

A Proteção Social no Portugal Democrático: caminhos de reforma do PREC à pandemia

Educação é liberdade, porque sem qualificações escolares não se é livre para garantir segurança material através do emprego na economia de hoje. Tendo presente a ideia de que a proteção social é a arena onde se negocia a tensão entre liberdade e igualdade.

Rui Branco | O Jornal Económico | 18 de novembro de 2022

Proteção social como liberdade

Sérgio Godinho viajou do Canadá para se juntar ao pai na ocasião dos seus 60 anos. Por temer ser preso à entrada em Portugal, aterrou em Paris a 1 de maio de 1974. Entretanto, deu-se o 25 de Abril. Voltou logo que pôde. Trazia canções que andava a preparar para o novo disco, a que juntou outras escritas nas semanas seguintes. O resultado foi “À Queima-Roupa”. A abrir, “Liberdade” capta a fórmula que identifica o regime democrático: democracia é liberdade, e liberdade pressupõe proteção social – sem “pão, habitação, saúde, educação”, como agir em liberdade com autonomia?

Ao longo das últimas décadas disseminou-se uma certa conceção do liberalismo político que adota uma conceção negativa de liberdade, segundo a qual a liberdade individual é mais bem protegida através de fortes restrições à ação do Estado na regulação dos mercados e proteção social.

Existe, porém, uma outra tradição liberal para a qual a prossecução da liberdade considerada como autodeterminação requer a intervenção estatal ou pública. Nesta perspetiva, a proteção em relação à doença é liberdade, porque não se é livre para criar uma empresa quando deixar o emprego anterior significa perder a proteção na saúde.

A existência de políticas de família é liberdade, porque a mulher (ou o homem) não é livre para participar no mercado de trabalho e constituir família se não conseguir conciliar as duas coisas, através de licenças de parentalidade ou serviços de apoio à infância. Educação é liberdade, porque sem qualificações escolares não se é livre para garantir segurança material através do emprego na economia de hoje.

A ideia de que a proteção social é a arena onde se negocia a tensão entre liberdade e igualdade, o resultado de uma espécie de luta de classes democrática, é o ponto-base do Relatório Beveridge de 1942.

Para William Beveridge, o caminho da reconstrução passava pela assunção pública das políticas de saúde e pensões, retirando essa responsabilidade do domínio privado, designadamente deixando de depender da relação laboral entre empregador e trabalhador. Esta seria a maneira de combinar competitividade económica com

distribuição equitativa de rendimento, promovendo o consumo e preservando a qualidade de vida.

Esta ideia do Estado Social foi sustentada pelo amplo compromisso entre sociais-democratas e democratas-cristãos na Europa Ocidental enquanto duraram os “30 Anos Gloriosos” de crescimento económico e pleno emprego, o sistema de regulação de Bretton-Woods e a Guerra Fria. Tudo começou a mudar com os choques petrolíferos e a estagflação na década de 1970, e o que parecia incontroverso passou a ser um dos principais temas do debate democrático.

Por esta altura, num quadro externo de crise económica e inflação, Portugal iniciou a transição para a democracia. O Estado Novo foi marcado pela ausência de liberdade ou de verdadeiros direitos civis, políticos e sociais. Se algo distingue o regime democrático de Abril é, a par de direitos de civis e políticos, a criação de uma cidadania social substantiva assente na proteção social, saúde e educação.

Entre Bismarck e Beveridge

Começamos com o “peso do passado”, de que também fala Sérgio Godinho. O Estado Novo deixou um legado de atraso na cobertura da população e dos diversos riscos sociais, e o da separação entre uma segurança social robusta de base ocupacional e uma assistência social residual. Esta herança criou desafios persistentes para o regime democrático.

Como contrariar a dualização da proteção entre um núcleo relativamente mais seguro e mais bem protegido e outro inseguro e menos bem protegido? Como sustentar pensões logo que o envelhecimento demográfico degrade o rácio entre dependentes e ativos? Como financiar e legitimar prestações não contributivas, envoltas em debates como o merecimento social e a invocação de fraude?

Após a Revolução de Abril de 1974, o impulso inicial de expansão da cobertura material e pessoal, e da generosidade das prestações, deu lugar à racionalização e recalibração de forma a lidar com as lacunas de proteção, a dualização, os novos riscos sociais e a sustentabilidade financeira num quadro de oportunidades e restrições resultante da integração europeia.

Foi montada uma arquitetura que combina diferentes princípios de proteção social: segurança social de base ocupacional, isto é, dependente da participação no mercado de trabalho (Bismarckiana); serviços públicos universais de saúde e educação (Beveridgianos); assistência social e prestação de cuidados — antes deixada às famílias — com a provisão pública sujeita a condição de recursos em parceria com a sociedade civil.

A criação do Sistema Nacional de Saúde (SNS) foi a maior rutura com o passado. Substituiu o seguro de saúde para trabalhadores e dependentes, diferente para diversos grupos socioprofissionais (caixas de previdência), pela provisão pública universal financiada pela fiscalidade geral. No entanto, a prevalência de um grande sector privado e de esquemas generosos de seguros de saúde para funcionários públicos e outros

subsistemas indicam que o SNS nunca se desenvolveu por completo, funcionando antes como o elemento central de um sistema nacional de saúde que combina os sectores público, privado e social.

Um outro PREC: o processo de recalibração em curso até à Grande Recessão

O principal caminho de reforma da proteção social até à Grande Recessão foi o da expansão e depois modernização acompanhada de contenção de custo em certas áreas, de forma mais sistemática nas pensões, de forma mais episódica no SNS.

Após uma primeira etapa de universalização da cobertura e riscos, as reformas sujeitaram a proteção social a um caminho de recomposição, ou recalibração, no sentido de conter custos nas *velhas políticas sociais*, enquanto *novos riscos sociais* foram acautelados por serviços e prestações não contributivas novos, como o rendimento mínimo garantido, serviços de apoio à infância e velhice – embora oferecendo um nível comparativamente baixo de proteção.

As políticas de família são um bom exemplo de expansão no sentido da menor dependência da família (tipicamente, a mulher) enquanto fonte da prestação, através de subsídios e serviços dirigidos a crianças e idosos dependentes, ajudando a conciliação entre participação no mercado de trabalho e cuidados familiares. Sobretudo na área da ação social, tal foi alcançado através de parcerias com organizações da sociedade civil ou as Misericórdias.

A Grande Desvalorização Interna

Este percurso de convergência foi interrompido no período de austeridade e ajustamento da crise das dívidas soberanas. Os cortes e reformas executados centraram-se nas instituições de proteção e regulação tidas por responsáveis pela falta de competitividade nas áreas da proteção social e regulação do mercado de trabalho.

O Comissário Europeu Lazlo Andor foi claro: “Na sua forma atual [...] a UEM exclui o ajustamento unilateral das suas economias através da taxa de câmbio (por definição), assim como através da inflação ou expansão orçamental (por design). O único restante mecanismo de ajustamento é a designada desvalorização interna envolvendo custos sociais: é um esforço para restaurar a competitividade de preços através da redução dos custos, incluindo despedimentos e cortes salariais nos setores público e privado” (in *Developing the social dimension of a deep and genuine Economic and Monetary Union*, 2013).

Assim, o modo de fixação dos salários e o quadro da negociação coletiva foram alterados para reduzir os custos do trabalho gerando um ajustamento salarial em baixa. Na ação social, teve lugar uma diminuição das responsabilidades públicas e a restrição no acesso à rede de mínimos assente em direitos sociais de cidadania, enquanto se delegaram responsabilidade e recursos para as organizações da sociedade civil.

Portugal iniciou uma divergência com a Europa na política social que interrompeu o percurso de convergência que vinha a ser feito. No final do ajustamento, a proteção

ficou mais centrada nas pensões, menos nos novos riscos sociais, e fez perigar o acesso e a capacidade de prestação da mais importante instituição universalista, o SNS. Contudo, houve uma área de parcial convergência, a desregulação da segurança no emprego dos trabalhadores com contrato permanente, embora, ao contrário da posição europeia adotada na Diretiva do Investimento Social de 2013, sem melhoria da posição dos *outsiders*.

A Geringonça: direção e limites

O governo minoritário do PS apoiado no parlamento pelo PCP e BE desde 2015 atuou num contexto alterado, com alívio da pressão dos mercados e ausência de condicionalidade formal, embora no quadro dos mecanismos de vigilância do Semestre Europeu. A retoma do crescimento com bom desempenho do mercado de trabalho abriu espaço para a política de rendimentos expansiva sem quebra dos preceitos da consolidação orçamental.

A curto prazo, foram revertidos cortes do período anterior nos salários e progressões da função pública, pensões e outras prestações sociais, nas horas extraordinárias para o sector público e taxas sobre pensões, e repostos os escalões tributários. Uma medida importante na política de rendimentos foi o aumento do salário mínimo de 505 euros em 2015 para 655 euros em 2021, sem com tal prejudicar o desempenho do mercado de trabalho uma vez que a população empregada aumentou e a taxa de desemprego caiu para metade até 2019.

A médio prazo, visou-se a recomposição da proteção a favor dos mais mal protegidos no mercado de trabalho e segurança social. Após a suspensão por 18 meses dos pedidos de extinção das convenções coletivas e a recuperação da cobertura da contratação coletiva, a reforma laboral de 2019 expôs uma fratura interna: foi aprovada contra a oposição de PCP e BE. A reforma aumenta a regulação dos contratos a termos e do falso trabalho independente, além de regressar à extensão genérica das convenções. Ao mesmo tempo, diminui ligeiramente a proteção dos contratos permanentes e manteve (apesar de ligeiras alterações) o regime de caducidade das convenções coletivas.

A recomposição no mercado de trabalho a favor dos *outsiders* foi acompanhada nas áreas da proteção social. Foram repostos os valores e critérios de acesso nas prestações de combate à pobreza RSI e CSI, ampliando a cobertura e a generosidade. A proteção às pessoas com deficiência foi reforçada com a criação da Prestação Social para a Inclusão (2017). No domínio da conciliação trabalho/família e igualdade de género as leis 90/2019 e 100/2019 reforçaram o regime de licença parental, sobretudo para os pais.

Até às eleições de 2019, o frágil equilíbrio da Geringonça não quebrou por completo devido a uma estratégia política de compensação entre governo, esquerda partidária e sindical, e empregadores. Os partidos à esquerda e aliados sindicais foram compensados na política de rendimentos, proteção social e administração pública. Os empregadores concordaram com a política de recuperação de rendimentos, mas deixando claro que qualquer reversão adicional da reforma laboral era inaceitável. Esta troca política

triangular ao mesmo tempo que tornou a Geringonça possível, estabeleceu os seus limites.

Entretanto, a pandemia de covid-19 chegou com enormes impactos económicos e sociais. O conflito político ficou *congelado*, tanto entre governo e a oposição de centro-direita, como dentro da Geringonça. Quando a política *descongelou* após a conclusão com sucesso do ciclo de vacinação no verão de 2021, a Geringonça colapsou em outubro em torno de divergências relacionadas com a regulação do mercado de trabalho e do SNS.

Para o futuro, subsistem importantes desafios. Vejamos o caso do SNS. São visíveis as expressões da continuada escassez de recursos humanos, da sobrecarga e das más condições de trabalho, geradoras de desmotivação, absentismo e até saída de profissionais do SNS. Por outro lado, as principais limitações à cobertura universal e ao acesso geral ao SNS continuam a ser a composição e o alcance territorial da rede hospitalar, o difícil acesso de grupos sociais com menores rendimentos e a excessiva dimensão das listas de espera para cirurgia. Quase nenhum destes problemas é novo, e todos eles foram agravados pela pandemia. Os investimentos e propostas de reforma contidos no Plano de Recuperação e Resiliência querem dar resposta a muitos deles, mas só o futuro dirá se serão concretizados.

<https://jornaleconomico.pt/noticias/a-protecao-social-no-portugal-democratico-caminhos-de-reforma-do-prec-a-pandemia-962161>