

**PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE
QUALIDADE A TODOS: ESTUDO
DE CASO NA REGIÃO DO
ALENTEJO**

PREPARANDO AS REGIÕES PARA AS MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS

DESTAQUES DA POLÍTICA

Sobre a OCDE

A OCDE é um fórum único, onde os governos trabalham em conjunto para enfrentar os desafios económicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE também está na vanguarda dos esforços para compreender e ajudar os governos a responder a novos desenvolvimentos e preocupações, tais como a governação das sociedades, a economia da informação e os desafios do envelhecimento da população. A Organização oferece um espaço no qual os governos podem comparar experiências sobre políticas desenvolvidas, procurar respostas para problemas comuns, identificar boas práticas e contribuir para coordenar as políticas nacionais e internacionais.

Sobre o Centro de Empreendedorismo, PME, Regiões e Cidades da OCDE

O Centro ajuda os governos locais, regionais e nacionais a libertar o potencial dos empresários e das pequenas e médias empresas, a promover regiões e cidades inclusivas e sustentáveis, a promover a criação de emprego local e a implementar políticas de turismo sólidas.

Sobre os destaques desta política

Este documento reproduz os destaques do projeto "Fornecendo serviços de qualidade para todos: Estudo de caso na região do Alentejo", e fornece linhas de orientação para a região portuguesa do Alentejo, e propõe estratégias sustentáveis e equitativas a longo prazo para a prestação de serviços na região. Este projeto faz parte da série de trabalhos da OCDE: *Preparando as regiões para as mudanças demográficas*.



Contacto

✉ rural@oecd.org

Para mais informações, visite o [website](#) do projeto

© OCDE 2022

Este documento foi publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos utilizados nesta publicação não refletem necessariamente o ponto de vista oficial dos países membros da OCDE. O presente documento, bem como qualquer mapa nele incluído, não afetam o estatuto ou a soberania sobre qualquer território, a delimitação de fronteiras e limites internacionais nem a designação de qualquer território, cidade ou região.

Introdução

O Alentejo, região escassamente povoada na região sul de Portugal, regista um dos mais rápidos decréscimos demográficos e a maior taxa de envelhecimento das grandes regiões da OCDE. É expectável que este cenário se mantenha nas próximas décadas, pressionando as finanças locais, que já estão sob forte pressão devido à pandemia. Os custos necessários para fornecer serviços de qualidade em locais com um número de habitantes reduzido e mais dispersos são mais elevados devido às suas menores economias de escala e de gama, aos custos de transporte mais elevados e às maiores dificuldades em atrair profissionais de serviços. A agravar esta situação registam-se importantes lacunas nas infraestruturas de banda larga e nas competências digitais no Alentejo, especialmente nas suas zonas rurais, criando estrangulamentos para as autoridades públicas que procuram fornecer alguns serviços públicos digitalmente. O Alentejo não está sozinho, muitas outras regiões da OCDE enfrentam desafios semelhantes e, como no Alentejo, terão de desenvolver respostas políticas viradas para o futuro que possam abraçar as

oportunidades geradas pela digitalização, bem como outras soluções inovadoras, incluindo uma melhor coordenação entre os níveis de administração que possa ajudar a superar os "silos de políticas". Concentrando-se na educação, este estudo fornece lições valiosas para as regiões e todos os níveis de governo que enfrentam processos de descentralização e desafios demográficos.

REGIÃO DO ALENTEJO



704 934 habitantes

31 605 km²

58 municípios



Tendências demográficas e de digitalização

1. O Alentejo regista uma das taxas mais rápidas de declínio demográfico e de envelhecimento nas regiões da OCDE

Tal como no resto do país, o Alentejo está a passar por um envelhecimento da população e por uma baixa imigração devido à preferência de nacionais e migrantes pelas zonas costeiras. O Alentejo é a região TL2 de Portugal, com a maior percentagem de idosos (26% com +65) e a menor percentagem de nascidos estrangeiros (4%). Estas forças, que se têm mantido gradualmente nos últimos 50 anos, contribuíram para o aumento do fosso que separa o Alentejo de outras regiões portuguesas e para o declínio económico e social de alguns municípios.

Além disso, as projeções do Instituto Nacional de Estatística (INE) preveem uma nova redução de 30% na população do Alentejo entre 2020 e 2080. Esta tendência afetará particularmente as áreas mais remotas da região – que já têm um rácio de dependência de idosos 10 pontos percentuais superior ao de outras regiões portuguesas.

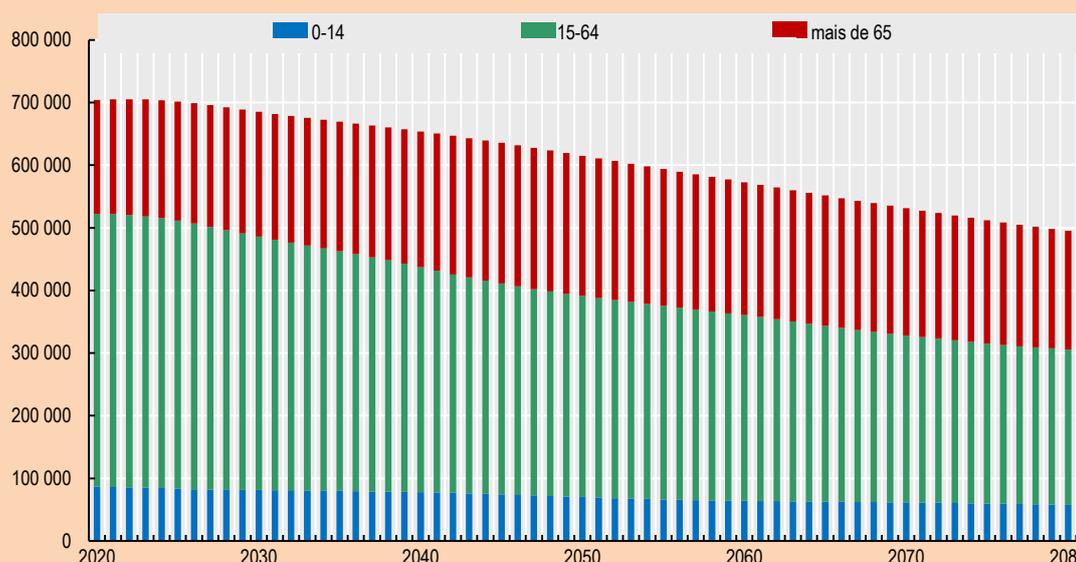
As quatro regiões TL3 mais remotas do Alentejo deverão reduzir-se cerca de três vezes mais rapidamente em 2011-2035 (0,8% ao ano) do que a região TL3 próxima de uma pequena/média cidade (0,27% ao ano). Além

Prevê-se que a população do Alentejo diminua 30% entre 2020 e 2080

disso, até 2035, prevê-se que apenas três municípios cresçam, enquanto 14 manterão uma diminuição anual da população de 1%, em média, entre 2011 e 2035.

Esta evolução demográfica reduziu e continuará a reduzir a procura de serviços de educação em algumas áreas e a aumentá-la para os serviços de saúde. Isto exigirá a adaptação da prestação de serviços públicos locais na região e o desenvolvimento de ganhos de eficiência a vários níveis da administração. Além disso, à medida que a procura diminui, as autarquias locais e suas associações e as freguesias, mandatadas para garantir a igualdade de acesso a todos os residentes, enfrentarão custos mais elevados devido à falta de economias de escala e à maiores distâncias entre as povoações.

Gráfico 1. Projeção populacional, Alentejo, 2020-2080 (por grupos etários)



Nota: A população residente no Alentejo tende a diminuir até 2080 em qualquer um dos cenários projetados. Os resultados apresentados baseiam-se no cenário central de evolução para a população residente. Em termos de fecundidade, este cenário prevê uma recuperação moderada dos futuros níveis de fecundidade até 2080, com o Índice Sintético de Fecundidade (ISF) a atingir 1,59 crianças por mulher em 2080. Em termos de mortalidade, espera-se que os ganhos na esperança de vida observados nos últimos anos persistam, com a esperança de vida à nascença a atingir 87,92 anos para os homens e 93,30 anos para as mulheres em 2080. Em termos de migrações internacionais, espera-se que as tendências em matéria de imigração e de emigração prossigam neste cenário central, com a manutenção de uma migração líquida internacional anual positiva durante o período de projeção, atingindo uma migração líquida de 14 020 em 2080 (11 570 em 2018).
Fonte: INE (2020), Projeções de população residente 2018-2080, 31 de março de 2020,
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=406534255&DESTAQUESmodo=2

2. A conectividade em banda larga e as lacunas digitais representam um grande desafio para a prestação de serviços públicos

Os serviços digitais apresentam novas oportunidades de prestação de serviços em áreas remotas onde os custos tendem a ser mais altos e a qualidade mais baixa. Podem contribuir para melhorar a qualidade e reduzir o custo da prestação de serviços nestes tipos de zonas rurais. O governo nacional de Portugal já empreendeu várias iniciativas para reforçar os serviços digitais, inclusive na educação.

A análise baseada nos dados da Ookla revela grandes lacunas digitais na região do Alentejo e, em particular, entre as zonas rurais desta região comparativamente a outras

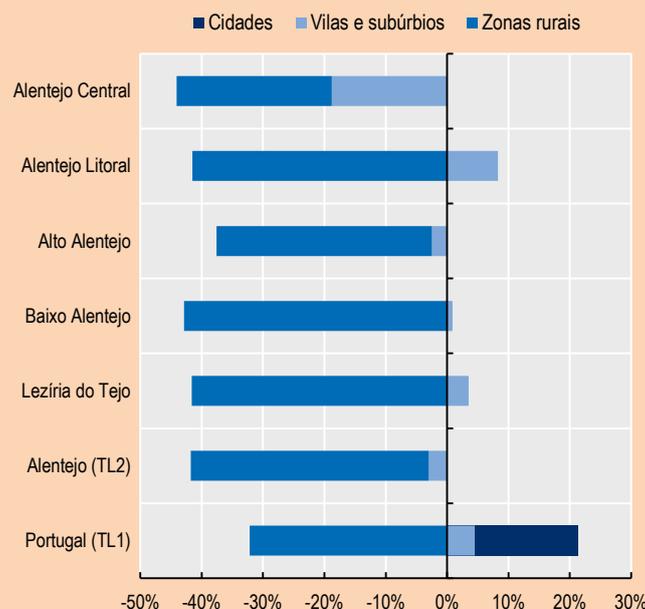
As soluções digitais podem ajudar a enfrentar desafios em áreas remotas e de baixa densidade populacional para fornecer serviços de transporte

a pedido. As ações específicas podem também ajudar a reduzir as lacunas de competências dos profissionais do ensino.

Apesar dos esforços recentes, a conectividade em banda larga ainda não chegou a todos os cantos do Alentejo, e os habitantes rurais têm menos competências digitais básicas do que os habitantes urbanos. De acordo com os dados relativos à velocidade da banda larga ao nível regional da TL2, os habitantes do Alentejo experimentam, em média, velocidades superiores a 26% abaixo da média nacional. Além disso, estas lacunas na ligação em banda larga são agravadas pelo baixo nível de competências digitais. De acordo com dados nacionais relativos a 2020, Portugal regista um dos níveis mais baixos de competências digitais básicas ou superiores de entre as zonas rurais da UE. Apenas 22% dos portugueses que vivem em áreas rurais possuem competências digitais básicas ou superiores, em comparação com os 60% nas cidades.

Gráfico 2. Lacunas nas velocidades de descarregamento sentidas pelos utilizadores por grau de urbanização

Testes da Ookla sobre velocidade fixa de *download*, desvios estimados como desvio percentual em relação às médias nacionais (4.º trimestre de 2020)



Nota: Os dados do teste de velocidade correspondem ao 4.º trimestre de 2020. Os dados para os testes de velocidade para *download* médio de banda larga fixa reportados pela Ookla medem o pico da taxa de transferência atingida pelos utilizadores da rede. As medições baseiam-se em ensaios autoadministrados por utilizadores, realizados através de iOS e dispositivos móveis. A agregação de acordo com o grau de urbanização baseou-se nas grelhas de camada do *GHS Settlement Model* (GHS-SMOD). O gráfico apresenta os testes de velocidade média dos picos, ponderados pelo número de testes.

Fonte: Cálculos da OCDE baseados no Speedtest® da Ookla® Mapas de Desempenho da Rede Fixa e Móvel Mundial. Com base na análise efetuada pela Ookla dos dados do Speedtest Intelligence® para o 4.º trimestre de 2020. Fornecido pela Ookla e consultado em 2021-01-27. Marcas comerciais da Ookla utilizadas sob licença e reimpressas com permissão.

Governança multinível e finanças subnacionais

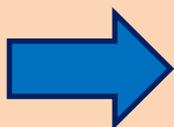
O sistema de governação multinível em Portugal está a passar por importantes mudanças estruturais, em especial com o processo de descentralização iniciado em 2019, que transfere responsabilidades adicionais para os municípios. Esta transferência cria uma oportunidade para os governos locais reorganizarem a prestação de serviços públicos, como os serviços de transporte escolar, que recentemente se tornaram uma responsabilidade municipal. No entanto, estas transferências nem sempre foram acompanhadas de um financiamento suficiente e adequado para lidar com as novas responsabilidades. Além disso, em alguns casos, as transferências deram origem a incoerências. Por exemplo, embora o encerramento das escolas continue a ser uma responsabilidade do governo central, os municípios têm agora de suportar os custos de deslocação dos estudantes dos graus de ensino mais elevados relacionados com o processo de consolidação.

Para reforçar o processo de descentralização em curso, será importante assegurar que os municípios – não só no Alentejo, mas em Portugal – disponham de recursos suficientes e adequados para gerir novas tarefas, evitando responsabilidades subfinanciadas. Além disso, um melhor incentivo à cooperação intermunicipal ou entre freguesias através de incentivos financeiros permitiria ao Alentejo alinhar melhor a prestação de serviços e as necessidades locais, permitindo aos municípios e às freguesias encontrarem soluções comuns para os desafios colocados pelas populações dispersas, em declínio e em envelhecimento. Tal poderia contribuir para garantir que os municípios e os organismos intermunicipais possam financiar de forma adequada e sustentável a prestação de serviços e proporcionar acesso a serviços de qualidade. Paralelamente, para avançar com o processo de regionalização em Portugal, o Alentejo poderia servir de região-piloto da governação regional para promover a coesão territorial e o desenvolvimento regional.



1. Prosseguir as reformas de descentralização e regionalização permitiria ao Alentejo alinhar melhor a prestação de serviços e as necessidades locais

Algumas das principais vias para reforçar ainda mais os processos de regionalização e descentralização e garantir que estas reformas cumpram os seus objetivos são as seguintes:



Recomendação 1 – A transferência de competências para os municípios deve ser acompanhada da transferência de recursos financeiros suficientes e adequados para cobrir os custos administrativos associados à gestão de novas tarefas. Para encorajar os municípios a assumirem mais responsabilidades no contexto do processo de descentralização, os municípios devem receber mais recursos orçamentais (de subvenções) e poderes (mais receitas próprias) alinhados com as novas tarefas que seriam atribuídas (ver abaixo). Para além da transferência de recursos, é importante garantir que os municípios disponham dos recursos humanos adequados e dos instrumentos necessários (por exemplo, instrumentos de tecnologias de informação) para realizar as novas tarefas que lhes foram confiadas.



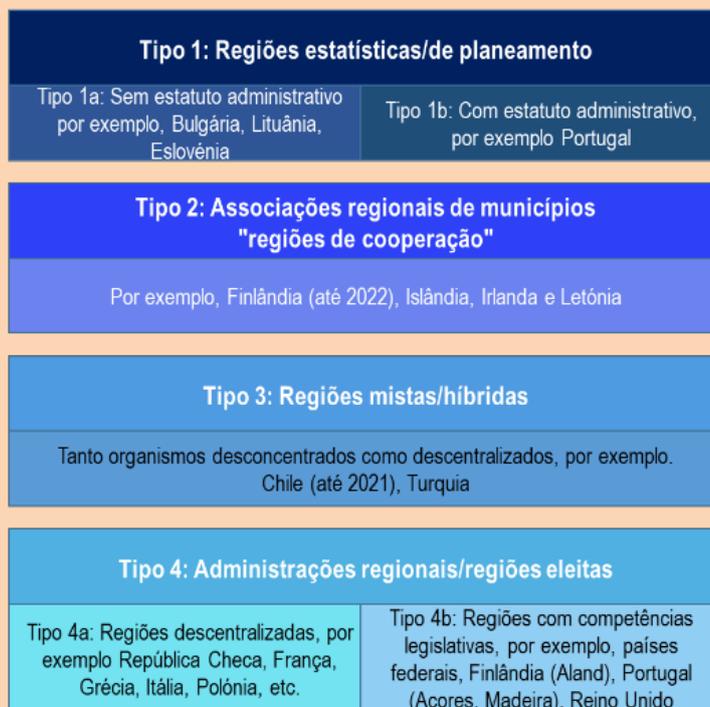
Recomendação 2 – O Alentejo poderia servir de piloto para experimentar um novo modelo de governação regional que seja coerente com a definição NUTS 2 e melhor alinhar as tendências demográficas com os serviços públicos e melhor compreender as necessidades diferenciadas dos municípios grandes e pequenos. Estão disponíveis diferentes opções (ver Gráfico 3). A regionalização cooperativa pode ser vista como uma alternativa à regionalização total, mas também como uma etapa intermédia para a regionalização total.

Gráfico 3. Quatro modelos diferentes de organização regional na OCDE e na UE

Desconcentração



Descentralização



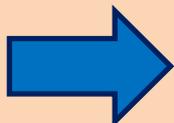
Fonte: OCDE (brevemente), Reformas da regionalização nos países da OCDE e em todo o mundo

2. É necessário reforçar a cooperação interinstitucional para garantir que o planeamento e a prestação de serviços sejam efetuados à escala adequada

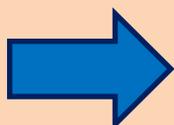
Incentivar ainda mais a associação intermunicipal a prestar serviços descentralizados poderia melhorar a prestação de serviços no domínio da educação, dos cuidados de saúde e do apoio social. O governo central tem de adotar um papel pró-ativo na promoção e no estímulo da cooperação intermunicipal na prestação de serviços descentralizados. Para tal, as seguintes ações poderiam ser benéficas:



Recomendação 3 – O governo central poderia encorajar as comunidades intermunicipais (CIM) através de incentivos financeiros que fomentem a cooperação entre jurisdições. Uma forma de o conseguir poderia ser canalizar mais transferências para as CIM, em vez de para os municípios, especialmente no que diz respeito aos serviços públicos com importantes externalidades.



Recomendação 4 – Incentivar a aprendizagem entre pares com base em mecanismos de cooperação intermunicipal já bem-sucedidos na região (e noutras regiões de Portugal) e adotar uma estratégia para os promover ativamente.



Recomendação 5 – Promover a cooperação entre freguesias, a fim de lhes permitir desempenhar eficazmente as suas tarefas e prestar serviços locais aos residentes. Em alguns casos, as freguesias beneficiariam da cooperação com freguesias adjacentes a outros municípios.



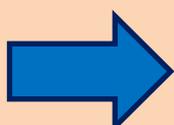
Recomendação 6 – Promover experiências de aprendizagem pelos pares, explorar exemplos de cooperação com regiões vizinhas e partilha de conhecimentos com regiões que enfrentam desafios semelhantes (ou seja, a diminuição e o envelhecimento da população). Esta aprendizagem entre pares, embora promovida a nível central, poderia, por exemplo, ser conduzida com regiões em Espanha que enfrentam atualmente desafios semelhantes.



Recomendação 7 – Identificar os municípios ou grupos de municípios pertencentes à mesma área funcional que poderiam beneficiar mais com a ampliação da prestação de serviços. Este mapeamento deve identificar quais os serviços que podem beneficiar da prestação conjunta, tendo em conta as áreas funcionais, e não necessariamente as divisões administrativas das CIM atualmente em vigor.

3. Ajustar as disposições orçamentais para garantir que os municípios possam financiar adequadamente a prestação de serviços e adaptar-se às tendências demográficas

As disposições orçamentais têm de ser gradualmente reformadas, a fim de garantir que os municípios continuem a poder financiar adequadamente a prestação de serviços e garantir o bem-estar dos cidadãos ao longo do tempo. Poderiam ser tomadas as seguintes medidas:



Recomendação 8 – Reforçar gradualmente a base das receitas próprias dos municípios. Uma elevada dependência das transferências e um baixo poder de tributação podem ter um efeito negativo na eficiência da prestação de serviços municipais. Isto pode ser feito aumentando a margem de manobra que os municípios têm sobre as taxas de imposto (ou seja, no Imposto sobre a Propriedade e na Derrama municipal) e a proporção do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares que fica para os municípios.



Recomendação 9 – Garantia dos meios financeiros das CIM para beneficiar em especial os pequenos municípios que têm menor capacidade para obter receitas próprias. Seria importante aumentar o número de transferências para alargar o papel das CIM e torná-las menos dependentes da vontade municipal de delegação de tarefas. O aumento das transferências para as CIM pode ficar dependente de resultados ou realizações específicas que devem ser previamente definidas e acordadas entre o nível central e as CIM envolvidas.

Planeamento prospetivo para a oferta de ensino básico

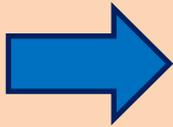
A prestação de serviços educativos no Alentejo é afetada pela política nacional que encerra e reagrupa escolas, aliada às já longas distâncias entre as escolas. Nas zonas escassamente povoadas, as longas distâncias de viagem podem afetar negativamente as experiências de aprendizagem dos estudantes e dar origem a preocupações de equidade. A política de consolidação afeta particularmente os pequenos municípios rurais e/ou as regiões em atraso com menor qualidade do ensino, distâncias mais elevadas e sistemas escolares mais pequenos, exigindo, por conseguinte, estratégias adaptadas para garantir o acesso aos serviços de educação e a sua boa qualidade. O desafio simultâneo da diminuição da procura de serviços de educação na região como um todo, e as dificuldades de longa data em atrair professores qualificados para as zonas rurais, sublinham a importância de políticas ativas e adaptativas. Reduzir o número

de professores em certas áreas da região e, ao mesmo tempo tornar as regiões rurais mais atrativas como locais para viver e trabalhar, não é fácil. Uma vez que vários professores são destacados nas zonas rurais através de decisões centrais e não por opção, as políticas devem incentivar a mobilidade geográfica através de incentivos que ajudem a reforçar a qualidade da educação nas regiões rurais. A região do Alentejo também precisa de reforçar a utilização de infraestruturas digitais para proporcionar oportunidades a áreas remotas, melhorar a qualidade dos serviços e reduzir os seus custos. Uma maior digitalização dos serviços públicos – incluindo a melhoria dos atuais serviços de tecnologias de informação para o transporte a pedido no Alentejo – e soluções alternativas, como o incentivo ao alojamento estudantil, poderão ajudar a superar os desafios do transporte escolar.

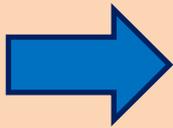


1. A tomada em consideração dos efeitos das alterações demográficas é necessária para colmatar as lacunas de qualidade e acesso e melhorar a reestruturação e o planeamento da rede escolar

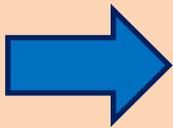
A fim de obviar os obstáculos identificados relativamente à qualidade, acesso, melhoria da reestruturação e o planeamento da rede escolar, as seguintes ações poderão ser benéficas:



Recomendação 10 – Elaborar uma estratégia específica para colmatar as lacunas de qualidade e acesso nos municípios rurais mais atrasados e remotos. O governo nacional deve realizar análises de custo-benefício que tenham plenamente em conta o efeito do encerramento das escolas na acessibilidade dos estudantes que vivem nas zonas mais remotas e os custos associados do transporte escolar. Deverá ainda encomendar um estudo específico que projete a sustentabilidade financeira do modelo atual face às projeções demográficas, tendo em conta o subinvestimento estrutural em infraestruturas físicas nestas áreas, bem como o contexto regional.



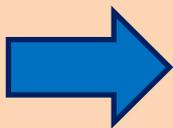
Recomendação 11 – Utilizar cartas educativas para coordenar ações entre municípios vizinhos. No quadro de um planeamento acrescido a nível das comunidades intermunicipais (CIM), a criação de instrumentos de planeamento de redes escolares intermunicipais, tais como cartas educativas intermunicipais, permitiria um planeamento para além das fronteiras administrativas municipais, bem como uma melhor compreensão das diferentes necessidades das zonas rurais da região.



Recomendação 12 – O governo nacional deve trabalhar em estreita colaboração com os municípios e as autoridades regionais no sentido de modelos inovadores, incluindo a partilha de serviços, e planear estrategicamente a localização de novas escolas com base em projeções de procura futura.

2. A obtenção de uma educação de melhor qualidade exige também uma maior mobilidade geográfica dos professores, aumentando simultaneamente a eficiência escolar

O governo nacional poderia considerar as seguintes ações para melhorar a mobilidade geográfica dos professores e aumentar a eficiência escolar:



Recomendação 13 – Rever o modelo nacional de recrutamento de professores, de modo a incluir a participação dos municípios e das autoridades regionais no processo. Isto permitiria melhor alinhar as necessidades e a motivação dos professores e ajudaria a considerar estratégias de retenção para os professores, a fim de reduzir a elevada rotatividade nas escolas rurais.



Recomendação 14 – A mobilidade geográfica dos professores – especialmente dos jovens – poderia ser reforçada através de incentivos à carreira, redes de partilha de experiências por professores mais experientes e uma compensação mais clara para os longos períodos de viagem que vão além da compensação financeira (por exemplo, horários de trabalho flexíveis, menor dedicação às salas de aula, sistemas de rotação para professores itinerantes, apoio ao alojamento).

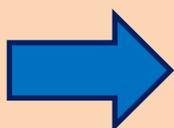


3. São necessários esforços acrescidos para colmatar a exclusão digital e reforçar a digitalização dos serviços públicos para superar os desafios do transporte escolar

A fim de fazer face ao desafio do transporte escolar e das lacunas de competências digitais nas zonas rurais, o estudo sugere as seguintes ações:



Recomendação 15 – Continuar a desenvolver soluções de transporte a pedido. As autoridades do Alentejo deverão desenvolver o atual serviço de "Transporte a pedido" num futuro próximo e torná-lo mais dinâmico. Ao incorporar um *software* mais sofisticado, o serviço poderia fornecer aos utilizadores informações fiáveis e abrangentes em tempo real, a possibilidade de fazer reservas de última hora a partir de uma aplicação móvel ou por telefone, e a adaptação de rotas, paragens e horários às necessidades dos utilizadores. Os serviços de transporte a pedido beneficiam toda a população rural, desde as pessoas dependentes que necessitam de acesso a serviços básicos, a professores e estudantes do ensino secundário e profissional – com horários mais flexíveis – que vivem em áreas remotas.



Recomendação 16 – Aumentar a cooperação entre municípios em matéria de transporte. Uma perspetiva supramunicipal e uma maior cooperação entre municípios, intermunicípios e agrupamentos escolares poderiam ser benéficas para o transporte escolar no Alentejo. Tal permitiria uma melhor integração dos serviços de transporte a pedido com as redes regionais e nacionais de transportes por autocarro, bem como a expansão dos serviços de nível local para regional. Devem ser incentivadas as parcerias regionais de transporte em toda a região do Alentejo e outros espaços para o diálogo entre as partes interessadas locais com vista a melhorar o transporte escolar.



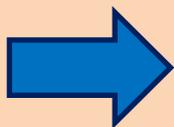
Recomendação 17 – Criar um comité de professores voluntários a nível regional para apoiar professores das comunidades rurais com maiores dificuldades no seu processo de adaptação e formação. Isto ajudaria a garantir que o objetivo de ter 100% dos professores com capacidades digitais até 2023 fosse atingido especificamente nas zonas rurais.



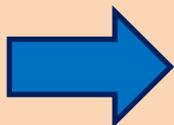
Recomendação 18 – As autoridades regionais do Alentejo devem apoiar as redes que reúnam trabalhadores dos setores digitais e professores, a fim de rever e melhorar as novas orientações relativas aos currículos das TIC, bem como informar melhor os estudantes sobre as amplas oportunidades oferecidas pelas carreiras digitais e as competências digitais necessárias para lhes aceder.

4. O estabelecimento de uma estratégia de alojamento para estudantes poderá contribuir para resolver os desafios do transporte escolar

As seguintes ações visam promover o alojamento dos estudantes como uma alternativa eficaz para abordar as questões do transporte escolar e evitar que, devido ao fraco acesso às zonas rurais, muitos estudantes se limitem a escolher programas educativos mais próximos do local onde vivem. Visam igualmente resolver o desfasamento existente entre a oferta e a procura de algumas residências estudantis fornecidas pelo Ministério da Educação em todo o país:



Recomendação 19 – Apoiar o alojamento dos estudantes com mais de 16 anos – uma vez que têm horários mais flexíveis e difíceis de acomodar com um sistema de transportes regular – durante os dias escolares. No quadro da cooperação a vários níveis, esta ação poderia contribuir para evitar problemas diários de transporte – e, conseqüentemente, estudar questões relacionadas com o desempenho –, bem como para permitir aos jovens do Alentejo uma oferta educativa mais ampla e, por conseguinte, mais oportunidades de carreira. Os Fundos Europeus de Recuperação poderiam financiar a totalidade ou parte destas residências.



Recomendação 20 – Implementar um plano nacional de reestruturação da rede de residências estudantis, a fim de melhor adequar a oferta à procura de forma eficiente e concentrar as residências estudantis onde elas são mais necessárias.