

SEMINÁRIO INTERNACIONAL – SERVIÇOS SOCIAIS DE INTERESSE GERAL E COESÃO TERRITORIAL: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS

13 de novembro de 2017, CCDR Alentejo, Évora

Conclusões – Manhã

Painel I: Os desafios dos serviços de interesse geral na Europa Pós-2020

A temática dos serviços de interesse geral (SIG) como fator de equidade e coesão territorial tem vindo a ser objeto de reflexão nas últimas duas décadas. Definidos como “serviços de mercado e não mercado que as entidades públicas classificam como sendo de interesse geral e sujeitos a obrigações públicas” (CEC, 2003), surgem apontados no “*Green paper on services of general interest*”¹ como um “elemento chave do modelo europeu de sociedade” destinado a permitir que os grupos sociais e as regiões mais vulneráveis acedam aos serviços de interesse geral. Os SIG devem “garantir a combinação harmoniosa dos mecanismos de mercado e das missões do serviço público” (CE,2003) pelo que devem atender a critérios de: universalidade, continuidade, qualidade do serviço, disponibilidade a custo acessível e proteção ao uso e consumo.

Na sequência do Livro Verde (2003) e do Livro Branco sobre Serviços de Interesse Geral (2004), a Comissão lança a Comunicação ‘*Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union*’ (2006), onde procura já clarificar a natureza específica dos serviços sociais a nível Europeu, apresentando para o efeito um conjunto de características que definem estes serviços como sendo de interesse geral. Assim, os serviços sociais de interesse geral (SSIG) definem-se como sendo geralmente prestados de forma personalizada, para irem ao encontro das necessidades da população vulnerável, assentando nos princípios de solidariedade e de igualdade de acesso. Podem ser económicos ou não económicos, incluindo aqui os organismos sem fins lucrativos, na medida em que a qualificação de atividade económica depende essencialmente da forma como a atividade é exercida, organizada e financiada, e não do estatuto jurídico do organismo prestador. Os serviços aqui incluídos são: i) os regimes obrigatórios e complementares de segurança social, que cobrem riscos sociais como a doença, velhice, acidentes no trabalho, desemprego, incapacidade ou deficiência; entre outros; ii) outros serviços prestados

¹ CEC (2003) [Green paper on services of general interest](#). COM (2003) 270 final.

diretamente à população, desempenhando um papel fundamental na prevenção e na coesão social, assentes na assistência personalizada para facilitar a inclusão social e a salvaguarda de direitos fundamentais – a título ilustrativo, são SSIG os serviços de assistência social, os serviços de emprego e formação profissional, a habitação social ou os cuidados de saúde (incluindo os prolongados).

No ano seguinte, a Comissão faz um balanço sobre o compromisso europeu relativo aos serviços de interesse geral, “Um mercado único para a Europa do século XXI – Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu”. Neste documento, que ainda hoje serve de referência ao tema, os SIG encontram-se divididos em duas categorias subordinadas a regras europeias diferentes: 1. os serviços de interesse económico geral (SIEG), que são prestados contra pagamento e estão subordinados às regras europeias do mercado interno e da concorrência (infraestruturas de transporte e comunicações, energia, emprego/formação); 2. os serviços não-económicos, nomeadamente a educação, saúde, cultura, desporto, justiça, entre outros e os regimes de segurança social obrigatórios, e que não são abrangidos por legislação europeia específica nem por regras do mercado interno e da concorrência. Na prática, o funcionamento destes serviços diverge entre Estados Membros, levando a que esta distinção exija uma análise detalhada a cada atividade. Apresenta, ainda, os serviços sociais de interesse geral, tal como formulados na Comunicação de 2006.

Entre os fatores que explicam este interesse pela temática, conta-se a crise económica que afetou o financiamento e o desempenho destes serviços e acelerou as transformações nos vários modelos sociais que dominam o quadro europeu. Por outro lado, as disparidades na ocupação do território motivadas pelo envelhecimento populacional e o alastramento dos territórios de baixa densidade, com todas as problemáticas inerentes em termos de escassez de procura e dificuldades de atingir níveis de eficiência económica, trazem para o debate a necessidade de se assegurar a prestação dos serviços, quer de natureza social, quer económica, num território em que a pequena dimensão da procura não permite garantir os níveis mínimos para a prestação dos serviços numa lógica de mercado.

Entre os vários elementos a ter em conta, para além da disponibilidade do serviço, destacam-se os critérios de acessibilidade e acesso, cuja distinção é fundamental para a discussão da equidade e coesão territorial.

É neste contexto que se torna fundamental refletir sobre as formas de medir esta prestação, quer em termos de indicadores a usar, quer em termos de metodologias e critérios a considerar. A escassez de indicadores e a complexidade decorrente da combinação de critérios, evidenciam as limitações dos indicadores, justificando a necessidade de aprofundar os estudos sobre o tema no que diz respeito ao seu papel para a coesão territorial. Tomando como exemplo o caso da saúde, a simples consideração de indicadores que avaliem a disponibilidade de serviços através do número de equipamentos por 1000 habitantes, o número de médicos por 1000 habitantes, ou mesmo da existência de valências por cada 1000 habitantes, acessíveis por rede viária a uma larga percentagem dos habitantes da região, não traduz de forma alguma a problemática do acesso ao serviço. Primeiro porque a disponibilidade do equipamento e da valência pode não ocorrer, nem física, nem temporalmente, de forma uniforme no território. Segundo, particularmente em contextos de baixa densidade e de envelhecimento populacional, à questão da distância física, acrescem outros fatores como a capacidade financeira da população para a deslocação (fator evidente em populações de baixo rendimento, incluindo população idosa) ou a (in) disponibilidade de transporte público com a frequência necessária para responder ao critério de equidade no acesso (que discrimina a população que não tem modo próprio).

As apresentações da sessão da manhã permitiram aprofundar estas questões, encontrando-se similaridades no quadro europeu, quando se procuram os limiares de eficiência que assegurem a universalidade do acesso aos serviços, enquadrados em contextos geográficos e socioeconómicos muito distintos.

A apresentação de Daniel Rauhut (Karelian Institute), intitulada *SSGI Provision and territorial cohesion: Nordic experiences and challenges*, sublinhou a existência de défices na prestação de serviços públicos em algumas regiões da Suécia, Finlândia e Noruega, de menor densidade populacional e com lugares com menor acessibilidade aos centros urbanos de média dimensão. A estes dois fatores acrescem as mudanças ocorridas no modelo de prestação do serviço, nomeadamente na educação e na saúde, onde se assistiu a uma afirmação do financiamento a privados, substituindo o Estado como prestador do serviço.

A apresentação de Erik Gloersen (Universidade Genebra), *Social services of general interest and the challenges for territorial cohesion – the role of Cohesion Policy*, reforçou os aspetos apresentados anteriormente, frisando nomeadamente a dificuldade da política de coesão intervir

na prestação do serviço *per si*, sendo que a sua atuação far-se-á pela melhoria dos fatores que condicionam o acesso.

Sabrina Lucatelli (Governo de Itália), com *A strategy for inner areas in Italy*, apresentou uma interessante metodologia para definir áreas de baixa densidade/baixo crescimento económico, identificando as condicionantes do território que vão para além do critério demográfico e defendendo a questão da proximidade na prestação de serviços, como um elemento fundamental para a equidade e coesão territorial.

Ao longo da tarde, mantiveram-se os tópicos de discussão, pelo que encontramos alguns pontos comuns que importa salientar no desenvolvimento de estratégias futuras de intervenção:

- Atender à diversidade de serviços de interesse geral, sabendo que esta diversidade exige uma adaptação das soluções consoante o tipo de serviço e as características do território em que este ocorre;
- Discutir a importância dos serviços de proximidade como fator de equidade, nomeadamente em territórios de baixa densidade, obrigando a um re-olhar sobre as formas como promovemos a sua prestação. Os mix-funcionais e a utilização em pleno das tecnologias de informação e comunicação surgem como soluções frequentemente referenciadas. Mas como providenciá-los no quadro do sistema de povoamento nacional e considerando as tendências futuras de evolução demográfica do país;
- Considerar a heterogeneidade dos serviços com procura diferenciada ou serviços de nível hierárquico superior. As situações são muito díspares quando falamos de saúde (ex. hospital), educação (ex. universidade) ou cultura (pavilhão multiusos), mostrando a sensibilidade destes serviços à escala em que atuam, às competências das entidades e à estrutura de governança existente;
- Distinguir as opções de intervenção que decorrem das diferenças entre acessibilidade e acesso. A consideração da acessibilidade como um dos critérios para a elaboração de políticas, implica uma leitura complementar sobre a eficiência do sistema de transportes, ao mesmo tempo que, implica uma reflexão sobre a localização dos serviços. A localização não pode ser estritamente dependente dos limiares populacionais, mas sim da distância tempo real, usando modo de transporte público, a que se encontram os serviços;

Considerando estes aspetos, é fundamental pensar que territórios queremos e que opções tomar, questões que se interligam com as estratégias territoriais e os modelos de governança a implementar. É neste contexto que se sublinha a relevância do próximo seminário, onde estas questões serão retomadas.

Évora, 13 de Novembro de 2017

A moderadora do painel

Eduarda Marques da Costa

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território

Universidade de Lisboa