispersão das populações, os serviços em meio rural confrontam-se com um certo número de dificuldades específicas ao mundo rural.

Algumas destas dificuldades referem-se aos utilizadores dos serviços (as populações), relativamente à:

- > proximidade;
- > acessibilidade.

Outras dificuldades referem-se aos fornecedores de serviços, estando ligadas a:

- > frequência de utilização;
- > isolamento;
- > concorrência dos serviços urbanos.

1.1.2.1 As dificuldades para os utilizadores

a) A proximidade

A proximidade de um serviço em meio rural está antes de mais ligada à frequência com que é utilizado (diariamente, pontualmente, excepcionalmente, etc.) Para serviços excepcionais ou serviços de melhor qualidade, as populações rurais estão dispostas a percorrer distâncias maiores. Em França, por exemplo, estima-se que o consumo dos serviços correntes se organiza dentro de um espaço de vida quotidiana correspondente a uma proximidade média de 20 minutos, enquanto os serviços de carácter mais excepcional correspondem a um raio de deslocação de cerca de 1 hora.

Neste mesmo país, constata-se uma certa hierarquização dos equipamentos segundo o tipo de serviço e a sua frequência, como revela o quadro seguinte. Os serviços mais utilizados conseguem manter-se em zonas mais recuadas, enquanto os serviços utilizados menos frequentemente devem instalar-se em zonas mais urbanizadas para assegurar a sua viabilidade. Nesta lógica, as zonas rurais são dependentes de pólos urbanos. Contudo, para certos serviços, são possíveis outras soluções, como veremos nos capítulos seguintes.

UMA ABORDAGEM DIFERENTE SEGUNDO O TIPO DE SECTOR

Tipo de sector	Comercial não administrado	Comercial administrado	Não comercial
Evolução da oferta	em função da solvabilidade financeira da procura	em função de uma procura protegida	em função da disponibilidade dos recursos a distribuir ou a gerir visando o bem-estar colectivo
Limiar mínimo	limiar de rentabilidade financeira	decidido administrativamente	decidido administrativamente ou em função dos recursos do mecenato

A HIERARQUIA DE ATRACÇÃO DOS EQUIPAMENTOS, COMÉRCIOS E SERVIÇOS EM FRANÇA

55 equipamentos, comércio e serviços foram classificados de 1 (o menos frequente / a área de influência mais vasta) a 9 (o mais frequente / a área de influência mais restrita).

<p>Nível 1: CENTRO URBANO</p> <p>1 Hospital Maternidade</p> <p>2 Laboratório de análises clínicas Cinema com funcionamento regular Grande superfície de “faça você mesmo” Loja de vestuário (homens)</p> <p>= 6 equipamentos / serviços</p>	<p>Nível 2: VILA-CENTRO</p> <p>3 Colégio privado Escola de música Caixa de crédito Supermercado Lavandaria Loja de vestuário (mulheres, misto) Loja de móveis Sapataria Loja de fotografia</p> <p>4 Colégio público Esquadra de Polícia Repartição de Finanças Bombeiros/centro de socorros Lar de reformados Notário Agência bancária Dentista Massagista Veterinário Ambulância Mercado retalhista Livraria Drogaria/Loja de ferragens Capelista Loja de electrodomésticos Florista</p> <p>= 26 equipamentos / serviços</p>	<p>Nível 3: ALDEIA-CENTRO</p> <p>5 Médico Enfermeiro Farmácia Salão de cabeleireiro Taxi</p> <p>6 Bomba de gasolina Bomba de gasóleo Bomba de petróleo</p> <p>7 Posto de Correio Talho Alimentação geral Padaria Estucadores, pintores Electricidade geral Canalizadores Oficina para automóveis</p> <p>= 16 equipamentos / serviços</p>	<p>Nível 4: SERVIÇOS MÍNIMOS DE VIDA SOCIAL</p> <p>8 Pedreiros Marcenaria Ofício religioso semanal Posto de venda de um jornal diário</p> <p>9 Café, Venda de bebidas Tabacaria Distribuição de gás</p> <p>= 7 equipamentos / serviços</p>
--	--	---	---

Fonte: INSEE e Ministério da Agricultura (França)
Inventário municipal de 1988 (citado por Bernard
Leurquin em “La France et la politique de Pays”,
Syros/CNFP, Paris, 1997).

b) A acessibilidade

Mais do que a proximidade, é o problema da acessibilidade que se coloca em meio rural.

Em certos casos, coloca-se em termos de facilidade de deslocação dos consumidores para os centros de serviços. Deste ponto de vista, o transporte colectivo é um serviço de base essencial. Quando não existe, a única alternativa possível é a viatura própria, meio de transporte que não está ao alcance de todas as categorias da população.

Noutros casos, a acessibilidade coloca-se em termos de encaminhamento do serviço ao domicílio dos utentes, o que coloca o problema do custo dessa aproximação, tanto em investimento para os equipamentos como em encargos de funcionamento e manutenção (é o caso da electricidade, água, gás canalizado, correio, telefone, refeições quentes ao domicílio, cuidados médicos ao domicílio, etc.).

Outros serviços indispensáveis para assegurar a acessibilidade são a informação e a comunicação: saber onde encontrar e como aceder a um serviço; poder comunicar (por telefone, Internet, etc.) com um serviço de urgências, obter rapidamente um conselho ou uma informação de imediata necessidade.

Os meios de transporte, os equipamentos para o encaminhamento dos serviços e os meios de comunicação permitem alargar os limites da acessibilidade para além da proximidade, isto é, tornar um serviço acessível mesmo que não esteja próximo.

1.1.2.2 As dificuldades para os fornecedores

a) A frequência de utilização

A concentração das populações nas cidades garante aos serviços instalados em meio urbano uma certa regularidade do fluxo dos clientes, facilitando assim a rentabilização dos investimentos, tanto materiais como em recursos humanos.

Em meio rural, pelo contrário, devido à fraca densidade, os serviços confrontam-se com uma certa irregularidade da procura e são forçados a encontrar formas de organização que permitam compensar esta desvantagem: agrupamento de serviços, lojas polivalentes, etc.

Uma outra forma de contornar a dificuldade será alargar o campo dos utilizadores abrangidos de forma a atingir uma escala de procura suficiente para assegurar a viabilidade do serviço.

Por exemplo, um serviço de refeições quentes entregues ao domicílio exige, para ser viável, a produção de um número determinado de refeições por dia, o que, em meio rural, exige poder dispor de uma boa rede de distribuição. Isto pode ser resolvido apostando em vários tipos de clientela (cantinas escolares, refeições servidas ao domicílio para pessoas idosas, etc.).

b) O isolamento

O isolamento de certos serviços pode colocar-lhes problemas de manutenção e aprovisionamento. Assim, uma pequena loja numa aldeia pode defrontar-se com dificuldades de fornecimento de certos produtos ou materiais.

c) A concorrência dos serviços urbanos e os custos

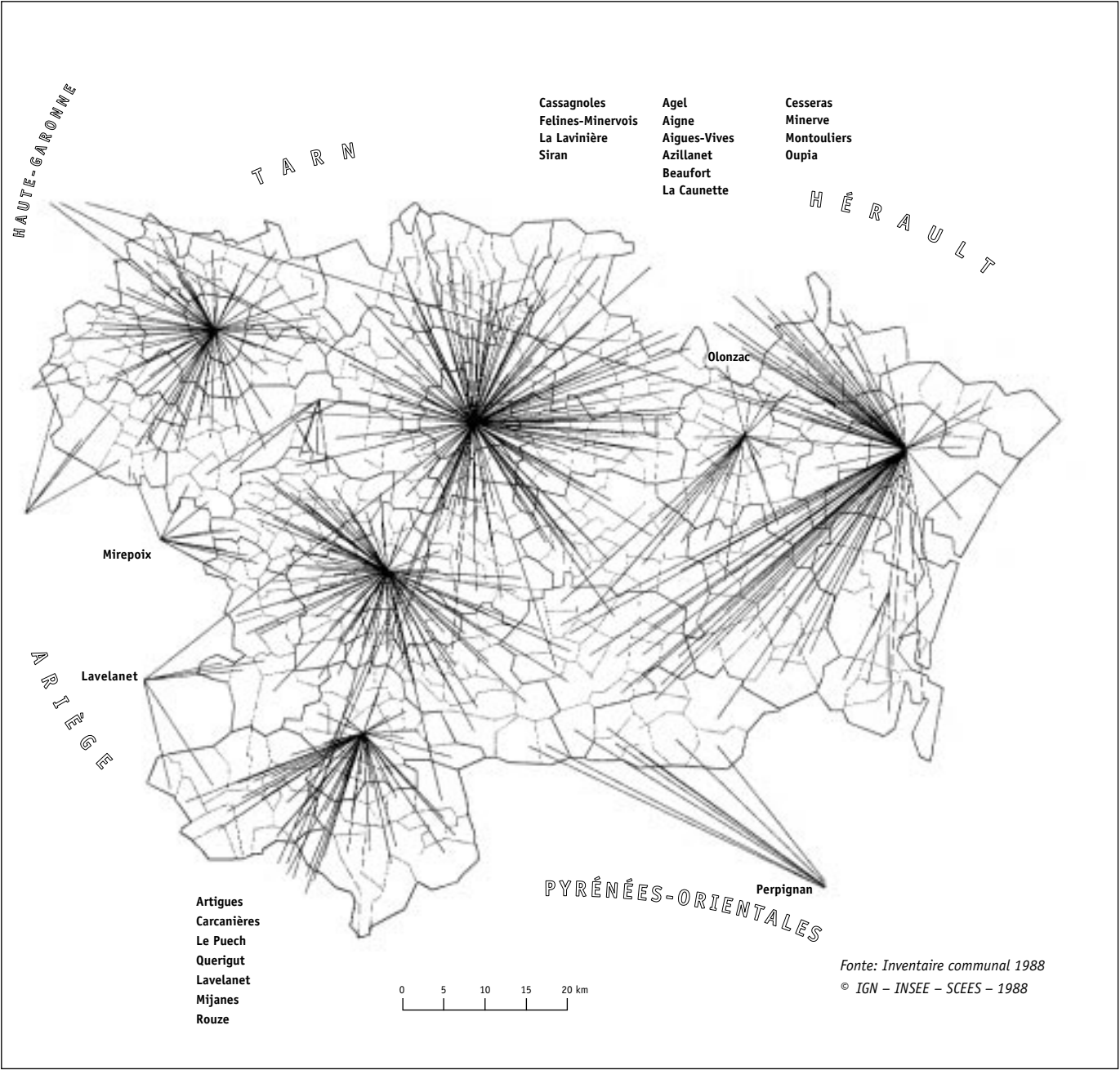
Os meios de transporte e de comunicação colocam os serviços em meio rural em concorrência com os serviços urbanos. Esta concorrência é tanto mais forte quanto os serviços em meio urbano beneficiem de vantagens comparativas ligadas à concentração dos utilizadores. Além disso, sobretudo nos serviços comerciais, atraem mais facilmente os consumidores se estiverem agrupados, se funcionarem diariamente e se oferecerem uma gama de prestações necessariamente mais vasta.

Esta tendência geral leva as autarquias locais a reflectir em sobre as políticas que permitem atenuar os problemas. Entre elas, podem procurar-se soluções para oferecer serviços rurais com uma qualidade pelo menos equivalente à dos serviços urbanos.

Na pequena povoação rural de Castel San Pietro (Emília-Romana, Itália) a única escola existente estava insuficientemente equipada relativamente aos estabelecimentos situados na periferia da cidade mais próxima. Os pais abandonavam gradualmente esta escola de proximidade e inscreviam os seus filhos na cidade, apesar da distância. Com o apoio das autoridades locais, a pequena escola foi então restaurada e equipada. Tornou-se assim progressivamente mais atractiva e acolhe hoje, não só as crianças da aldeia, mas também crianças de certos bairros próximos da cidade de Castel San Pietro.

CIDADES E ALDEIAS ATRAENTES NO AUDE (LANGUEDOQUE-ROSSILHÃO, FRANÇA)

Cada concelho está ligado à cidade normalmente frequentada.



1.2 Novos contextos, novos desafios

Assistimos hoje a profundas mutações – económicas, demográficas, institucionais, tecnológicas – com implicações determinantes, por vezes até opostas, para os serviços à população em meio rural.

1.2.1 Novo contexto económico

Historicamente, observam-se duas evoluções sucessivas e contraditórias nos serviços em meio rural:

- > num primeiro tempo, predominou uma tendência para aproximar os serviços das populações através da instalação de serviços de base nas aldeias (escolas, serviços postais, saúde, electrificação, água, etc.). Foi a época das políticas de ordenamento das zonas rurais que marcou o século XIX e a primeira metade do século XX;
- > depois, com o desenvolvimento dos transportes, predominou a tendência para a concentração e o afastamento dos serviços, em função de uma procura de redução dos custos e de uma maior eficácia, frequentemente acompanhada por uma melhoria geral da qualidade.

Assim, encontramos no sector dos serviços à população a tendência geral para a concentração que domina a sociedade actual:

- > concentração em termos de dimensão das unidades produtoras de serviços. Por exemplo, na maioria dos países europeus, o sector da distribuição é hoje dominado pelas grandes superfícies;
- > concentração espacial, por uma lógica de agrupamento em pólos de serviços em cidades ou na sua periferia, mais do que por uma lógica de distribuição e de dispersão territoriais.

Num contexto geral de concorrência sempre mais intensa, estas tendências para a concentração respondem a exigências de uma maior competitividade dos serviços, nomeadamente:

- > por uma procura de níveis de produtividade mais elevada, permitindo a redução dos custos e dos preços ao consumidor;
- > pela facilidade de acesso aos consumidores, permitindo abranger muito mais pessoas e realizar assim economias de escala consideráveis a este nível;

- > pela prestação de serviços mais eficazes. Assim, no domínio da saúde, os grandes hospitais permitiram instalar serviços especializados baseados em tecnologias de ponta e assegurar, desta forma, serviços de alto nível técnico e de maior segurança (como é o caso das maternidades, cuidados intensivos, operações cirúrgicas especializadas, etc.).

A concentração em termos de dimensão e a concentração espacial permitem assegurar serviços com uma relação qualidade-preço muito mais competitiva, pondo assim em perigo os serviços dispersos e de pequena dimensão, como é o caso em meio rural. Estes devem, portanto, posicionar-se em nichos particulares, de maneira a poderem escapar à concorrência dos serviços concentrados, nomeadamente:

- > jogando com o isolamento das populações rurais em relação aos serviços urbanos (isto é tanto mais verdade quando se trata de zonas rurais isoladas);
- > valorizando outros critérios de qualidade que só muito dificilmente poderão ser assegurados por serviços concentrados, nomeadamente critérios mais humanos do que técnicos (qualidade da relação humana, do acolhimento, do ambiente social, etc.), uma dimensão particularmente importante em matéria de serviços à população.

Esta evolução tem, pois, implicações importantes para os serviços em meio rural. Obriga, via de regra, a rever integralmente o seu funcionamento e a sua organização. Assim, procuram-se muitas vezes formas de complementaridade e de articulação, e até acordos de associação (representação, redes de distribuição, etc.) com serviços situados na cidade.

Contudo, a tendência geral para a concentração encontra-se hoje posta em causa para certos serviços, enquanto se procura progressivamente uma aproximação aos consumidores. É o caso dos serviços ao domicílio para idosos ou doentes, ou ainda bibliotecas, centros de informação, etc. sob a forma de serviços itinerantes ou de serviços a distância (tele-serviços). Observa-se também que certos serviços, tais como os centros desportivos ou culturais, tendem a seguir a distribuição da população sobre o território, mesmo nas mais pequenas localidades rurais, porque qualquer autarquia local tem que assegurar um mínimo de serviços.

Um outro aspecto importante da evolução económica destes últimos anos é o aumento do sub-emprego, o que faz da luta contra o desemprego uma prioridade política, tanto em meio urbano como em meio rural. Ora, os serviços à população são em geral considerados como uma reserva de empregos ainda pouco explorada. Neste sentido, algumas políticas europeias e nacionais representam uma tentativa para oferecer quadros adaptados à procura de soluções inovadoras, nomeadamente ao combinarem os apoios públicos e a participação dos utentes a fim de dar resposta a uma procura ainda não solvente.

1.2.2 Novo contexto demográfico

A evolução demográfica do meio rural tem evidentemente um peso determinante sobre a oferta, a procura e a organização dos serviços. Esta evolução demográfica é hoje caracterizada por três fenómenos:

- > o êxodo rural;
- > os movimentos de população no interior das zonas rurais;
- > a instalação em meio rural de novas categorias de populações.

a) O êxodo rural

O êxodo rural é um fenómeno já antigo que aumentou desde a Segunda Guerra Mundial, conduzindo a um contexto demográfico muito menos favorável à manutenção de serviços à população. Assim, os serviços cuja manutenção requer um limiar mínimo de utilizadores locais mostraram tendência a desaparecer, acelerando o processo de despovoamento.

Segundo um inquérito realizado em 1997 em Inglaterra (Reino-Unido), em cerca de 9 500 freguesias com menos de 1 000 habitantes, 42% não possuíam já qualquer tipo de comércio, 43% correios, 49% escola, 75% não tinham serviço diário de transporte público, 56% bomba de gasolina, 91% serviços de dia para idosos, 92% esquadra de polícia. Para as suas compras, as famílias rurais sem viatura própria (20% das famílias) devem percorrer 35 km por semana contra 20km em meio urbano para famílias de condição semelhante.

Em França, 1 050 autarcas de pequenas “communes” (freguesias com menos de 1000 habitantes) responderam em 1996 a um questionário do Instituto Mairie Conseils. 26% estimavam que os serviços à população na sua freguesia eram mais ou menos suficientes, 56% consideravam-nos no limite do suficiente e 3% absolutamente insuficientes. Constatou-se que uma freguesia estará tanto menos satisfeita com os serviços disponíveis que possui quanto menos forem os seus habitantes. Os serviços que os autarcas mais receiam ver desaparecer localmente são, por ordem decrescente, o posto de correios (para 21% dos autarcas inquiridos), um comércio (11%), a estação de transportes (11%), a escola primária (9%), o hospital (7%) e o café (3%).

Os serviços que fazem actualmente mais falta nas pequenas comunidades rurais são uma loja (28%), meios de transporte colectivos (19%), serviços de apoio a idosos (10%), uma creche ou jardim de infância (7%), equipamentos desportivos (5%), uma farmácia (5%) e um centro para jovens (4%).

b) Os movimentos da população no interior das zonas rurais

O êxodo pode manifestar-se também no interior dos próprios territórios rurais. Assim, as pequenas aldeias vão-se desertificando cada vez mais a favor das localidades-sede, onde os serviços tendem a concentrar-se, tanto mais que na maioria dos países da União Europeia uma grande proporção dos activos rurais são hoje assalariados, menos ligados a um lugar preciso do que os agricultores que representam apenas uma fraca minoria da população activa.

Nos países onde se procedeu a agrupamentos de autarquias, na Suécia, por exemplo, a população tende a concentrar-se em torno dos pólos de serviços. O fenómeno é tanto mais preocupante quanto estes movimentos abrangem sobretudo a população mais jovem dotada de um nível de educação mais elevado.

c) A instalação em meio rural de novas categorias de populações

Um outro aspecto da evolução do contexto demográfico rural, sobretudo no decurso destes últimos anos, é a instalação no campo de novas categorias de população: reformados, migrantes diários, novos rurais, desempregados vindos de cidades, etc.

Em França, as populações idosas mudam-se mais do que qualquer outro grupo etário para os espaços rurais. O escalão etário dos 55-69 anos constitui assim 42% dos abandonos dos pólos urbanos. A partir dos 70 anos, a mobilidade é motivada pela procura da proximidade dos serviços e equipamentos, o que implica então um certo retorno aos pólos urbanos¹. Por outro lado, a população rural distribui-se actualmente do seguinte modo²:

- > 50% dos rurais nasceram no campo e jamais deixaram o meio rural;*
- > 27% são originariamente rurais que regressam à terra natal após terem vivido na cidade;*
- > 23% são novos rurais, isto é, urbanos instalados no campo.*

Estas novas populações representam uma oportunidade para repovoar as aldeias e manter ou recriar serviços no campo, o que leva a que algumas autarquias desenvolvessem uma política de incentivo à instalação (oferta de alojamento e de serviços específicos, por exemplo, para os idosos).

Em Upper Swaledale (Inglaterra, Reino Unido), a aldeia de Muker viu a sua população aumentar 23% em quatro anos graças ao restauro de um centro polivalente, que inclui serviços para os idosos e a primeira infância, equipamentos de desporto e lazer para os jovens e locais para a organização de encontros³.

d) As mudanças qualitativas

As mudanças demográficas produzem-se também no plano qualitativo, se considerarmos a evolução dos modos de vida, das actividades e das formas de organização familiar e social, etc. Ora, com estas mudanças, a própria noção de necessidade evoluiu. As necessidades ligadas à subsistência, que tinham antigamente importância primordial, tendem a passar agora para segundo plano (salvo para as pessoas e famílias mais pobres). As populações em geral exigem novos tipos de serviços, dando uma maior importância à qualidade e à forma dos serviços, nomeadamente, em termos de modalidades de funcionamento (horários, acessibilidade, flexibilidade, personalização, possibilidade de ser assistido a qualquer momento ainda que se esteja isolado, etc.).

Algumas evoluções da procura, em curso nos últimos vinte anos, constituem oportunidades para a criação de empregos no sector dos serviços.

Assim, assiste-se a uma tendência crescente para delegar na sociedade certas tarefas que, tradicionalmente, eram asseguradas no seio das famílias, como por exemplo:

- > as tarefas ligadas à guarda das crianças, o acompanhamento escolar, a assistência aos idosos, a assistência a pessoas doentes, etc.;
- > algumas tarefas domésticas específicas (lavar e engomar a roupa, fazer refeições ou pratos preparados, etc.).

Esta nova procura conduz ao alargamento e diversificação da gama dos serviços, enquanto também provoca complementaridades funcionais. Por exemplo, no passado, o problema dos idosos resolvia-se com a criação de estruturas colectivas de acolhimento (lares, casas de repouso, etc.) quando os idosos não ficavam a cargo das famílias. Hoje, tende-se a privilegiar a sua manutenção em casa, associada à adopção de sistemas de assistência à distância, fornecimento de refeições, etc., conjugados com serviços mais pontuais fornecidos por centros especializados. Desenvolvem-se também, sobretudo nos países escandinavos, novos serviços que combinam a assistência a pessoas de diversas idades (idosos e crianças muito jovens, por exemplo), o que permite assim recriar laços sociais e oferecer um serviço mais humano.

1.2.3 Novo contexto institucional

A partilha de responsabilidades e de actividades entre os sectores público, privado e associativo está também em profunda mutação.

Tradicionalmente, espera-se de um serviço público que seja acessível e idêntico para todos os cidadãos, qualquer que seja a sua zona de residência. Organizados em função do interesse geral, a preços acessíveis aos utentes (talvez mesmo gratuitos), os serviços públicos foram durante muito tempo um dos principais mecanismos de redistribuição das riquezas e um símbolo de igualdade entre cidadãos.

[1] Fonte: INRA, INSEE: *Les campagnes et leurs villes – contours et caractères 1998* – p.62

[2] Fonte: *Association des Maires de France*

[3] Fonte: *Ruralfocus – Rural Development Commission – Primavera 1998* p.24

Hoje, observa-se uma quádrupla tendência nas relações entre Estado e cidadãos, em termos de fornecimento de serviços:

- > privatização e desregulamentação dos serviços que podem ser assegurados pelo mercado;
- > delegação a operadores externos (privados ou associativos) para a prestação de certos serviços (nomeadamente às pessoas), conservando os poderes públicos as funções de planeamento geral;
- > contribuição financeira reclamada aos utentes para cobrir uma parte substancial, ou mesmo a totalidade, dos custos como contrapartida de uma adaptação às novas exigências de qualidade e de diversificação da oferta dos serviços;
- > supressão de serviços não rendíveis, deixando aos parceiros locais a escolha de os reorganizar em função das condições locais.

a) A tendência para privatização e desregulamentação

A tendência para a privatização e desregulamentação de serviços outrora fornecidos pelo Estado provoca efeitos específicos sobre o mundo rural em razão das características estruturais que lhe são próprias (dispersão do habitat, das empresas, etc.). Os mecanismos de mercado, que progressivamente se impõem, só podem funcionar se existir uma concentração mínima que assegure um interesse económico suficientemente atractivo para os prestadores dos serviços. Como estas condições não estão garantidas em certas zonas rurais, daí resultam situações de abandono de serviços de base ou de aumento de tarifas em função da distância.

Contudo, se existir um certo voluntarismo da parte dos poderes locais, estas políticas podem representar oportunidades para novas formas de agrupamento e de concertação ao nível local.

No condado de Angus (Escócia, Reino Unido), depois da privatização dos transportes, a oferta de transporte em meio rural reduziu-se consideravelmente, levando a situações de isolamento de certas populações que não dispunham de viatura individual. Face a este novo contexto, o grupo LEADER, em parceria com as autarquias e certas associações locais, montou um serviço que permite a organização do transporte de pessoas, aproveitando certos meios de transporte já existentes, tais como a recolha do leite, a distribuição do correio, o transporte escolar, etc. Este serviço é assegurado através do emprego de uma pessoa a tempo inteiro, apoiada no terreno por associações que registam os pedidos e facilitam os con-

tactos. A mobilização das diversas entidades que dispõem de meios de transporte (correio, leitaria, etc.) pôde realizar-se graças ao apoio das autarquias.

A desregulamentação produz também efeitos sobre os serviços às empresas e certas formas de intervenção neste sector podem servir de referências para os serviços à população.

Na Escócia (Reino Unido), o grupo LEADER Stirling, gerido por um organismo de desenvolvimento regional, incitou as empresas das zonas rurais a efectuarem compras em grupo para o gás e a electricidade, a fim de obterem condições financeiras mais vantajosas da parte das companhias recentemente privatizadas. Um consultor foi também contratado, com a responsabilidade de estudar as possibilidades de poupança de energia e de redução dos efeitos nocivos sobre o ambiente.

b) A tendência para delegar em operadores externos

Esta delegação em operadores externos faz-se, em certos casos, sob a forma de subcontratos ou de fornecimento de serviços com duração determinada. Estes contratos são geralmente precedidos pela definição de quadros regulamentadores e de procedimentos para concursos públicos.

A tendência para delegar em operadores externos a prestação de certos serviços, outrora organizados no sector público, suscitou a emergência de novas estruturas e de novas lógicas de relacionamento público/privado. O sector público passa sobretudo a assumir o papel de conceptor e de garante da qualidade da prestação, sendo então o sector privado o prestador que executa, numa busca de máxima eficiência, e dentro de uma lógica de custo/benefício.

Em Itália, reconheceu-se a partir dos anos 1980 que as organizações voluntárias, cooperativas sociais, associações, etc. asseguravam serviços de utilidade pública, nomeadamente a favor das populações com maiores dificuldades. Iniciou-se então uma negociação, durante mais de 10 anos, o que permitiu às organizações envolvidas reunirem-se para formar um verdadeiro lobby nacional. Este processo levou à promulgação, em 1991, da Lei 266/91 sobre a organização social e da Lei 381/91 sobre a cooperação social. Daí resultou que existam hoje neste país cerca de 2000 cooperativas sociais, constituídas por colaboradores remunerados e voluntários. Estas cooperativas podem resultar da vontade de um grupo de cidadãos de melhor responderem a uma necessidade sentida

localmente ou da decisão de uma autarquia local de sub-contratar um serviço que anteriormente assegurava. Cada cooperativa social é gerida pelo conjunto dos colaboradores (remunerados e voluntários). Este funcionamento democrático permite manter uma forte vitalidade colectiva e dedicar-se a problemas locais muito pouco ou mal considerados. Por outro lado, a concessão destes mercados é acompanhada por cláusulas sobre as modalidades de controlo de qualidade.

As cooperativas sociais constataam, contudo, que os mercados delegados pelo Estado só reúnem reais possibilidades de actividades viáveis se a procura for suficiente. Por essa razão, estão sobretudo presentes nas cidades. Nos campos, pôde atingir-se, nalguns casos, um nível de procura suficiente graças à criação de consórcios que agrupam vários territórios, o que permite ultrapassar os limites dos mercados locais.

Noutros casos (por exemplo, na Suécia, país onde o processo de agrupamento das pequenas autarquias foi importante), assegurou-se a delegação através do apoio à constituição de grupos autónomos locais, capazes de organizar serviços à população em função da procura local e em substituição dos serviços outrora prestados pelas autarquias. Este processo assenta em financiamentos públicos e numa forte mobilização do trabalho voluntário (ver ficha M19 do guia “**Acções inovadoras de desenvolvimento rural**”, Observatório Europeu LEADER, 1997).

Este recurso à sub-contratação coloca por vezes o problema da perenização dos serviços oferecidos por estruturas não públicas. O sucesso desta abordagem depende da capacidade dos poderes públicos em assegurar o financiamento destas funções a longo prazo e/ou da capacidade dos sub-contratantes em fazerem emergir, através da sua acção, uma procura solvente. No caso das cooperativas sociais italianas, o seu regu-pamento em consórcios territoriais mais amplos (por exemplo, ao nível regional) permitiu-lhes consolidar a sua presença em certos sectores dos serviços, e tornarem-se estruturas com capacidade para assegurar uma oferta que apresenta uma boa relação qualidade/preço.

c) A tendência para exigir uma contribuição financeira aos utentes

Esta contribuição financeira permite diversificar a oferta e melhorar a qualidade de certos serviços públicos, colocando-os ao mesmo nível dos serviços privados e evitando que a oferta se concentre unicamente nas clientelas mais solventes, graças a mecanismos de redistribuição social.

Pretendendo diversificar a oferta de actividades de tempos livres para os jovens, a autarquia de Castel San Pietro (Emília-Romana, Itália) conseguiu, através de uma participação financeira dos utentes, começar a organizar no Verão, em colaboração com as organizações desportivas, os centros de juventude e as paróquias, um programa completo de actividades para as crianças dos 3 aos 16 anos. Este programa integra actividades desportivas e culturais, estadias de descoberta da natureza e estadias linguísticas em França, Inglaterra e Estados Unidos, actividades por vezes inteiramente financiadas pelos utentes. No domínio da primeira infância, a autarquia conseguiu também criar novos serviços pagos, tais como ludotecas, creches, serviços flexíveis de guarda de crianças, etc. Para todos estes serviços as contribuições financeiras pedidas às famílias são ponderadas em função dos respectivos rendimentos.

d) A tendência para suprimir os serviços não rendíveis

Resulta da passagem de um conceito de acesso universal a um conceito de eficiência/racionalização no fornecimento dos serviços. Nesta lógica, a supressão dos serviços aparece muitas vezes como a solução mais imediata e mais eficaz. Assim, estações de correios, linhas de caminho-de-ferro e de autocarros, escolas, etc., têm desaparecido progressivamente das zonas rurais, sob a pressão de uma racionalização das despesas públicas e das novas lógicas de organização espacial. Contudo, em certos casos e para certos tipos de serviços, nomeadamente os serviços sociais e culturais, o Estado incentivou as populações a encontrarem soluções alternativas autogeridas, através de campanhas de sensibilização e disponibilização de financiamentos para este efeito.

Na Suécia, depois do processo de associação das autarquias, uma campanha nacional, lançada no início dos anos 90 (*"Hela Sverige Ska Leva"* / Toda a Suécia deve viver), convidou os cidadãos a participar mais activamente na organização da vida e dos serviços sociais nas aldeias, através da constituição de grupos locais. Actualmente, em 1998, cerca de 3 500 grupos locais encontram-se activos em meio rural, assumindo o desenvolvimento de serviços à população, nomeadamente, encontrando soluções adaptadas à mais fraca densidade demográfica. Estes grupos apoiam-se em grande parte no trabalho voluntário, mas geram também numerosos investimentos e vários milhares de empregos remunerados.

Constata-se, por outro lado, que certas políticas concebidas ao nível nacional, com objectivos de melhoria da qualidade de vida, podem contribuir para a deterioração da situação das populações rurais, se não forem completadas por medidas específicas.

No Reino Unido, a Royal Commission on Environment Pollution (Comissão Real sobre a Poluição do Ambiente) recomendou em 1994 que o preço real do combustível fosse aumentado para o dobro, entre 1995 e 2005, com vista a reduzir a utilização da viatura particular. A Unidade de Mutação Ambiental da Universidade de Oxford começou a examinar o problema do transporte e da pobreza, criando o conceito de *"Travel Poverty"*, sugerindo que as políticas que visam a redução das emissões causadas pelos transportes se concentrem prioritariamente em zonas onde os serviços de transportes em comum são suficientes. As políticas para assistir os mais pobres, sobretudo em zonas rurais, devem focalizar-se na criação de serviços de transportes em autocarros adequados. Isto poderá fazer-se, eventualmente, utilizando as receitas produzidas pelo aumento do preço dos combustíveis.

1.2.4 Novo contexto tecnológico

As tecnologias avançadas de informação e comunicação, que apareceram de há 20 anos para cá, permitem ultrapassar parcial ou totalmente alguns constrangimentos próprios ao mundo rural e reduzir assim as suas deficiências em relação à cidade:

> **em termos de distância** – na zona LEADER Rajupusu, na Finlândia, por exemplo, uma rede telemática permite aos habitantes de pequenas aldeias afastadas terem acesso a formulários de serviços públicos (certificados, autorizações de construção, etc.) e enviá-los sem ser necessário uma deslocação à cidade. Os pontos de acesso a estes serviços estão instalados em

lojas das aldeias. Os comerciantes envolvidos são formados para fornecer estes serviços para além das suas actividades correntes. O projecto nasceu de um acordo entre o governo, as autoridades municipais e os comerciantes. Além da manutenção da população, o objectivo do projecto é incentivar os comerciantes rurais a diversificarem os seus campos de intervenção.

> **em termos de escala** – o limiar necessário para viabilizar alguns serviços pode ser reduzido. Um serviço de edição, por exemplo, necessitaria outrora de grandes investimentos e, portanto, de um mercado relativamente importante que só se encontra em cidades. Graças à micro-informática, este serviço pode hoje funcionar com equipamentos muito restritos e adaptar-se a um mercado muito mais reduzido. Algumas tecnologias recentes permitem até efectuar pequenas tiragens (por exemplo, para um jornal local) a custos unitários pouco diferentes das grandes tiragens;

> **em termos de qualidade** – graças às novas tecnologias, os constrangimentos de qualidade associados com o afastamento são esbatidos: um médico instalado em meio rural, por exemplo, pode dispor, graças à Internet, de um conjunto de informações e de uma assistência técnica que lhe permite oferecer um serviço de um nível de qualidade próximo de um gabinete médico urbano composto por vários especialistas. É de referir, contudo, que em matéria de medicina, estas novas possibilidades tecnológicas nem sempre compensam a evolução das regulamentações e das expectativas dos consumidores em termos de qualidade. Observamos, por exemplo, que por razões de segurança as maternidades têm tendência a concentrar-se nas zonas urbanas, próximo dos hospitais.

A utilização de algumas destas novas tecnologias pode colocar, contudo, um problema de custos, geralmente proibitivos para as zonas isoladas e de fraca densidade populacional. Os progressos esperados a este nível deverão, todavia, permitir em anos futuros a ultrapassagem gradual deste problema.

1.2.5 Diversidade dos contextos locais

As evoluções económicas, demográficas, institucionais e técnicas manifestam-se de formas diversas consoante os países e os territórios. Assim, diferenças importantes se fazem sentir conforme a densidade e distribuição da população e a proximidade ou afastamento relativamente aos centros urbanos:

> segundo a densidade e distribuição da população

– os constrangimentos que pesam sobre os serviços à população são muito diferentes, conforme a densidade ultrapasse 80 habitantes/km² ou seja inferior a 10 habitantes/km². Mas, mais do que a densidade média, são as formas de concentração ou de dispersão que se tornam determinantes: por exemplo, um território de fraca densidade pode dispor de zonas de concentração demográfica (vilas-sede) que assegurem um conjunto de serviços de base para as populações rurais. De uma maneira geral, existe uma relação directa entre a dimensão das localidades e o número de serviços disponíveis, como revela o inquérito seguinte realizado em Inglaterra.

INGLATERRA: PRESENÇA DE COMÉRCIOS EM FUNÇÃO DA DIMENSÃO DAS FREGUESIAS RURAIS

Dimensão da localidade	Localidades que dispõem de, pelo menos, uma loja
0-99 hab.	8%
100- 199 hab.	18%
200- 299 hab.	33%
300- 499 hab.	51%
500- 999 hab.	78%
1000-2999 hab.	96%
3000- 9999 hab.	99%
Total	58%

Fonte: “1997 Survey of Rural Services”,
The Rural Development Commission.

> **segundo a proximidade dos centros urbanos** – uma zona rural próxima de uma cidade será submetida a uma concorrência mais forte dos serviços oferecidos por esta e a uma pressão demográfica mais intensa (forte presença de migrantes diários, reformados, etc.). O desenvolvimento dos serviços à população será, pois, uma questão crucial para evitar que o território não se torne numa “zona dormitório”. Deste ponto de vista, a instalação de serviços adaptados às exigências de novas populações e a procura de um nível de qualidade suficiente para concorrer com os

serviços oferecidos pela cidade próxima podem constituir um ponto de apoio para recriar uma vida local.

Pelo contrário, em territórios afastados das cidades ou de acesso mais difícil, para os quais a ausência de massa crítica demográfica representa um verdadeiro problema, a questão da prioridade dos serviços a manter coloca-se de duas formas diferentes:

- > em termos dos serviços essenciais a conservar para prevenir a desertificação;
- > em termos de desenvolvimento de serviços específicos para servir ou atrair certas categorias da população (jovens casais, pessoas idosas, etc.)

1.3 Os serviços à população como motor do desenvolvimento rural

No contexto actual, a adaptação ou a manutenção dos serviços às pessoas não é apenas um novo desafio para as populações rurais. É também um verdadeiro motor para o desenvolvimento rural, nomeadamente, em aspectos como a criação de empregos e de novas actividades, a mobilização e a coesão social, novas formas de utilização dos recursos, as ligações com outros territórios. O todo integra-se num projecto global de desenvolvimento territorial.

1.3.1 A criação de empregos

Novas exigências de serviços emergem actualmente em meio rural. São nomeadamente a consequência:

- > da vontade de alargar a toda a população o acesso aos serviços de assistência pessoal, ainda que em lugares afastados;
- > da aspiração a uma melhor qualidade de vida que considera outras necessidades para além das básicas. Isto implica o alargamento do acesso aos serviços culturais, de tempos livres, etc.

Estas exigências oferecem oportunidades de emprego em diferentes domínios:

- > procedimentos administrativos e de mediação entre estruturas e cidadãos;
- > gestão flexível de serviços itinerantes ou a distância;
- > criação de serviços culturais, de lazer, etc.

Existem duas abordagens em matéria de criação de empregos nos serviços:

- > uma abordagem especificamente orientada para a luta contra o desemprego (perspectiva a curto prazo). O sector dos serviços à população é com efeito muitas vezes entendido como encerrando reservas de emprego que permitem inserir desempregados de baixas qualificações ou jovens que entram no mercado de trabalho;
- > uma abordagem visando, antes de mais, preencher algumas carências em serviços de proximidade e apostando no tempo (perspectiva a mais longo prazo).

É necessária uma combinação destas duas abordagens para se poder assegurar, simultaneamente, uma certa eficácia em termos de criação de empregos e uma certa qualidade dos serviços fornecidos. Convém, com efeito, evitar a criação de serviços e/ou de empregos “em saldo”.

Esta combinação pode ser assegurada por:

- > modalidades de concertação mais flexíveis entre sector público, sector privado e sector associativo;
- > uma nova legitimidade do sector associativo para a gestão dos fundos públicos;
- > um acompanhamento por via da formação contínua.

1.3.2 A criação de novas actividades

Múltiplos exemplos mostram que a instalação de um serviço pode ser um motor para lançar outras actividades: a criação de um centro de serviços em meio rural pode ter um efeito de bola de neve e atrair novas actividades; as sinergias são possíveis entre os serviços de transporte ou de informação e os outros serviços; o lançamento de um novo serviço pode ser necessário para rendibilizar um outro, etc.

Em Lozère (Languedoque-Rossilhão, França), a “comuna” de Massegros (321 habitantes num “cantão” de 833 habitantes) já não dispunha de qualquer comércio, o que obrigava os habitantes a fazerem as compras numa localidade situada a 15 km. Temendo perder os seus habitantes, a autarquia transformou um local de sua propriedade numa mercearia, sucursal da grande superfície da vila e praticando os mesmos preços. Contudo, a falta de distribuição de combustível na pequena “comuna” obrigava os habitantes a terem ainda que se deslocar à povoação-sede, aproveitando para aí fazer as suas compras e prejudicando assim a nova mercearia. A autarquia decidiu, então, responsabilizar-se pela instalação de um depósito de combustível, assumindo ainda a cobertura de eventuais riscos de exploração. O depósito consegue, contudo, cobrir as suas despesas de funcionamento e a mercearia tornou-se hoje perfeitamente viável⁴.

[4] Fonte: CRIT Lot et Garonne (França)

OS SERVIÇOS DE PROXIMIDADE: DUAS ABORDAGENS EM MATÉRIA DE CRIAÇÃO DE EMPREGOS

Abordagem	Programa de luta contra o desemprego	Projecto de criação de serviços
Objectivo	Criação de itinerários de inserção	Criação de serviços através de novas fórmulas que combinam trabalho remunerado e voluntário, respostas a necessidades sociais e economia de mercado
Disposições legais relativamente ao emprego	Disposições derogatórias reservadas a tarefas de duração limitada, com encargos de pessoal reduzidos para os empregadores	Empregos regidos pelo direito comum Legislação sobre voluntariado
Tipos de actividades abrangidas	Actividades socialmente úteis em domínios não concorrenciais, desenvolvidas pelo sector público ou pelo associativo sob impulso dos poderes públicos	Actividades de interesse colectivo, desenvolvidas por entidades autónomas com fins não lucrativos
Financiamento	Financiamentos públicos	Combinação de recursos financeiros

Fonte: Jean-Louis Laville, “Les services de proximité en Europe”, Syros Alternatives, p.114

1.3.3 A mobilização dos actores e a coesão social

Salvar um serviço ameaçado de extinção ou criar um novo serviço para responder a uma necessidade local pode ser o motor de uma tomada de consciência colectiva por parte dos habitantes, reforçando assim as suas referências identitárias comuns e uma certa coesão social. Este processo pode gerar comportamentos de consumo que já não respondam apenas a opções económicas mas também a opções de pertença a uma comunidade local.

Na zona LEADER Stirling (Escócia, Reino Unido), os habitantes de uma aldeia decidiram retomar, sob a forma de cooperativa em que todos adquiriram quotas (15 euros cada uma), a única loja local que estava prestes a desaparecer. Desejosos de assegurar a viabilidade da cooperativa, começaram por fazer aí as suas compras, o que permitiu rendibilizar a empresa. Este espaço serve também de posto dos correios e tornou-se progressivamente num centro de encontros e de novas relações sociais (a montra da loja é decorada, rotativamente, pelas diferentes associações locais, por alunos da escola da aldeia, etc.).

1.3.4 Novas formas de utilização dos recursos

Os serviços à população permitem valorizar recursos que estavam até então por explorar ou sub-utilizados. Isto pode incluir infra-estruturas, mão-de-obra, competências, etc.

Várias autarquias de Emília-Romana, (Itália), a começar por Parma em 1991, criaram “bancos do tempo e da solidariedade”. As pessoas que aderem disponibilizam tempo para fornecer prestações em troca de outros serviços. O tempo é aqui a unidade de troca. Estes bancos permitem responder “gratuitamente” a certas necessidades, criando uma verdadeira rede de competências individuais baseada na reciprocidade e igualdade. O desenvolvimento dos Bancos do Tempo assenta num sentimento de pertença a uma mesma comunidade e na existência de problemas correntes por resolver.

Desenvolveram-se dois tipos de Bancos do Tempo:

- > os bancos de tipo “territorial” reúnem os habitantes de um território restrito que trocam entre si múltiplas prestações;*
- > os bancos de tipo “temático” organizam-se em torno de um grupo, de um local ou de uma preocupação específica (troca de serviços escolares entre pais de alunos, por exemplo).*

1.3.5 Ligações com outros territórios

Viabilizar um serviço em meio rural implica por vezes recorrer a uma organização em rede que permita melhorar a qualidade ou reduzir o custo de certas prestações. O território beneficia, então, de ligações com outros territórios que, por seu turno, podem abrir novas perspectivas de desenvolvimento. A organização em rede permite, nomeadamente, agrupar as necessidades (viabilizar a procura, sobretudo nas zonas de fraca densidade) e modernizar a oferta (melhor acesso a soluções tecnológicas apropriadas)

Na zona LEADER Stad-Och Land (Suécia), face à perspectiva de encerramento da escola da sua aldeia, os habitantes tomaram a iniciativa em 1996 de colocar em rede as escolas locais. Isto permite partilhar serviços de ensino à distância e melhorar a qualidade do ensino para escolas que só dispõem de um pequeno número de alunos. Inicia-se agora uma cooperação com territórios escoceses confrontados com as mesmas dificuldades.

1.3.6 A integração dos serviços num projecto de desenvolvimento territorial

A criação de serviços à população em meio rural ganha muito em ser integrada numa estratégia territorial de conjunto, desempenhando um papel motor também a este nível. Esta integração abre outros horizontes em termos de identidade e de objectivos comuns, nomeadamente em termos de qualidade; permite também melhor coordenar os serviços, encontrar complementaridades pertinentes e assegurar uma melhor distribuição espacial; uma melhor coordenação conduz também a uma utilização mais racional dos recursos, permitindo em certos casos baixar os limiares de arranque e/ou de viabilidade. Enfim, uma estratégia de conjunto facilita a identificação de certos serviços-chave para o desenvolvimento do território.

a) Conseguir apoio e reforçar a identidade cultural

Os constrangimentos estruturais do meio rural tornam mais difícil garantir os mesmos níveis de diversidade e de qualidade dos serviços na cidade. O desenvolvimento de novas tecnologias contribui para a redução da diferença entre cidade e campo, mas nunca a poderá suprimir completamente.

Os territórios rurais dispõem, contudo, de trunfos ligados à sua especificidade e à sua identidade. Os valores próprios ao mundo rural, tais como a tranquilidade e o espaço, podem também ser postos em evidência. Além disso, a personalização dos serviços, uma certa qualidade das relações humanas e uma melhor participação dos utilizadores são geralmente melhor asseguradas no campo.

Esta noção muito mais ampla de qualidade de um serviço, assente na especificidade de um território rural e na sua identidade, abre perspectivas inovadoras em termos de desenvolvimento. O sector dos serviços à população em meio rural já não aparece, pois, como um sector doente, pouco eficaz, de que é preciso – na melhor das hipóteses – corrigir os defeitos, mas como um vector de expressão e afirmação da identidade de um território. É um motor de desenvolvimento que permite atrair populações em torno de uma certa imagem da qualidade de vida e de uma identidade territorial renovada e moderna.

Assim, a qualidade de vida é um conceito muito utilizado na promoção da imagem dos territórios rurais.

Nos arredores de Aichach-Friedberg (Baviera, Alemanha), zona à priori sem carácter particular e entalada entre as cidades vizinhas de Munique e Augsburg, os actores locais reunidos em parceria construída com o LEADER estão a criar uma nova identidade territorial, que se apoia na origem histórica da dinastia de Wittelsbach dos reis da Baviera, cujo território foi o seu berço. O slogan de Aichach-Friedberg tornou-se, a partir de agora, “Terra dos Wittelsbach: terra boa para viver, terra boa para amar, terra moderna”.

b) Coordenar os serviços, encontrar complementaridades e assegurar um certo equilíbrio

Integrar a criação dos serviços em estratégias territoriais permite igualmente melhor coordenar os serviços e encontrar complementaridades entre eles para melhor servir as populações.

Estas complementaridades ao nível de um território rural podem encontrar-se, assim, em matéria de serviços de transporte, integrando-os num serviço de conjunto, vendido como tal aos clientes.

Em certas zonas rurais da Holanda, os transportes em meio rural beneficiam de um sistema de correspondências entre o comboio e táxis colectivos que se responsabilizam pelo encaminhamento dos passageiros entre o seu local de partida/destino e a estação. Os bilhetes vendidos aos viajantes são bilhetes únicos que integram estes dois serviços num só.

Complementaridades deste tipo podem encontrar-se entre serviços de natureza diferente.

Em Bregenzerwald (Áustria), sob o impulso do grupo LEADER, os actores locais (agricultores, hoteleiros, proprietários de restaurantes, transportadoras, etc.) associaram-se para vender um serviço integrado aos turistas, apresentado sob a forma de uma carta-pacote, que permite aceder a um grande número de serviços existentes no território durante a sua estadia.

Mais ainda do que a complementaridade entre os serviços, uma abordagem territorial de conjunto permite assegurar um certo equilíbrio na distribuição espacial dos serviços. Esta pode ser discutida de maneira concertada com os diferentes actores envolvidos e tornar-se assim num factor de mobilização e desenvolvimento. É nomeadamente o caso dos serviços que atraem a juventude (escolas de música, centros culturais ou desportivos, etc.) que podem ser repartidos, de comum acordo, por autarquias diferentes, assegurando assim em cada uma delas a presença de um pólo atractivo.

c) Assegurar uma utilização mais racional dos recursos

Uma abordagem territorial permite também efectuar um balanço dos recursos disponíveis e encontrar por vezes formas mais racionais de os utilizar. Isto pode envolver, por exemplo, as infra-estruturas existentes (escolas, correios, autarquias, etc.) ou ainda os recursos humanos sub-utilizados (desempregados, jovens, pessoal especializado residente no local mas trabalhando fora do território, etc.). Uma melhor utilização dos recursos disponíveis permite em certos casos baixar os limiares de arranque das actividades e tornar viáveis serviços, por vezes essenciais, que não existiam até então ou que corriam o risco de desaparecer.

Na pequena ilha de Holmon (Suécia), uma casa de apoio a reformados começou a funcionar com 7 empregados, graças a solidariedades locais que permitiram reduzir os custos das prestações: um médico natural da ilha assegura um serviço semanal gratuito quando vem a casa ao fim-de-semana, a pessoa que dirige a instituição é substituída por voluntários locais quando está doente, etc. A criação deste serviço tornou-se possível graças a uma abordagem concertada ao nível do território, que permitiu identificar e mobilizar certos recursos não utilizados até então, nomeadamente o médico natural da região.

d) Identificar e pôr em prática serviços-chave para o desenvolvimento de um território

Alguns serviços são particularmente importantes para a dinâmica de desenvolvimento de um território. É nomeadamente o caso de todos os serviços ligados à informação (meios de comunicação locais) que podem desempenhar um papel fundamental, não só em termos de informação local, mas também na mobilização das populações e criação de referências comuns (consciência colectiva e valorização dos elementos de identidade do território, reflexões comuns, intercâmbios de informação, de pontos de vista, etc.).

Parte 2

Criar serviços à população em meio rural

Criar serviços à população em meio rural

A parte anterior mostrou como a satisfação das necessidades em serviços às populações em meio rural é uma questão complexa e difícil.

Nesta segunda parte, serão apresentadas algumas pistas de reflexão metodológica para a instalação de serviços à população integrados num projecto territorial de conjunto.

A primeira secção (2.1) dedica-se sobretudo ao diagnóstico da situação, em termos de balanço entre a oferta e a procura, ponto de partida para definir objectivos e uma estratégia ao nível de um território rural. A segunda secção (2.2) apresenta elementos metodológicos da execução para preencher os desníveis entre a oferta e a procura. A terceira secção (2.3) contribui com alguns elementos de reflexão sobre o papel dos grupos LEADER para a criação de serviços à população.

Analisaremos nomeadamente nesta parte as margens de manobra existentes para a criação e manutenção dos serviços face aos constrangimentos estruturais dos territórios rurais e às mutações do contexto geral. Reflectir-se-á igualmente sobre as prioridades a adoptar e a hierarquização dos serviços, assim como sobre as possibilidades de encontrar complementaridades com os centros urbanos.

2.1 Fazer o balanço entre a oferta e a procura

A criação de serviços à população num território rural passa por uma análise da evolução da procura de serviços e das possibilidades da oferta no conjunto do território. Esta primeira etapa conduz à identificação dos desníveis existentes entre a oferta e a procura, ponto de partida para definir objectivos e uma estratégia para os serviços à população que se integre num projecto territorial de conjunto.

Tanto a oferta como a procura de serviços e os desníveis entre os dois podem analisar-se segundo quatro pontos de vista complementares:

- > em termos de distância;
- > em termos de adaptabilidade;
- > em termos de qualidade;
- > em termos de preço.

2.1.1 Analisar a procura real e potencial

A procura de serviços à população obedece de início a comportamentos e modos de vida gerais que encontramos por todo o lado e que evoluem no tempo (assim, é hoje inteiramente natural o contacto com o mundo exterior através da televisão ou do telefone, enquanto há 50 anos atrás esta ligação com o exterior era assegurada pela escrita e pela leitura: jornais, correio). Podem existir algumas particularidades conforme os níveis de rendimento e a identidade cultural de cada território rural.

Caracterizar a procura num território rural consiste, pois, em determinar, antes de mais, os modos de vida que constituem referências para as populações deste território e aos quais continuam ligadas. Assim, em inúmeras localidades rurais a existência de um café é a expressão de uma procura fortemente enraizada de um local de encontro e de vida social. A ligação intensa à escola da aldeia ou à farmácia local é um outro exemplo de referência social.

Importa também considerar as evoluções em termos de percepção das necessidades e os constrangimentos e oportunidades que emergem das mudanças mais gerais já analisadas anteriormente de forma sucinta.

Isto conduz à caracterização da procura em termos de prioridades. Ora, estas prioridades são mais ou menos expressas e explícitas. Um meio de as tornar mais explícitas é dar oportunidade às populações para confrontarem as suas necessidades; o que pode ser realizado sob a forma de um diagnóstico participativo (ou “auditoria de aldeia”) ou dos exercícios clássicos de entrevista, ou ainda utilizando serviços existentes para detectar as novas necessidades, tais como as estruturas de informação, acolhimento, etc.

A análise destas prioridades permite analisar a procura sob os quatro ângulos já mencionados: distância, adaptabilidade, qualidade e preço.

a) A análise da procura em termos de distância

A procura é mais ou menos exigente em termos de distância segundo o tipo de serviço, a frequência de utilização e a disponibilidade de transporte. Em certos casos, a proximidade do serviço é indispensável para a satisfazer; noutros casos, uma certa distância a percorrer torna-se uma condição aceitável.

Mais do que a própria distância, é a duração da deslocação o critério a considerar, assim como a possibilidade de aceder a vários serviços num mesmo local. Assim, os modos de vida levam os consumidores a atribuir uma enorme importância à concentração geográfica dos serviços.

b) A análise da procura em termos de adaptabilidade

Vários elementos entram em linha de conta na procura da adaptabilidade de um serviço:

- > o carácter periódico ou irregular da procura (a necessidade de acesso a uma biblioteca pode ser mensal ou bimensal, a compra semanal de carne, etc.);
- > as exigências em termos de horários.

A procura em termos de adaptabilidade está ligada às tendências da vida moderna e emergem das necessidades das famílias monoparentais, das mulheres que trabalham, dos jovens em busca de inserção, etc.

A procura da adaptabilidade nem sempre é evidente e pode exprimir-se sob a forma de uma procura geral não especificada. Algumas pessoas podem, por exemplo, reclamar um jardim de infância numa aldeia, quando

esta necessidade pode ser satisfeita abrindo-se um centro infantil apenas nos dias de mercado. Os pedidos de serviços devem, pois, ser interpretados para se identificar o nível de adaptabilidade mais pertinente.

Por outro lado, as situações de isolamento podem gerar pedidos particulares em termos de adaptabilidade, tais como o agrupamento da informação, o relacionamento com outras pessoas ou instituições, a organização de meios de transporte mediante chamada telefónica, etc.

c) A análise da procura em termos de qualidade

A procura em termos de qualidade é de dois tipos:

- > por um lado, a **qualidade técnica** de um serviço, que é em geral codificada segundo normas reconhecidas e integrada pelas populações a partir de comparações com o mundo exterior;
- > por outro lado, as **qualidades humanas** de um serviço, isto é, tudo o que diz respeito às relações, acolhimento, personalização dos serviços.

d) A análise da procura em termos de preço

A procura de serviços são mais ou menos solventes: ainda que seja explícita, os consumidores nem sempre têm meios para suportar inteiramente os custos. Coloca-se então a questão do preço, condições e qualidade do serviço.

e) A análise da procura real e potencial

A análise da procura de serviços disponíveis não diz respeito apenas aos habitantes do território, mas também às populações potencialmente interessadas pelo território (turistas, viajantes, novos residentes, etc.). Os serviços turísticos de informação podem desempenhar um papel de detecção deste tipo de procura.

É o caso de South Pembrokeshire (País de Gales, Reino Unido), onde questionários de satisfação simples são distribuídos aos turistas nos pubs, lojas, etc., locais que desempenham também um papel de centros de informação. Estes questionários servem para identificar as necessidades em serviços, tais como são sentidas pelas pessoas que estão de passagem. Esta abordagem facilita a construção de respostas adequadas por parte dos operadores locais, numa zona cujo desenvolvimento depende fortemente do turismo.

2.1.2 Analisar a oferta real e potencial

Tal como para a procura, a análise da oferta de serviços num território rural pode ser analisada a quatro níveis.

a) A análise da oferta em termos de distância

Uma primeira abordagem da oferta de serviços poderá consistir na identificação das ofertas existentes em termos de proximidade:

Quais são os serviços que continuam próximos?

Quais são aqueles que, pelo contrário, estão concentrados? Onde? Por que razões?

Que ameaças pesam sobre as ofertas de proximidade?

Que serviços desapareceram? Por que razões?

Como foram compensados?

Quais são, em contrapartida, aqueles que se tornaram mais próximos (graças às novas tecnologias, à mobilidade dos serviços ou por outras razões)?

Quais as políticas autárquicas/territoriais de distribuição espacial da oferta de serviços para assegurar uma qualidade de vida em todos os espaços?

A questão coloca-se também em termos da acessibilidade destas diferentes ofertas, e, portanto, da oferta de transporte colectivo existente. Quais são as populações excluídas de uma oferta porque não dispõem de serviços de transporte apropriados?

b) A análise da oferta em termos de adaptabilidade

Qual é o nível de flexibilidade da oferta em relação a procuras particulares? Por exemplo, existem agrupamentos das diferentes ofertas numa mesma estrutura? Existem polivalências?

Como evoluiu a oferta em termos de adaptabilidade? Quais os exemplos de evolução? Quais são as tendências dominantes no território: adaptabilidade de serviços às novas exigências (demográficas, económicas, etc.) ou antes supressão / concentração?

c) A análise da oferta em termos de qualidade

Qual é o nível de participação dos consumidores na constituição da oferta de serviços? Como são considerados os seus pedidos?

Quais são as características da qualidade da oferta local em relação às das cidades mais próximas? Esta questão coloca-se nalguns casos em termos de concorrência entre as ofertas locais e as ofertas mais concentradas.

Por exemplo, os pais de alunos preferem muitas vezes enviar as suas crianças para escolas mais afastadas que asseguram uma melhor qualidade de ensino do que a escola local.

Noutros casos, coloca-se a questão em termos de complementaridade entre ofertas locais e ofertas mais concentradas que permitem obter um melhor nível de qualidade. Por exemplo, um serviço médico local pode assegurar uma complementaridade com um hospital na cidade com o qual trabalhe em estreita colaboração.

d) A análise da oferta em termos de preço

Quais são os preços praticados pelas diferentes ofertas no território? Quais são as concorrências existentes? Nomeadamente, em que é que a diferença de preços entre o nível local e o nível urbano pode compensar o custo de uma deslocação à cidade?

A competitividade de uma oferta em termos de preço depende em grande medida da combinação dos recursos que utiliza: recursos públicos, trabalho voluntário, infraestruturas existentes, etc. Quais são os mecanismos ou as políticas que, ao nível territorial, asseguram uma combinação óptima dos recursos disponíveis (participação dos utentes, concertação entre fornecedores, etc.)?

Em resumo, a oferta de serviços pode seguir diferentes tendências em relação ao tipo de fornecedores, como mostra o quadro seguinte.

ANÁLISE DA OFERTA POR TIPO DE FORNECEDORES

Fornecedor	Sector público	Sector privado	Meio associativo
Distância	A oferta, que estava antes des-centralizada, tem tendência para seguir uma lógica de rendibilidade e de concentração	A oferta agrupa-se a fim de atingir uma massa crítica suficiente para assegurar o equilíbrio económico.	Para certos serviços, os recursos voluntários e associativos permitem a manutenção do serviço ao nível local.
Adaptabilidade	Rigidez nas estruturas Carácter especializado da oferta reproduzindo o modelo urbano. Contudo, procura da adaptabilidade quando a capacidade de decisão está mais próxima do território.	Mobilidade de certos serviços (sobretudo comerciantes ambulantes e mercados semanais; por vezes balcões bancários ambulantes).	Melhor adaptabilidade, personalização e consideração das exigências particulares.
Qualidade	Procura de uma qualidade tipo. Novos mecanismos de consideração das exigências dos consumidores. A qualidade pode continuar fraca nas situações de monopólio ou ausência de mecanismos de pressão por parte dos consumidores.	Adaptação às normas de qualidade tipo, mas maior diversificação sob o efeito de concorrência. Ausência de envolvimento dos utilizadores. Precaridade crescente do emprego, com repercussões negativas sobre a qualidade.	Qualidade extremamente variável em função do nível de reconhecimento, dos recursos disponíveis, etc. Mais do que da estrutura, a qualidade depende do nível de envolvimento pessoal dos responsáveis. Procura de participação dos utilizadores, fornecedores e consumidores em conjunto.
Preço	Preços tipo ou serviços gratuitos. Preços ponderados em função dos rendimentos.	Submetidos à concorrência. Quanto mais os serviços estão próximos das populações dispensas mais caros são.	Serviços gratuitos ou indexados em função dos rendimentos. Na sua maioria destinam-se a combater as carências.

2.1.3 Identificar os desníveis entre a oferta e a procura

Seguindo a mesma lógica utilizada para a análise da procura e da oferta, os desvios entre oferta e procura podem manifestar-se de quatro maneiras:

- > em termos de distância: existe um desvio quando a distância a que se encontra o serviço procurado está para além do limite aceitável para o utilizador, por razões de custos, tempo de deslocação ou de não acesso a meios de transporte adequados. De uma maneira geral, a distribuição espacial dos serviços não responde às expectativas dos consumidores;
- > em termos de adaptabilidade: existe um desnível se a oferta de serviços não está a satisfazer os utilizadores em termos de diversidade das prestações propostas, modalidades de disponibilização, horários de funcionamento, rigidez na concepção e utilização da estrutura, abordagem especializada (a única resposta à fraca densidade é o encerramento do serviço);

- > em termos de qualidade: existe um desvio quando não existe adaptação da oferta em termos de conteúdos, quando a opinião dos consumidores não é considerada, quando a procura dispersa não permite assegurar um serviço de qualidade aceitável;
- > em termos de custos – os desníveis em termos de preços aparecem quando os preços praticados são incompatíveis com o poder de compra dos consumidores (grupos sociais desfavorecidos, por exemplo).

A identificação dos desníveis entre a oferta e a procura de serviços passa por uma consulta aos habitantes sob a forma de inquéritos, diagnóstico participativo, balcão de recepção das reclamações e insatisfações, etc. Também aqui, o estabelecimento de uma hierarquia é particularmente importante para identificar os elementos que vão ser determinantes para a manutenção das populações no local ou para atrair novas populações.

AS RELAÇÕES QUALIDADE/DISTÂNCIA E INTENSIDADE/DISTÂNCIA: DOIS BALANÇOS A REALIZAR

> *Balanço qualidade/distância*

A exemplo de um produto (agro-alimentar, turístico, etc.), qualquer serviço é submetido a uma análise qualidade/distância por parte do consumidor. Se a qualidade do serviço é fraca, a sua proximidade não é um parâmetro determinante da procura, ainda que o acesso a este serviço não implique uma deslocação.

> *Balanço intensidade/distância*

A intensidade de utilização (quotidiana, periódica, excepcional, etc.) de um serviço é também um factor determinante da procura. Para serviços excepcionais (carta de condução, passaporte, etc.), o consumidor está disposto a percorrer distâncias maiores, enquanto que, para os serviços ligados à vida quotidiana, a proximidade se torna importante. Graças às tecnologias apropriadas, contudo, alguns serviços excepcionais podem tornar-se serviços de proximidade, melhorando assim a qualidade de vida das populações rurais.

2.2 Corrigir os desníveis entre a oferta e a procura

Uma nova adequação da oferta à procura em meio rural passa por novas lógicas de mobilidade, serviços à distância e multifuncionalidade que permitam abranger uma proporção mais ampla da população e baixar os limiares de rendibilidade, racionalizando os recursos. Estas soluções implicam geralmente concertações entre diferentes tipos de actores e de recursos a níveis que ultrapassam por vezes a escala local.

2.2.1 Corrigir os desvios em termos de distância

São utilizados usualmente para resolver o problema da distância entre a oferta e a procura três tipos de abordagens:

> **os serviços móveis e itinerantes** – as ludotecas itinerantes em Portugal, as bibliotecas itinerantes francesas, os bancos ambulantes na Irlanda são apenas alguns exemplos da extensão do campo de aplicação deste tipo de solução.

Criada em 1993, a ludoteca itinerante de Mértola (zona LEADER Serra do Caldeirão, Alentejo/Algarve, Portugal) tem por objectivo o desenvolvimento das capacidades criativas das crianças. Quatro dias por semana, e à razão de dois montes por dia, apoia os professores das escolas isoladas permitindo-lhes o desenvolvimento de um trabalho em equipa e a renovação dos seus recursos pedagógicos. Numa zona montanhosa que dispõe de uma rede de transporte muito deficiente, esta ludoteca representa também um local de encontro e de comunicação para crianças e professores isolados devido à dispersão do habitat.

Criado em 1995, o centro infantil móvel de Hond-schoote (Nord-Pas-de-Calais, França) é composto por uma “reboque” equipada, que circula à razão de meio-dia por semana em cada uma das 7 freguesias envolvidas no dispositivo, com o objectivo de assegurar um serviço de guarda a crianças dos 3 aos 6 anos nos dias de mercado. Em cada uma das freguesias existe uma sala equipada e disponível para alargar o espaço da carrinha. Aproveitou-se este sistema para propor também um serviço de apoio infantil num máximo de 20 horas por semana para mulheres que estão prontas para se deslocarem às diferentes freguesias. As tarifas são calculadas em função do rendimento familiar.

A fim de facilitar a procura de emprego para os desempregados, organizou-se um dispositivo de acolhimento itinerante na região de Toulouse (França): O “Autocarro para a Economia e o Emprego” circula em todas as pequenas localidades situadas num raio de vinte quilómetros em torno da cidade. São aí asseguradas permanências, afixadas ofertas de emprego, e oferece-se um vasto leque de informações ligadas à procura de emprego, etc.⁵

A instalação destes serviços ambulantes exige, uma concertação entre várias freguesias nos territórios próximos com o mesmo tipo de necessidades ou a vontade de uma organização ou empresa de tornar móvel uma parte dos seus serviços para melhor atender os clientes.

> a utilização de novas tecnologias de comunicação

– a noção de “tele-serviço” ou “serviço à distância” aplica-se hoje a um número crescente de domínios: telemedicina, teletrabalho, distribuição de formulários administrativos pela Internet, telebancos, etc.

No âmbito da sua política de revitalização do interior da ilha, o grupo LEADER Corse (França) contribuiu para a instalação na localidade isolada de Levie de um “videoguichet”, que permite aos cidadãos efectuarem à distância uma série de formalidades administrativas (estado civil, abonos de família, procura de emprego, etc.), para o que necessitavam anteriormente de quatro horas de viagem. Este sistema, que associa telemática e vídeo, oferece também serviços económicos aos empresários, nomeadamente, o acesso a bases de dados e a possibilidade de organizarem videoconferências com as associações profissionais. Pretende-se agora a instalação de “videoguichets” em cada micro-região da “Ilha da Beleza” (outro nome dado à Córsega, NDT).

> o agrupamento de vários tipos de serviços no seio de um mesmo organismo, público (por exemplo, o correio) ou privado (por exemplo, um comércio) – é a noção de “multi-serviços”.

Na zona de Creuse (Limousin, França), o Correio oferece outros tipos de serviços, tais como a distribuição de botijas de gaz, a reserva e venda de bilhetes de comboio, a recolha das ofertas e procuras de empregos, etc.

Na Alemanha, os novos “Nachbarschaftsladen” (comércio de proximidade) servem ao mesmo tempo de lojas de conveniência, de antena de venda por correspondência, de correios, de banco, de oficina de pequenas reparações, etc. Incluem por vezes também um espaço de café e um quiosque de lotaria⁶.

[5] Fonte: CRIT Lot et Garonne (França)

[6] Fonte: LEADER Magazine n.º 9, Verão 1995

Em Blackdown Hills (Somerset/Devon, Inglaterra, Reino Unido), as lojas de aldeia foram organizadas em rede de gabinetes de informação para utilização pelos habitantes mas também pelos turistas. Encontram-se aí informações sobre transportes locais, actividades de lazer, centros de saúde; dados sobre as oportunidades económicas; várias informações-chave para os visitantes, tais como alojamento, animação (itinerários de percursos, aluguer de bicicletas, etc.), produtos locais, etc. Os “pólos públicos” franceses entram também nesta lógica. Em zonas rurais pouco povoadas, reúnem serviços autárquicos, departamentais e/ou nacionais, tais como a Agência Nacional para o Emprego, Gás de França, Electricidade de França, a Caixa de Apoio Familiar, a Mutualidade Social Agrícola, as associações locais, etc. 62% dos serviços prestados abrangem acolhimento, aconselhamento, informação, orientação e distribuição de documentação. O tratamento dos dossiers representa 28% das prestações contra 10% para a entrega de títulos. 50% das prestações abrangem o emprego, a formação e a inserção, 25% a acção social, 10% os serviços públicos comerciais, 4% o equipamento e o alojamento. 5% dizem respeito à agricultura, pequenas e médias empresas, assuntos económicos e fiscalidade.⁷

- > **uma distribuição espacial equilibrada da gama dos serviços oferecidos** – Uma visão global do território (assegurada no âmbito de acordos inter-municipais ou de parcerias territoriais) permite planear a distribuição dos serviços de maneira a responder melhor à procura dispersa. Os serviços de tempos livres (culturais, desportivos, etc.) por exemplo, podem distribuir-se pelo território, de maneira a que cada aldeia possa, rotativamente, ocupar-se e beneficiar de um serviço específico.

2.2.2 Corrigir os desníveis em termos de adaptabilidade

Observa-se hoje uma vontade de adaptar a oferta à procura de serviços, nomeadamente no que diz respeito a:

- > **horários**, que são estabelecidos, antes de mais, em função das necessidades dos consumidores e utentes.

Em Arcos de Valdevez (Norte, Portugal), um serviço de ajuda aos idosos abre a partir de agora as suas portas à noite. É, com efeito, durante os períodos nocturnos que os idosos isolados sentem mais necessidade de apoio e de segurança. Podem, portanto, durante o dia dedicar-se às suas ocupações habituais

(pequenas criações de gado, jardinagem, etc.) em suas casas, e de noite vão para o centro, onde alguns dispõem de um quarto pessoal e aí passam a noite. O centro assegura também diversos serviços de apoio, tais como a lavagem de roupas, preparação de refeições, serviços de saúde, etc.

- > **serviços sob o mesmo tecto** – a melhoria da qualidade dos serviços passa por uma diversificação e uma complementaridade dos diferentes tipos de serviços, geralmente agrupados no mesmo espaço.

O agrupamento dos serviços é uma fórmula cada vez mais frequente nas aldeias suecas. Em Trangsviken (Jamtland), localidade de 600 habitantes, criou-se uma “Casa das Associações”, que visa revitalizar a zona: vários actores socioeconómicos locais juntaram-se para transformar um edifício do centro da aldeia em centro polivalente abrangendo correio, biblioteca, creche, restaurante, sala de espectáculos, ginásio, assim como um serviço médico. Ao todo, são 14 actividades que estão assim agrupadas numa superfície modulável de 1700 m².

2.2.3 Corrigir os desníveis em termos de qualidade

Este objectivo pode ser atingido apostando em:

- > **personalização e humanização das prestações**

Em Itália, algumas autarquias rurais instalaram em casa de pessoas idosas um sistema de vídeo que lhes permite a qualquer momento entrar em contacto directo com um operador à distância. Isto introduz um elemento muito importante no ambiente humano das pessoas em causa: o sentimento de segurança.

Em Naverbyn (Suécia), o agrupamento de serviços para as pessoas idosas e para a primeira infância, num mesmo centro polivalente, permitiu intensificar as relações entre gerações e melhorar o ambiente humano destas pessoas. As refeições e certos momentos de lazer são partilhados, mas cada idoso tem a possibilidade de se retirar a qualquer momento para o seu quarto e as crianças dispõem dos seus próprios espaços de jogos. Além da melhoria da qualidade do serviço, sobretudo no plano humano, este agrupamento permitiu viabilizar uma estrutura de acolhimento numa zona de muito fraca densidade populacional.

[7] Fonte: Lettre de la DATAR – Ministério Francês do Ordenamento do Território e do Ambiente – Outubro de 1997

> **a melhoria da qualidade em termos de conteúdo**

No Val de Bruche (Alsácia, França), duas mulheres associaram-se para lançar uma livraria em meio rural. Para viabilizar o projecto, tinham que atrair os leitores que tinham o hábito de fazer as suas compras na cidade. Elas apostaram então na qualidade do serviço, lançando uma associação de leitores que anima debates sobre os livros vendidos e constitui um verdadeiro fórum cultural e espaço de convívio para a população local. Em ligação directa com os habitantes, a livraria pode assim adaptar a sua oferta às expectativas dos consumidores e desempenhar um papel de animador cultural ao nível local.

> **a criação de espaços de encontro multifuncionais**

– responde também a uma preocupação de qualidade dos serviços em meio rural.

Em várias freguesias rurais da Suécia, grupos locais saídos da campanha Hela Sverige Ska Leva (Toda a Suécia deve viver) a favor do mundo rural, reabilitaram estruturas já existentes, agrupando nelas várias funções, incluindo actividades de lazer, reuniões de grupos e assegurando também alguns serviços de base (correio, centro de saúde, etc.). A viabilização da estrutura é assegurada pelas contribuições dos diferentes utilizadores.

2.2.4 Corrigir os desníveis

em termos de preços

No que diz respeito aos preços das prestações, a redução do desnível entre oferta e procura passa, antes de mais, por uma diminuição dos custos dos serviços. Três tipos de soluções são possíveis:

> **uma melhor utilização dos recursos disponíveis –**

Os recursos disponíveis são muitas vezes afectados a um único tipo de utilização, sem que outros usos sejam possíveis. A sua mutualização entre vários serviços permite reduzir os custos de utilização. Isto abrange:

- **as infra-estruturas** – *numa aldeia de Norfolk (Inglaterra, Reino Unido), foi concebido um edifício escolar de maneira a poder servir ao mesmo tempo de escola para as crianças durante o dia, de espaço teatral à noite, de gabinete médico duas vezes por semana e até de local de culto ao Domingo. A chave do sucesso desta iniciativa reside na arquitectura interior do centro, que é modulável, graças a um sistema de divisórias amovíveis. Este complexo multi-serviços abrange 2000 pessoas, o que permite viabilizar a escola desta aldeia de 900 habitantes*⁸.

- **os meios de transporte** – a utilização do transporte do correio para encaminhar medicamento e alimentos, por exemplo;

- **os recursos humanos** – *numa outra pequena aldeia de Norfolk (Inglaterra, Reino Unido), um garagemista retomou as actividades do correio, que tinha sido fechado por falta de rentabilidade. A garagem transformou-se também em loja e, graças à acumulação destas três actividades, em que cada uma por si só seria inviável (o correio realiza apenas 150-200 transacções por semana, das quais 70 a 80 são para levantar a pensão), a empresa acaba por assegurar um emprego permanente ao garagemista e a um membro da sua família*⁹.

> **o agrupamento das procuras dispersas** – graças aos meios de transporte e de comunicação, um mesmo serviço pode responder a procuras dispersas e atingir uma escala rentável.

Em Emilia-Romana (Itália), sob o impulso das autarquias locais, várias pequenas freguesias utilizam os serviços de cantina de uma empresa pública para servir diariamente a domicílio refeições quentes aos idosos. É assim possível melhor rentabilizar os equipamentos da unidade central que funciona, portanto, com base em custos reais. De referir que a entrega de refeições e os controlos de qualidade são também organizados colectivamente;

> **uma gestão flexível assegurada pela combinação de recursos públicos e de trabalho voluntário** – a gestão dos serviços pelos próprios utilizadores é um meio de obter ganhos de produtividade e de eficácia importantes.

Existem múltiplos exemplos na Europa de serviços de ocupação de tempos livres e culturais onde a infra-estrutura é disponibilizada pelas entidades públicas e a gestão é assegurada pelos próprios utilizadores.

[8] Fonte: Malcolm Moseley e Gavin Parker – *The joint provision of rural services* – The Rural Development Commission – Rural research report n.º 44 – p.67-69.

[9] Fonte: Malcolm Moseley e Gavin Parker – op. cit p.75-76

**CARACTERÍSTICAS DOS DIFERENTES TIPOS DE FORNECEDORES
INTERVENIENTES NA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS À POPULAÇÃO**

Tipo de fornecedores	Sector público	Sector privado	Meio associativo
Formas de financiamento dos serviços	Subvenções, financiamentos públicos	Capital privado	Cotizações
Lógica	Redistribuição, equidade	Mercado	Reciprocidade, coesão social
Constrangimentos	Rigidez administrativa Gestão indiferenciada dos orçamentos	Rendibilidade financeira	Reconhecimento legal e legitimidade
Maior capacidade em termos de:			
> Tipos de serviços	Serviços sociais de base	Aprovisionamento Serviços especializados	Assistência personalizada Cultura Lazer
> Conhecimento	Conhecimento do território	Conhecimento do mercado	Conhecimento das pessoas
> Gestão	Gestão de equipamentos/ infra-estruturas	Gestão de stocks	Gestão de pessoas
> Redução dos custos	Custo das infra-estruturas	Custo de gestão	Custo do trabalho (voluntariado)

**2.2.5 Criar sinergias
entre fornecedores para assegurar
a adequação da oferta à procura**

Os poderes públicos, as empresas privadas e o meio associativo têm cada um as suas lógicas próprias e são submetidos a constrangimentos particulares. Cada sector possui também capacidades específicas em termos de tipos de serviços, de conhecimentos, de gestão e de redução dos custos, como o resume o quadro seguinte.

Tradicionalmente, estes diferentes tipos de fornecedores trabalham de maneira separada, porque barreiras de natureza diversa (administrativa, jurídica, ideológica, cultural, etc.) reduzem as possibilidades de parcerias entre si.

Ora, a concertação entre estes diferentes tipos de fornecedores pode ser o meio para se ultrapassarem os limites da oferta de serviços e suprir os desvios com a procura, em particular num contexto de fraca densidade populacional. Como o sugere o quadro acima, a parceria entre sectores público, privado e associativo permite, nomeadamente, colocar em rede as diferen-

tes competências e conhecimentos (das pessoas, dos mercados, do território) e aceder a vários tipos de recursos, com custos reduzidos.

Esta concertação pode permitir também dar resposta a procuras que, encaradas separadamente, não são solventes e cuja satisfação implica ajustamentos progressivos em termos financeiros.

Em Itália, um acordo entre municípios rurais, uma cadeia de grande superfície ("COOP") e uma associação de voluntários permite assegurar a entrega de produtos alimentares aos idosos, ao domicílio, sem aumento de preço: a grande superfície recebe as encomendas, prepara os pratos e disponibiliza um veículo, enquanto o serviço de entrega é assegurado pela associação de voluntários que recebe para isso uma contribuição financeira das autarquias.

Mas a concertação entre os sectores público, privado e associativo esbarra com frequência em dificuldades, designadamente de ordem jurídico-regulamentar, ao nível local. Assim, uma empresa privada não pode normalmente gerir fundos públicos e vice-versa.

Em Itália, para se ultrapassar em parte esta dificuldade, foi votada uma lei em 1990 (Lei 142/90: legislação sobre as autonomias locais) a fim de permitir às autarquias locais afectarem fundos de origem privada (por exemplo, de patrocinadores) directamente a fins específicos e sem passar pelo orçamento geral autárquico. Isto consegue-se através de uma estrutura para-pública, autónoma, criada para atingir um objectivo preciso e capaz de gerir fundos de fontes diferentes.

A integração de voluntários na organização dos serviços colectivos pode também, por vezes, causar alguns problemas legais ou de adaptação contratuais: as associações têm as suas próprias regras, as legislações fiscais e do trabalho nem sempre são adaptáveis, etc.

Colocam-se dificuldades de concertação também entre instituições públicas. Quando a abordagem do serviço público é sectorial e especializada, as decisões são muitas vezes tomadas ao nível central por diferentes ministérios, geralmente em função de um planeamento global e de uma viabilidade financeira definida em termos sectoriais. O encerramento de escolas, hospitais, certas vias de caminho-de-ferro e correios são alguns exemplos desta lógica. Resta então saber que meios estão disponíveis ao nível local para influenciar ou encontrar alternativas a tais decisões.

2.3 O papel dos grupos LEADER

Devido à sua natureza específica, os grupos de acção local LEADER (GAL) podem desempenhar um papel básico para integrar a instalação de serviços à população num projecto territorial de conjunto, tanto nas fases de diagnóstico e de concepção, como nas de execução e avaliação. Graças aos seus contactos, os GAL podem igualmente apoiar a instalação e organização de redes inter-territoriais.

Os serviços à população não constituíram até agora um domínio importante da acção LEADER. Contudo, muitos grupos de acção local deram-se conta de que é possível intervir neste domínio, graças à sua posição privilegiada. Com efeito, os GAL desempenham um papel reconhecido em meio rural, no que diz respeito à identificação das necessidades das populações, à criação dos laços sociais, à procura de soluções adaptadas e sua apropriação pelos habitantes. Porque agrupam as forças vivas dos territórios rurais no seio de parcerias locais e porque desenvolvem laços estreitos com outros níveis institucionais e territoriais, os GAL podem agir de muitas maneiras no domínio dos serviços à população.

2.3.1 Analisar os serviços existentes e os recursos disponíveis

A análise dos serviços existentes e dos recursos disponíveis é a primeira etapa de um trabalho de animação sobre os serviços ao nível de um território. Este processo pode ser realizado, por exemplo, através da elaboração de **mapas de serviços e de recursos**, que poderão servir de instrumentos de reflexão colectiva entre os diversos parceiros envolvidos (ver na parte “instrumentos” o mapa realizado para a zona LEADER Millevaches em França). Este exercício permite realizar um primeiro balanço dos trunfos e dificuldades do território, de conhecer por exemplo o nível de concentração dos serviços nas localidades-sede, as situações de concorrência ou de complementaridade, os acordos possíveis entre fornecedores para novos serviços, etc. Este inventário crítico interessa-se pelos serviços públicos e privados, quer estejam presentes no territórios ou sejam exteriores. A **dimensão histórica** deste inventário (serviços que tenham desaparecido no passado ou se tenham modificado) permite avaliar a medida das evoluções em curso.

A análise pode também incidir sobre a **taxa de utilização** das infra-estruturas, dos locais e dos equipamentos instalados, permitindo uma primeira reflexão sobre as alternativas possíveis de utilização.

O objectivo é, em todo o caso, o de alimentar uma reflexão local sobre os serviços (públicos ou privados) que convém apoiar, sobre aqueles que é necessário fazer evoluir, sobre aqueles que é preciso articular de outra forma, sobre aqueles que é preciso criar, etc.

2.3.2 Identificar as necessidades não satisfeitas e as procuras emergentes

O diagnóstico das necessidades não satisfeitas e das procuras emergentes implica um contacto directo com as populações e integra-se no trabalho de animação dos GAL.

Com efeito, só estando permanentemente à escuta dos habitantes será possível identificar as suas insatisfações e hierarquizá-las em função da sua importância para a manutenção das pessoas no local ou para a chegada de novas famílias.

Para além desta análise, trata-se de compreender os modos de vida desejados pelos habitantes de um território: para os jovens, por exemplo, o acesso possível a certos tipos de animação (cafés, discotecas, cinema, etc.) pode ser um critério determinante para continuar a viver na terra natal.

Um tal diagnóstico deve poder considerar igualmente as necessidades expressas pelas populações dos territórios mais ou menos marginalizados e pouco susceptíveis de representar um mercado rendível. Trata-se também de apreender as novas expectativas que se exprimem em consequência das evoluções sociológicas em curso nos territórios rurais (modificação da composição das famílias, transformação dos modos de vida, envelhecimento da população, chegada de novos residentes, etc.).

O **diálogo** pode ajudar a definir as necessidades e as procuras dos diversos grupos sociais. Pode ser organizado em torno da questão “como queremos viver no nosso território?” e tomar formas mais ou menos colectivas (organização de debates, jogos de simulação, etc.). Um tal trabalho de animação pode desempenhar um papel-chave na afirmação de uma identidade territorial e de um projecto de vida comum aos habitantes do território.

2.3.3 Participar na definição e na partilha de novos critérios e objectivos

A este nível de análise, surgem desníveis entre os serviços existentes e o que os habitantes desejam prioritariamente, em termos de distância e acessibilidade, adaptabilidade, qualidade e preço.

Estes desvios conduzem à definição de certos critérios e objectivos, tanto para a evolução dos serviços existentes como para a criação de novos serviços que possam servir de referência para os diferentes actores envolvidos.

Por exemplo, em termos de adaptabilidade e de qualidade, se uma condição importante para as famílias é poderem dispor de serviços de apoio de qualidade para às crianças, depois das aulas, um critério poderá ser a capacidade das escolas em propor actividades extra-escolares (desportivas, recreativas, educativas, etc.).

Os GAL podem desempenhar um papel importante a este nível, não apenas na definição dos critérios de adaptabilidade e de qualidade, mas também na sua apropriação pelos fornecedores de serviços, graças a um trabalho de sensibilização e de animação com pessoas e actores que estejam envolvidos e/ou sejam susceptíveis de dar resposta.

2.3.4 Apoiar a concepção de soluções inovadoras

Este primeiro trabalho de sensibilização e de animação pode levar à concepção de soluções visando responder aos objectivos e critérios identificados, quer pela melhoria dos serviços existentes, quer pela criação de novos serviços. Este trabalho de concepção implica, em geral, a mobilização de novos actores e a criação de vínculos entre os sectores público, privado e associativo.

A redução dos desníveis em termos de distâncias pode passar pela instalação de um novo serviço. Aqui, a acção das autarquias locais poderá ser determinante.

Para responder à procura dos jovens que desejam poder ter acesso a actividades diversas (cinema, piscina, ringue de patinagem, discotecas, etc.) concentradas na cidade mais próxima (Metz, a 40km), a autarquia de La Chasse (250 habitantes, Lorraine, França) disponibilizou, a tempo parcial, um autocarro; os jovens, agrupados em associação, gerem entre si a utilização no limite de um crédito total de quilómetros acordado numa base mensal.

Para corrigir os desníveis em termos de adaptabilidade e de qualidade, o relacionamento com novos actores e novas referências pode ser particularmente importante: uma loja local poderá, por exemplo, graças a contactos com os produtores locais organizados com o apoio de um grupo LEADER, vender produtos caseiros de qualidade e responder assim à procura de certas categorias da população (novos residentes, turistas de passagem, etc.).

Por último, os desníveis em termos de preços conduzem também à necessidade de encontrar soluções inovadoras, a fim de reduzir os custos. Estas soluções podem assentar na utilização de novas tecnologias, mas também podem procurar explorar uma combinação mais judiciosa dos recursos e das estruturas existentes. Podemos, por exemplo, propor a reunião de diversos serviços num mesmo local ou criar novas ligações contratuais entre os serviços públicos e as empresas privadas, ou ainda lançar um serviço que utilize uma proporção mais ou menos significativa de trabalho voluntário.

Também a este nível, o trabalho de animação dos GAL pode revelar-se decisivo, introduzindo uma nova ideia sobre um território (um serviço ambulante, por exemplo), pondo em contacto e agrupando actores que possam desempenhar um papel complementar, organizando os apoios técnicos necessários, garantindo assistência na montagem financeira, etc. Os GAL podem também desempenhar um papel decisivo na mobilização do trabalho voluntário.

2.3.5 Avaliar a viabilidade das soluções previstas

A concepção de respostas inovadoras deve ser acompanhada logicamente de uma análise da viabilidade das soluções concebidas, antes de serem postas em prática.

Além dos estudos de viabilidade propriamente ditos, o papel dos GAL a este nível pode ser o de ajudar os actores envolvidos a avaliar os riscos, encontrar soluções para os reduzir e encontrar formas de compensação, designadamente ao nível dos financiamentos.

Esta avaliação da viabilidade e dos riscos vai muito além dos aspectos estritamente económicos e financeiros dos serviços em causa (solvência do mercado, custos dos investimentos, possibilidades de financiamento do funcionamento, perenidade a longo prazo, capacidade de mobilizar o capital de arranque, etc.). Abrange também questões de ordem jurídica (estatuto da estrutura prevista, estatuto dos prestadores, respeito pelas regras da concorrência, etc.). Deve interrogar-se também sobre os equilíbrios locais: o projecto em questão não se arrisca a chocar com certos interesses e a provocar assim reacções de rejeição?

2.3.6 Apoiar a instalação de novos serviços

A instalação de novos serviços é sempre uma fase delicada. Muitas vezes, as condições previstas no projecto inicial não se realizam (desistência de certos actores, problemas inesperados, etc.). Importa então encontrar soluções de reserva, pois certos problemas exigem por vezes respostas rápidas. É um momento em que os portadores de projectos têm necessidade de se sentir apoiados e de constituir uma rede de relações para consolidar o seu projecto.

Os grupos LEADER, devido à sua inserção numa rede diversificada ao nível local e a um nível mais global, podem facilitar os contactos e a construção destas relações. Por outro lado, os apoios que são capazes de prestar poderão tomar formas muito diversas, desde a ajuda à montagem dos dossiers até à informação do público sobre um novo serviço, passando pela procura de financiamento ou pela instrução de certos pontos técnicos, etc.

2.3.7 Apoiar a continuidade dos projectos

Uma vez assegurada a fase de arranque, os projectos têm muitas vezes dificuldades em manter-se. Nomeadamente, uma fase crítica pode aparecer ao fim de um a três anos, no momento em que os entusiasmos iniciais começam a decair, em que os voluntários começam a desmotivar-se, em que a iniciativa já não beneficia dos apoios financeiros ao arranque e quando é preciso assegurar uma certa autonomia num período em que o projecto ainda não conseguiu afirmar-se no mercado.

Importa então imaginar soluções que possam permitir ao projecto vigorar e ultrapassar esta fase difícil, o que passa por vezes por uma combinação a fazer com outros serviços.

No Alentejo Centro (Portugal), o grupo LEADER Terras Dentro tinha apoiado o lançamento de vários restaurantes típicos para responder a uma procura crescente de serviços de restauração de qualidade por parte dos turistas. Ao fim de um ano, na pequena cidade de Moura, relativamente isolada, um dos restaurantes informou o GAL que, por falta de clientes, teria de fechar as portas. Para evitar este revés, imaginou-se organizar semanalmente neste restaurante um debate, ao jantar, sobre um tema ligado ao desenvolvimento local, e isto durante um período de três meses. O programa LEADER organizava os convites e financiava as refeições destes dias. Esta actividade cultural, que desempenhou, além de mais, um papel importante de animação na zona, permitiu ao restaurante dar-se a conhecer e ganhar clientela suficiente para se tornar viável no final da operação.

Como mostra este exemplo, uma boa maneira de apoiar a continuidade dos projectos é ajudá-los a inserir-se no mercado local, assegurando-lhes uma **promoção**. Isto pode ser organizado, quer para um serviço singular, quer para um conjunto de serviços, por exemplo, produzindo um guia sobre os serviços existentes na região, destinado às populações locais e às pessoas de passagem (turistas, etc.).

2.3.8 Avaliar para evoluir

A avaliação dos serviços instalados é uma das chaves do sucesso. Permite:

- > identificar os pontos fracos e as dificuldades, assim como os elementos de sucesso sobre os quais é possível apoiar-se para melhorar a viabilidade e a qualidade do serviço;
- > antecipar as medidas a tomar na base desta avaliação;
- > retirar as lições dos sucessos e dos insucessos para o lançamento de outros serviços.

Geralmente, as avaliações são inexistentes ou são efectuadas de maneira esporádica, empírica e não sistemática. Os grupos LEADER podem desempenhar, portanto, um papel importante a este nível, mobilizando os diversos actores envolvidos em torno de uma avaliação conjunta.

Para que uma avaliação dê inteiramente os seus frutos, é importante, efectivamente, que seja partilhada pelos actores envolvidos (fornecedores de serviços, financiadores, utilizadores, etc.). Uma avaliação conjunta pode então desempenhar um papel de animação particularmente interessante, permitindo que cada um se reposicione: aos utilizadores, de melhor definir as suas procuras; aos fornecedores, as suas dificuldades e possibilidades; aos eventuais financiadores, as suas expectativas e compromissos. Assim se recria um consenso (ultrapassando até incompreensões ou conflitos latentes) e se introduz um novo impulso no serviço.

2.3.9 Formar profissionais e voluntários chamados a fazer viver estes novos serviços

A **formação** é um elemento fundamental para melhorar e viabilizar um serviço. As necessidades de formação podem aparecer no momento do lançamento do projecto, mas também mais tarde, nomeadamente no momento da avaliação.

A análise das necessidades de formação é um momento importante, que pode desempenhar um papel decisivo no sucesso deste processo. Com efeito, se estas necessidades forem discutidas entre fornecedores de serviços, utilizadores e formadores, os objectivos da formação serão partilhados, o que lhes assegura uma pertinência muito maior.

As necessidades de formação podem incidir, tanto sobre questões de saber-fazer, como de “saber-ser” (tais como a responsabilização dos actores).

A formação pode tomar várias formas. A formação em alternância, por exemplo, é particularmente interessante porque permite verificar o interesse do ensino que é transmitido, de o corrigir à medida que vai decorrendo e em função das necessidades, e de assegurar um certo acompanhamento na melhoria dos serviços visados. A formação contínua, aliás, é um instrumento de actualização indispensável à boa gestão dos serviços às pessoas.

10 – Organizar as redes inter-territoriais

Os grupos LEADER estão à altura, graças aos seus contactos e à sua participação em múltiplas redes (a começar pela própria Rede LEADER), de introduzir uma dimensão inter-territorial aos serviços à população, dimensão geralmente necessária para facilitar a sua viabilização ou melhorar a sua qualidade. Os GAL podem, por exemplo:

- > estabelecer relações com serviços urbanos, para completar e adaptar o grau de viabilidade ou para melhorar a qualidade de um serviço local. Um serviço de saúde local pode, por exemplo, geminar-se com um grande hospital situado na cidade;
- > criar um serviço comum a vários territórios rurais, permitindo assim a obtenção de uma massa crítica que seria impossível atingir ao nível apenas de um só território.

Parte 3

Alguns instrumentos

Fazer da análise dos serviços rurais um instrumento de animação

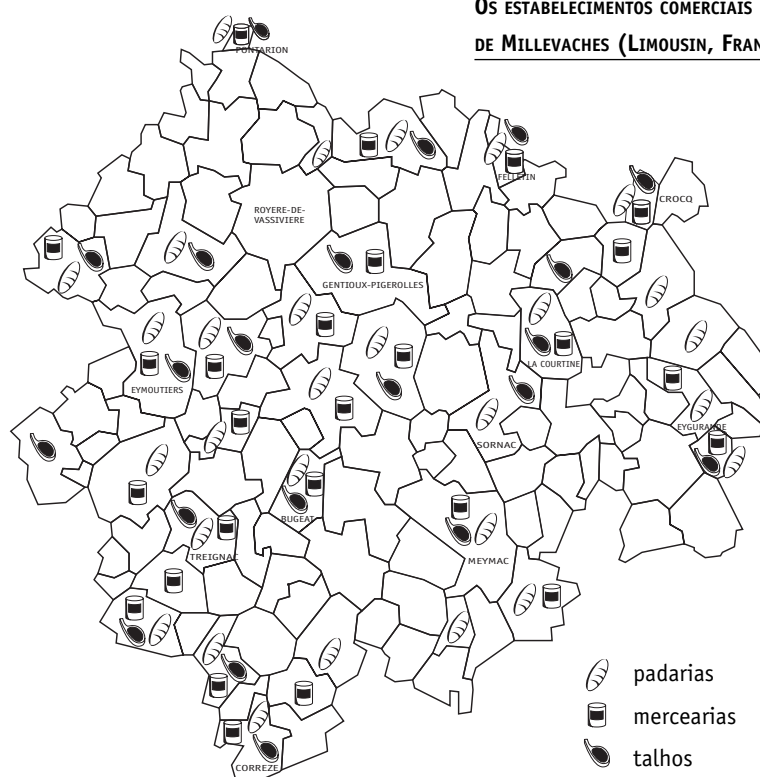
O instrumento aqui apresentado foi preparado pelo grupo LEADER Millevaches (Limousin, França). O documento original compreende uma série de fichas cartográficas, destinadas a analisar, com os habitantes, a evolução da população e dos serviços presentes no território.

É acompanhado por fichas que contêm o traçado das distâncias para melhor se perceber as deslocações exigidas para o acesso a serviços situados em pólos urbanos.

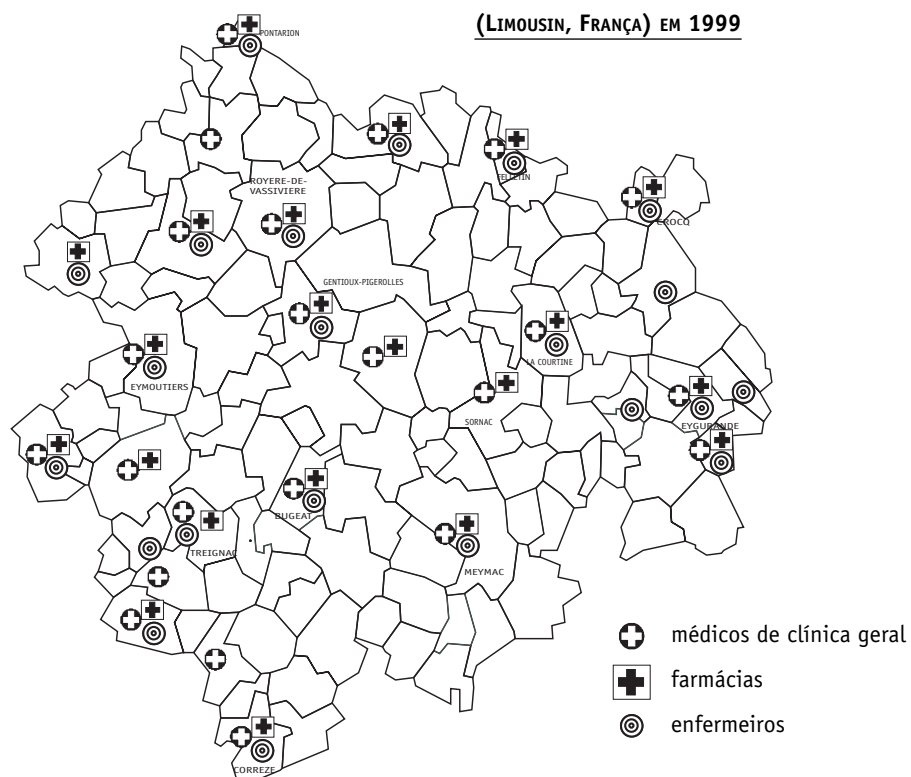
O objectivo destas fichas é identificar, com a população:

- > eventuais desníveis entre oferta e procura em termos de distância;
- > a evolução dos serviços no decurso dos 10 a 20 anos precedentes, para daí retirar conclusões em termos de melhoria ou de retrocesso (encerramento, aumento das distâncias a percorrer, etc.) dos serviços fornecidos;
- > soluções que possam permitir reter melhor alguns serviços nas zonas rurais remotas (agrupamento da procura ao nível de várias autarquias, introdução de serviços móveis, etc.).

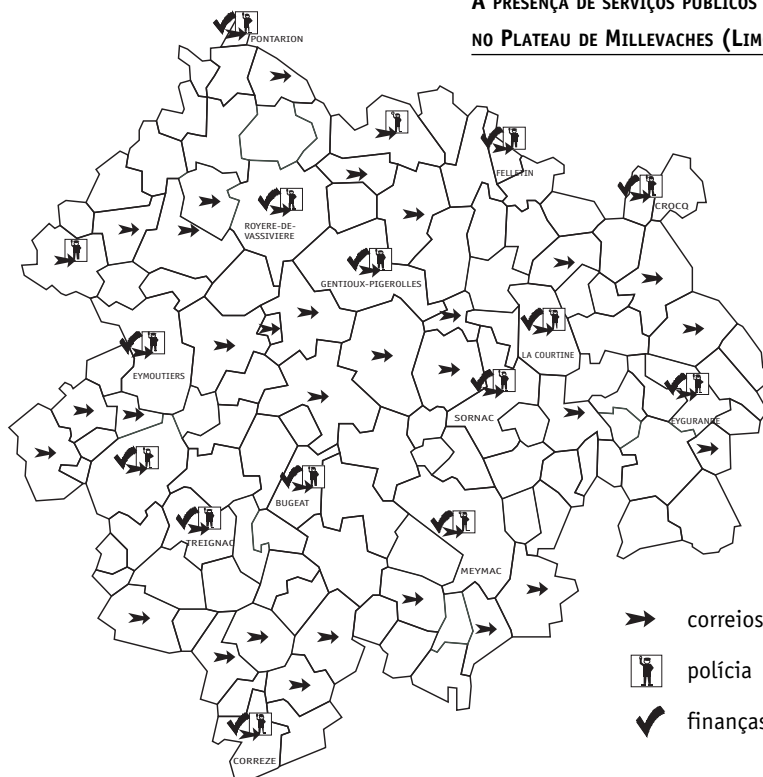
**OS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS NO PLATEAU
DE MILLEVACHES (LIMOUSIN, FRANÇA), EM 1999**



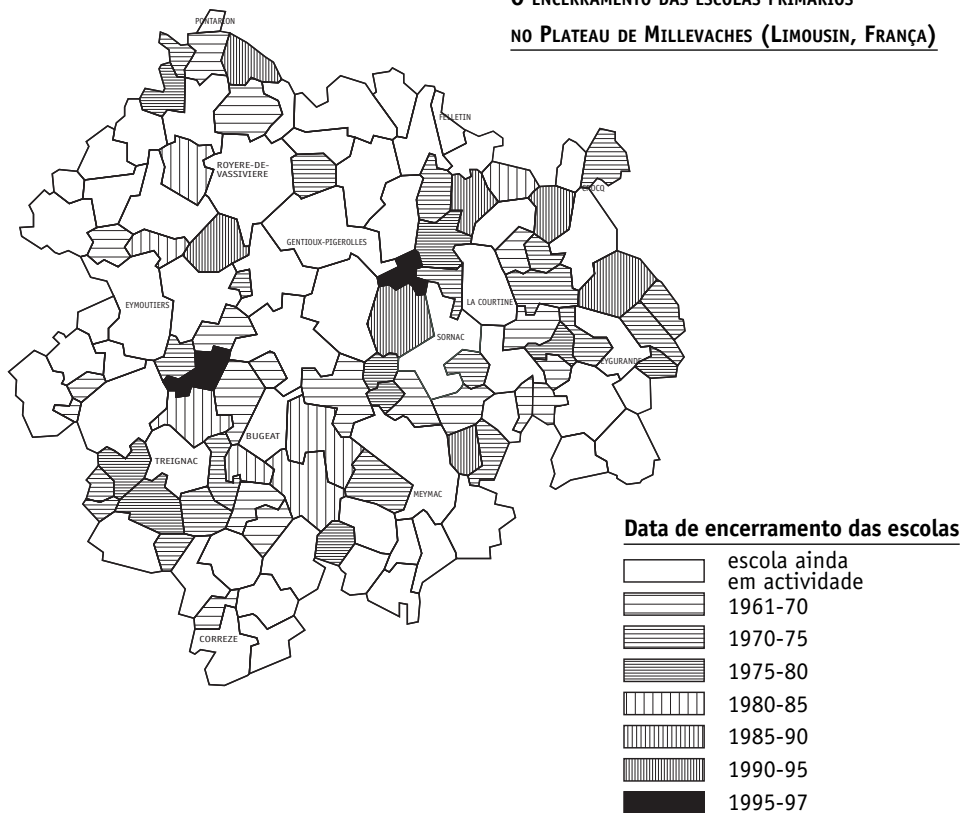
**OS SERVIÇOS MÉDICOS NO PLATEAU DE MILLEVACHES
(LIMOUSIN, FRANÇA) EM 1999**



**A PRESENÇA DE SERVIÇOS PÚBLICOS
NO PLATEAU DE MILLEVACHES (LIMOUSIN, FRANÇA)**



**O ENCERRAMENTO DAS ESCOLAS PRIMÁRIOS
NO PLATEAU DE MILLEVACHES (LIMOUSIN, FRANÇA)**



FICHA-INSTRUMENTO 2

Inventariar os recursos disponíveis

Este instrumento permite apreender melhor o grau de utilização e de acessibilidade (infra-estruturas, meios de transporte, distâncias, horários, etc.) dos serviços disponíveis num território. Trata-se de tornar os recursos mais multifuncionais e polivalentes, a fim de reduzir o limiar de viabilidade de cada serviço.

Para isso, podem utilizar-se quadros-tipo, como por exemplo:

PARA AS INFRA-ESTRUTURAS

Infra-estruturas	Utilizações actuais	Disponibilidade (horários, distâncias)	Possibilidades de utilização	Ajustes necessários
Escolas				
Câmara				
Igrejas				
Bibliotecas				
Centros desportivos				
Correios				
Comércios				
etc.				

PARA OS MEIOS DE TRANSPORTE

Tipo de transporte	Utilizações actuais	Disponibilidade (horários, lugares disponíveis)	Possibilidades de utilização	Ajustes necessários
Transporte escolar				
Distribuição do correio				
Recolha de produtos (leite, etc.)				
Comerciantes ambulantes				
etc.				

Cada tipo de solução é estudado em função da respectiva viabilidade.

Afinar a melhoria dos serviços

Este instrumento pode permitir uma análise mais cuidada dos desníveis entre a oferta e a procura, nomeadamente em termos de qualidade e de personalização dos serviços.

Etapa 1: Analisar as necessidades específicas e o grau de satisfação de cada categoria socio-profissional, de idade, etc.

Esta análise pode efectuar-se através:

- > de um inquérito junto das pessoas;
- > da instalação de pontos de encontro, de gabinetes (fixos ou móveis) que permitam a recolha de opiniões, desejos, reclamações, sugestões, etc.

Etapa 2: Tratamento e sistematização dos dados recolhidos

Formalizar um certo número de procuras expressas, em termos de:

- > tipos de serviços procurados;
- > expectativas específicas (flexibilidade dos horários, personalização do serviço, etc.);
- > número e distribuição dos prestadores.

Etapa 3: Identificar as possibilidades de criação de uma oferta correspondente a cada procura ou tipo de procura e aos níveis de qualidade requeridos

- > quem poderá assegurar a oferta?
- > podem utilizar-se serviços já existentes para reduzir os custos?
- > que acordos, investimentos em equipamentos, formações, etc. serão necessários?

Em Newstead (Inglaterra, Reino Unido), zona que enfrenta problemas de desemprego e de delinquência desde o encerramento de uma mina em 1987, foi criado um centro de serviços e de aconselhamento aos cidadãos no interior de um posto de polícia. Inclui um centro de educação e de formação para adultos e acolhe serviços itinerantes de saúde. Este centro permite à polícia instaurar uma certa confiança com a população, desenvolver medidas de prevenção e orientar os utentes para outros serviços sociais. O centro permite também assegurar certos serviços durante a noite, sobretudo de assistência aos jovens.¹⁰

Etapa 4: atingir a massa crítica necessária à viabilização da oferta

Celebrar acordos multi-territoriais entre várias administrações.

Na província de Luxemburgo (Wallonie, Bélgica), o serviço “Samaritel” assegura um atendimento personalizado à distância aos idosos. Trabalha 24 horas por dia, em várias freguesias, a partir de um único centro de operação. Os idosos têm a possibilidade de alertar o centro através de um simples impulso no aparelho que transportam e o centro mobiliza imediatamente a ajuda mais próxima e mais adequada¹¹.

[10] Fonte: Malcolm Moseley e Gavin Parker – Op. Cit.

[11] Fonte: Observatório Europeu LEADER

– Acções Inovadoras e Desenvolvimento Rural – ficha n.º S05

FICHA-INSTRUMENTO 4

Avaliar a qualidade dos serviços

A “árvore de qualidade” é um instrumento de acompanhamento e avaliação da qualidade dos serviços, que considera o conjunto dos actores envolvidos: utentes, prestadores, empregados, etc.

O exemplo aqui utilizado é a árvore de qualidade aplicada nos lares da 3ª idade de Castel San Pietro Termo (Emília-Romana, Itália), mas esta metodologia pode ser transferida para outros contextos e/ou tipos de serviços.

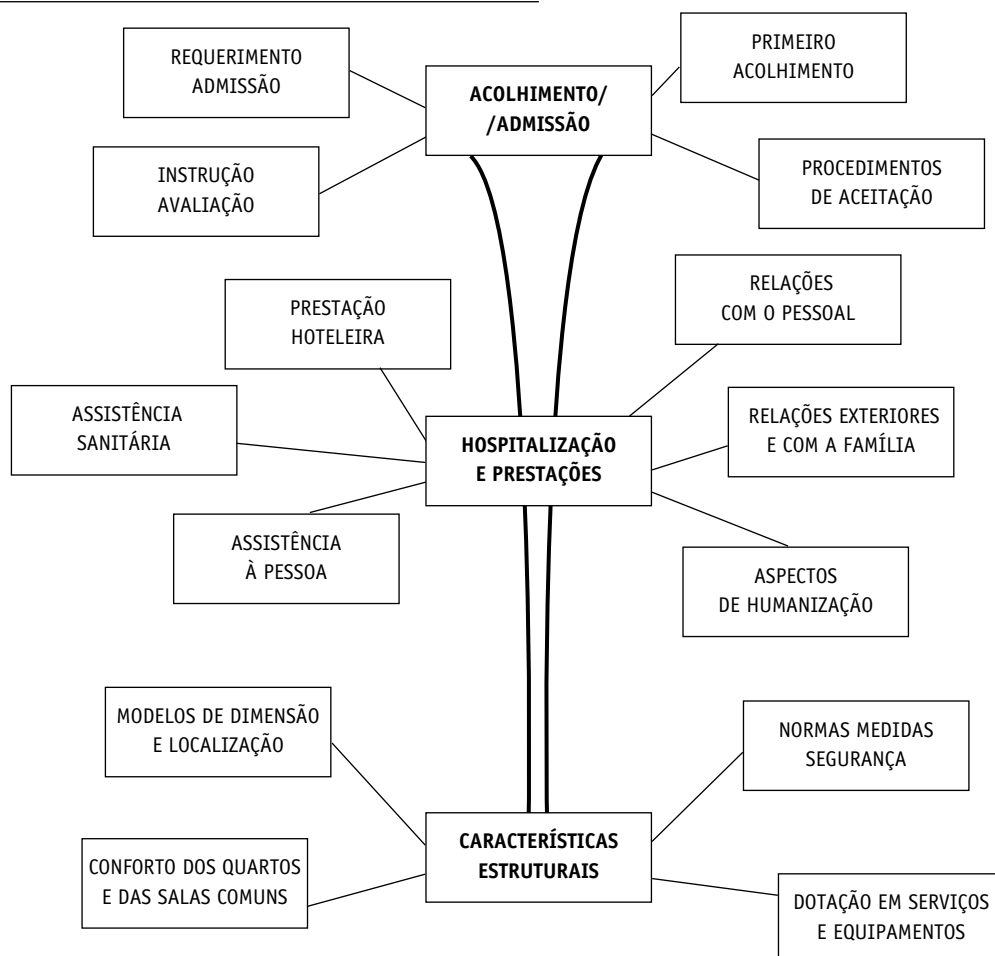
Os indicadores de qualidade avaliados com esta “árvore de qualidade” são, por exemplo:

Acolhimento/admissão. Eficácia dos serviços administrativos: condições de acesso aos escritórios e horários de abertura; clareza e simplicidade dos formulários a preencher; personalização na resposta telefónica e identificação dos operadores, etc.

Hospitalização e prestações. Rapidez dos serviços de geriatria; rapidez e cortesia nas visitas ao domicílio; rapidez na nomeação de um responsável pelo acompanhamento do caso; rapidez e objectividade na avaliação das condições socioeconómicas, etc.

Características estruturais. Rapidez e transparência no que diz respeito à lista de espera; informação aos utentes e envolvimento da família; simplicidade e clareza dos aspectos administrativos e contabilísticos; actualização das listas de espera; integração na rede; apresentação dos recém-chegados(as) aos residentes e ao pessoal; visita à estrutura e ao quarto; personalização do ambiente e da estadia; definição concertada do programa de assistência individual.

QUALIDADE DO SERVIÇO NUM LAR DA TERCEIRA IDADE



A formação ao serviço da qualidade

Para acompanhar o desenvolvimento das actividades públicas ou privadas no domínio dos serviços às pessoas, a Região Emilia-Romana (Itália) criou um programa de formação profissional a todos os níveis, envolvendo tanto os assistentes de base que se iniciam na actividade, como a formação contínua ou a reciclagem do pessoal mais antigo.

Este tipo de formação faz parte das prioridades da Região. Antes do lançamento das diferentes formações, os municípios realizam um recenseamento das necessidades das estruturas e das empresas locais.

Alguns dos módulos utilizados nestas formações são reproduzidos aqui como exemplos de um processo que visa a melhoria da qualidade das prestações por via da formação contínua do pessoal.

Exemplo 1 – Formação dos assistentes de base para os idosos

Cada formação reúne cerca de 25 participantes numa duração total de 350 horas, das quais 130 dedicadas a abordagens práticas. O programa dirige-se a operadores potenciais do sector que ainda não receberam formação específica. A posse de um certificado de qualificação profissional faz parte dos requisitos essenciais para aceder a empregos neste sector.

A formação compreende:

Módulo A (40 horas): contexto institucional e perfil profissional de assistente/operador. O módulo inclui elementos de sociologia, legislação socio-sanitária, organização dos serviços;

Módulo B (68 horas): utilizadores do serviço, tipologia e problemas principais. O módulo inclui métodos de trabalho social, elementos de psicologia, psiquiatria e geriatria;

Módulo C (48 horas): assistência às pessoas e às famílias. O módulo inclui noções de assistência de enfermagem, como as terapias de reabilitação, noções de economia doméstica.

Módulo D (64 horas): gestão das relações inter-pessoais. São aqui visados o utente, a sua família, as relações entre colegas. O módulo fornece técnicas de animação.

Por fim, estágios práticos, que se realizam em estruturas existentes (130 horas).

Exemplo 2 – Formação profissional para operadores de serviços à primeira infância

Esta formação contínua toma a forma de laboratórios geridos por várias autarquias no âmbito de um acordo de coordenação pedagógica.

Uma formação-tipo de actualização dos conhecimentos para os prestadores que se ocupam de crianças dos 0 aos 6 anos é articulada em três módulos:

Módulo A (20 horas): liderança, assunção de responsabilidades e capacidade de tomada de decisão no seio dos grupos de operadores que trabalham em conjunto. Os conteúdos incluem elementos de comunicação inter-pessoal e de capacidade de escuta; os educadores são sensibilizados para as necessidades de circulação da informação e para mecanismos de resolução dos problemas;

Módulo B (18 horas): música, som e fantasia. O módulo inclui análise, experimentação, concepção e invenção de jogos temáticos sobre música e exploração dos sons. Visa-se a integração da música nos processos de conhecimento, socialização, contacto, colaboração e comunicação entre as crianças;

Módulo C (18 horas): laboratório de psicomotricidade, comunicação e prevenção, jogos e práticas psicomotoras.

Observatório Europeu LEADER

Chaussée Saint-Pierre 260, B-1040 Bruxelas

Tel.: +32.2.736 49 60 - Fax: +32.2.736 04 34

E-Mail: leader@aeidl.be

WWW: <http://www.rural-europe.aeidl.be>