

As políticas sociais no Portugal de hoje

I. ALGUMAS PRECISÕES CONCEITUAIS

A abordagem das políticas sociais no Portugal de hoje exige algumas precisões conceituais, se bem que necessariamente sumárias.

Entendemos como *Portugal de hoje* a realidade colectiva que constituímos nesta hora que passa (Fevereiro/Março de 1985). A nossa realidade colectiva tem raízes estruturais longínquas, mas ela foi fundamentalmente configurada pelo pós-salazarismo, pela revolução de 25 de Abril e pela ordenação estabelecida na sequência da aplicação da Constituição de 1976 e da revisão constitucional de 1982. A revolução de 25 de Abril situou-se obviamente no pós-salazarismo, mas representou uma mudança qualitativa extremamente importante, na medida em que permitiu a descompressão das forças sociais até então formalmente enquadradas nos esquemas corporativos e reprimidas de facto pelo autoritarismo estatal. A ordem constitucional de 1976 pretendeu abrir o caminho para o socialismo, num momento em que se julgava que o capitalismo tinha já os seus dias contados. Na prática, a Constituição limitou-se a adoptar os modelos democráticos do Estado de bem-estar, conforme resultou da revisão de 1982, em que foram limados alguns dos pontos mais vincadamente comprometidos com a orientação socialista.

Entendemos como *políticas sociais* as acções prosseguidas com vista à realização do bem-estar social. A Constituição de 1976 pressupõe a unidade da política social (cf. artigo 91.º, n.º 2), embora ela se mostre estreitamente relacionada com a política educacional e cultural. A unidade da política social parece só existir no plano teórico-doutrinário. Na realidade, existem políticas sociais, necessariamente múltiplas e frequentemente dispersas. De qualquer modo, mostra-se possível, em face da Constituição, conceber as políticas sociais como acções destinadas a realizar ou a satisfazer os direitos dos trabalhadores (tanto de natureza cívica como de natureza económica), os direitos sociais e o direito à educação. O direito à cultura e o direito à cultura física e desporto têm indiscutivelmente aspectos sociais, mas não se esgotam nesses aspectos. Temos de admitir a existência de zonas cinzentas em que se verificam sobreposições mais ou menos nítidas. Não se afigura legítimo ignorar os efeitos sociais das políticas económicas.

Esta caracterização das políticas sociais procura corresponder à inserção da presente comunicação no tema do IV Painel e, portanto, nas *novas condições da actividade estatal*. As políticas sociais são fundamentalmente acções públicas, mas não é correcto encará-las como se elas fossem

* Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

exclusivamente actividades estatais. Ainda quando se admita que as políticas sociais são definidas unicamente pelo poder político (em consequência da falta ou das deficiências da participação dos parceiros económicos e sociais), haverá que reconhecer que a execução das políticas sociais não cabe directa e exclusivamente ao Estado. Não nos referimos apenas ao recurso à administração indirecta do Estado, mas também à imposição de obrigações e responsabilidades a entidades particulares e à associação ou cooperação com organizações sociais. As novas condições da actividade estatal estão longe de corresponder aos imperativos da descentralização e muito em especial da regionalização prescritos na Constituição, com as únicas excepções evidentes das regiões autónomas. A política de democratização da Administração Pública definida no artigo 267.º da Constituição não parece ter começado a ser executada. A participação dos interessados na execução das políticas sociais não se pode considerar ainda minimamente assegurada.

A adopção de uma perspectiva predominantemente jurídico-política na presente abordagem das nossas políticas sociais não representa uma desvalorização das outras perspectivas. O autismo jurídico é um risco que deve, a todo o custo, ser evitado, ainda que entre nós continuem a ser relativamente escassos os estudos sobre as políticas sociais feitos do ponto de vista das ciências sociais e humanas. A insuficiência de indicadores sociais constitui uma séria limitação a qualquer tentativa que procure associar as perspectivas jurídico-política e jurídico-administrativa às perspectivas fundadas sobre os dados da realidade socioeconómica.

II. UMA APROXIMAÇÃO GLOBAL

As políticas sociais no Portugal de hoje representam um compromisso entre iniciativas empreendidas ou prosseguidas no pós-salazarismo e inovações introduzidas depois do 25 de Abril. As exigências de rigor levam a distinguir o que corresponde a uma mera manutenção ou a um desenvolvimento das linhas de acção do passado e o que é ou parece ser radicalmente novo.

Sob alguns aspectos, a evolução das políticas sociais nestes últimos anos representa uma aceleração de tendências manifestadas no pós-salazarismo. Quando surgiu o 25 de Abril, estava já em curso a junção da previdência com a assistência oficial e caminhava-se no sentido de se criar um sistema nacional de saúde, independente quer da previdência quer da assistência. A legislação do trabalho obedecia à preocupação de garantir a estabilidade do emprego, embora se aceitasse a liberdade de despedimento por parte das entidades empregadoras. As relações colectivas de trabalho estavam sujeitas a um pesado controlo administrativo. No entanto, a fixação do salário mínimo e a criação do subsídio de desemprego andavam já no ar antes do 25 de Abril, ainda que o primeiro choque petrolífero e a evidente vulnerabilidade do Governo à crise económica e à pressão dos militares as tivessem feito passar para um lugar secundário. A preparação do IV Plano de Fomento tinha sido prejudicada pelo predomínio dos projectos capital-intensivos e, consequentemente, pela escassez das perspectivas de criação de empregos. A política educativa decorria das reformas do Prof. Veiga Simão, embora elas estivessem ainda no início da sua implantação. A política habitacional propugnava a aquisição da casa própria, ao menos

como forma de acesso à propriedade privada, mas na prática revelava-se uma política desarticulada e fragmentária. A política de emigração tinha sido finalmente assumida como uma realidade inevitável, que podia contribuir para reduzir as tensões sociais provocadas pelos excedentes demográficos e para captar a remessa de divisas estrangeiras. A emigração clandestina deixou de ser qualificada como uma conduta criminosa.

A revolução de 25 de Abril trouxe consigo várias promessas no campo das políticas sociais, embora nem todas fossem inovadoras. O Programa do Movimento das Forças Armadas previu que o Governo Provisório lançasse os fundamentos de uma nova política social que, em todos os domínios, teria essencialmente como objectivo a defesa dos interesses das classes trabalhadoras e o aumento (*sic*) progressivo, mas acelerado, da qualidade de vida de todos os portugueses. O Programa do Governo Provisório enunciou sob a rubrica «Política social» um conjunto de medidas, que iam desde a criação de um salário mínimo à protecção da natureza e à valorização do meio ambiente. Um tanto estranhamente, a regulamentação da garantia da liberdade sindical e o estabelecimento de novos mecanismos de conciliação nos conflitos de trabalho foram incluídos na rubrica «Organização do Estado». A erradicação do analfabetismo, o desenvolvimento da reforma educativa e a ampliação dos esquemas de acção social escolar foram inseridos na rubrica «Política educativa, cultural e de investigação».

Onze anos depois é evidente que não atingimos os níveis de desenvolvimento social com que a revolução de 25 de Abril, realística ou irrealisticamente, sonhava. Nos primeiros tempos foi possível melhorar os rendimentos dos estratos mais desfavorecidos e prosseguir uma política de redução das desigualdades sociais. As forças sociais desencadeadas pela Revolução exerceram sobre as instâncias do poder e sobre os estratos favorecidos uma pressão nesse sentido. Cedo, porém, a sociedade portuguesa se viu confrontada com opções que pareciam inviáveis e que só a ilusão revolucionária alimentava. As opções que nos estavam postas eram, de um lado, os modelos das democracias populares e os modelos dos governos populistas do Terceiro Mundo e, do outro lado, os modelos da democracia política enquanto meios ou caminhos de construção do socialismo, como algo perfeitamente distinto da social-democracia. A convergência temporária entre as vanguardas que defendiam estas opções veio permitir, na sequência do 11 de Março, uma política de nacionalizações, que empolou o sector empresarial do Estado e desorganizou a nossa débil vida económica.

O sentido do real e do possível — que, numa leitura apressada, coincide sempre com os interesses das classes dominantes — levou a um retrocesso das pretensões que visavam a nossa transformação numa república democrática ou numa república popular. Reduzidos às nossas dimensões europeias e situados na periferia da Europa ocidental, não podíamos ter outro destino que não fosse a adopção ou, pelo menos, a adaptação dos modelos políticos e sociais do capitalismo desenvolvido. É evidente que o nosso atraso económico representava uma barreira a esta adopção ou adaptação, mas ainda havia a esperança de que, libertos enfim das guerras ultramarinas, pudessemos empenhar-nos num esforço intenso de desenvolvimento.

Os efeitos da recessão mundial, a falta da estabilidade política, a desorganização da vida económica, a escassa experiência e o escasso talento da nova classe política e a incapacidade técnica de um aparelho administrativo desmotivado e desmoralizado não nos consentiram que fizéssemos gran-

des progressos no sentido da adopção dos modelos ocidentais no domínio do desenvolvimento económico e social. Foi possível conservar a democracia política e as liberdades cívicas, mas não foi possível vencer os aspectos negativos da nossa situação socioeconómica. Temos de reconhecer que esses aspectos decorriam também de factores estruturais, que não podiam ser modificados taumatúrgicamente pela vontade política, mas o certo é que reunimos a falta de vontade política e a incapacidade técnica, numa conjuntura económica que nos era desfavorável.

Onze anos depois da revolução de 25 de Abril não conseguimos evitar a baixa do nível de vida e o sentimento de desilusão que acompanha a falta de cumprimento das grandes promessas. A fragilidade das nossas políticas sociais é evidente e coloca-nos à mercê da vaga liberal que pretende desmantelar o aparelho institucional do Estado de bem-estar e privatizar os sectores da protecção social.

Sabemos que a pobreza está firmemente instalada entre nós, se bem que não disponhamos dos indicadores que a permitam avaliar. Inclusivamente, o desemprego e o clima de anomia que se verificou ultimamente nas relações de trabalho, e que permitiu os atrasos no pagamento dos salários, têm agravado de uma forma sensível o nível da pobreza.

Isto não significa que não tenham sido feitos esforços sérios no domínio das políticas sociais, mas todos esses esforços, na falta de um plano a médio prazo, têm inevitavelmente um ar de coisas improvisadas. Não será difícil, nalguns casos, associá-los a intenções pura e simplesmente eleitoralistas.

Por outro lado, as alterações da orgânica do Governo e as correlativas repercussões na organização da Administração Central do Estado contribuem decisivamente para uma falta de consolidação e de eficácia de quaisquer esforços programados ou iniciados. Afigura-se evidente que as políticas sociais carecem de uma continuidade político-administrativa, embora tudo indique que não fomos ainda capazes de conjugar as exigências da continuidade e da eficácia com as exigências da democracia.

À luz da perspectiva que adoptámos aqui, iremos começar por ver as vicissitudes por que passaram no Portugal de hoje o elenco e a organização dos ministérios sociais. Entendemos como ministérios sociais os ministérios responsáveis pela execução das políticas sociais sectoriais. Só depois de conhecermos a evolução dos ministérios nos poderemos debruçar sobre as grandes linhas que têm caracterizado entre nós as políticas sociais, ainda que nem todas essas grandes linhas tenham encontrado uma realização minimamente satisfatória. Por fim, abordaremos as particularidades que a crise do Estado de bem-estar conhece entre nós.

III. A EVOLUÇÃO DOS MINISTÉRIOS SOCIAIS

A orgânica de cada governo deveria, em teoria, corresponder rigorosamente às funções que o Governo se propõe exercer, de forma a permitir uma realização satisfatória dessas funções. Na prática, os governos são estruturados em consequência de compromissos entre um mínimo de exigências objectivas (em que não deixa de contar o peso da tradição ou, pelo menos, da inércia) e um conjunto de factores imponderáveis. Nesse conjunto de factores contam-se os arranjos dos partidos, dos grupos ou dos notáveis que detêm o poder, o clientelismo político, as rivalidades e as incompatibilidades de ordem pessoal, havendo também que incluir os caprinhos de última hora.

No pós-salazarismo, a organização do Governo conheceu algumas modificações, embora a sua razão de ser fosse muito pouco transparente. Tudo dependia ou parecia depender da vontade do presidente do Conselho, ainda que se soubesse que havia várias sensibilidades nos notáveis que dominavam a vida política. A exemplo do que tinha acontecido com o Dr. Salazar, o Prof. Marcelo Caetano era ou parecia ser o senhor absoluto das estruturas governativas. No entanto, sabe-se agora que o Dr. Salazar mostrava interesse pelos estudos franceses sobre a organização do poder executivo.

O pós-salazarismo herdou três ministérios sociais: o Ministério da Educação Nacional (criado em Abril de 1936), o Ministério das Corporações e Previdência Social (criado em Agosto de 1950) e o Ministério da Saúde e Assistência (criado em Agosto de 1958). A política da habitação estava repartida entre o Ministério das Obras Públicas e o Ministério das Corporações e Previdência Social. A política de protecção aos servidores do Estado — como então se dizia — cabia à Presidência do Conselho e ao Ministério das Finanças. A política de emigração foi transferida do Ministério do Interior para a Presidência do Conselho, através da criação do Secretariado Nacional da Emigração (Agosto de 1970). Mercê de delegações de competências, o Secretariado Nacional da Emigração ficou dependente do ministro das Corporações.

O Ministério da Educação Nacional foi objecto de uma nova Lei Orgânica em Setembro de 1971. Em Agosto de 1972 passou a compreender duas secretarias de Estado: a Secretaria de Estado da Instrução e Cultura e a Secretaria de Estado da Juventude e Desportos. O Ministério da Educação Nacional tinha a seu cargo a execução da política de acção social escolar, da política da juventude e da política de educação física e desportos. Os serviços executivos no sector da ciência e da cultura dependiam fundamentalmente do Ministério da Educação Nacional.

O Ministério das Corporações e Previdência Social tinha a seu cargo a execução da política do trabalho, da política da organização corporativa, da política do emprego e da política de previdência social, em que se incluía o sistema de cuidados médicos dependente da organização da previdência. Em Março de 1969 passou a compreender um Subsecretariado de Estado do Trabalho e Previdência. O Ministério das Corporações não dispunha de uma lei orgânica e regia-se por um conjunto de diplomas avulsos.

O Ministério da Saúde e Assistência tinha a seu cargo a execução da política de protecção da saúde (na parte não assegurada pelos serviços dependentes da previdência) e da política de assistência. O Ministério só veio a ser organizado em 1971, treze anos depois da sua criação.

Em Janeiro de 1970, o Ministério das Corporações e Previdência Social e o Ministério da Saúde e Assistência passaram a ser geridos pelo mesmo titular, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 13/70, de 14 de Janeiro, que continha normas destinadas a adaptar a orgânica do Governo às exigências de maior celeridade e rendimento da Administração Pública.

Em Janeiro de 1970, o Ministério das Corporações e Previdência Social passou a ter uma Secretaria de Estado do Trabalho e Previdência, além do Subsecretariado que se mantinha.

Também em Janeiro de 1970, o Ministério da Saúde e Assistência passou a ter uma Secretaria de Estado da Saúde e Assistência, a que foi acrescentado, em Agosto desse mesmo ano, um Subsecretariado de Estado da Saúde e Assistência. As funções de subsecretário de Estado

foram exercidas por uma senhora, que foi o primeiro elemento feminino do Governo.

Em Setembro de 1971 foi publicada a lei orgânica do Ministério da Saúde e Assistência (Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro). Quase catorze anos depois, é ainda este diploma que, com inevitáveis alterações e adaptações, continua a servir de lei-quadro do actual Ministério da Saúde.

Em Novembro de 1973 abandonou-se, em relação ao Ministério das Corporações e Previdência Social e ao Ministério da Saúde e Assistência, a experiência de coordenação iniciada em 1970. O Ministério das Corporações e Previdência Social passou a denominar-se Ministério das Corporações e Segurança Social e a integrar a Direcção-Geral da Assistência Social, até então dependente do Ministério da Saúde e Assistência. O Ministério da Saúde e Assistência passou a denominar-se apenas Ministério da Saúde, tendo-lhe sido confiada a orientação dos serviços médicos das instituições de previdência social. O Ministério das Corporações e Segurança Social passou a ter dois lugares de subsecretário de Estado: o subsecretário de Estado do Trabalho e o subsecretário de Estado da Segurança Social. A reorganização dos serviços do Ministério das Corporações e Segurança Social relacionados com a segurança social e a regulamentação dos termos em que seria exercida a orientação dos serviços médicos da previdência pelo Ministério da Saúde deveriam ser feitas até 31 de Janeiro de 1974 (cf. Decreto-Lei n.º 584/73, de 6 de Novembro).

Em execução desta partilha de atribuições, apenas foram introduzidas alterações na estrutura da Direcção-Geral da Assistência Social (Decreto-Lei n.º 114/74, de 19 de Março) e foi definida a competência dos Ministérios das Corporações e Segurança Social e da Saúde em matéria da tutela administrativa das instituições particulares de saúde (Decreto-Lei n.º 162/74, de 20 de Abril).

Paralelamente a esta evolução, assistiu-se também ao desenvolvimento da tendência para transferir para o Ministério das Obras Públicas a responsabilidade pela execução da política da habitação. Esta tendência começou com a criação, em Maio de 1968, do Fundo de Fomento da Habitação no Ministério das Obras Públicas, a que se seguiu, em Agosto de 1972, a criação no mesmo Ministério da Secretaria de Estado do Urbanismo e Habitação. Em Dezembro de 1972, a reorganização do Fundo de Fomento da Habitação, para onde transitaram os serviços de habitação económica, até então dependentes do Ministério das Corporações e Previdência Social, veio completar o processo (cf. Decretos-Leis n.ºs 583/72 e 587/72, ambos de 30 de Dezembro).

A política de protecção social dos funcionários e agentes da Administração Pública tem acompanhado os altos e baixos da reforma administrativa. A política da função pública, ao nível da Presidência do Conselho, estava confiada ao Secretariado da Reforma Administrativa, criado em Novembro de 1967, que foi integrado na Secretaria-Geral da Presidência do Conselho em Dezembro de 1970. No entanto, em Maio de 1973 tinha sido criado, na Presidência do Conselho, o Secretariado da Administração Pública, com atribuições formalmente semelhantes ao antigo Secretariado da Reforma Administrativa.

Na sequência da revolução de 25 de Abril, a Junta de Salvação Nacional introduziu na orgânica do Governo as alterações que, por um lado, pretendiam ajustar-se a uma nova ordem política e, por outro, reflectiam o equilíbrio que os responsáveis tinham considerado possível ou desejável.

No domínio dos ministérios sociais, foram extintos o Ministério das Corporações e Segurança Social e o Ministério da Saúde. As atribuições destes dois Ministérios foram entregues a dois novos Ministérios: o Ministério do Trabalho e o Ministério dos Assuntos Sociais. O Ministério do Trabalho não dispunha inicialmente de Secretarias de Estado. Em contrapartida, o Ministério dos Assuntos Sociais incluía duas Secretarias de Estado: a Secretaria de Estado da Saúde e a Secretaria de Estado da Segurança Social. O Ministério da Educação Nacional passou a ser designado como Ministério da Educação e Cultura e o Ministério das Obras Públicas foi rebaptizado com a denominação de Ministério do Equipamento Social e Ambiente. O Ministério da Educação e Cultura era provido de quatro Secretarias de Estado (Administração Escolar, Assuntos Culturais e Investigação Científica, Desportos e Acção Social Escolar e Reforma Educativa) e o Ministério do Equipamento Social e Ambiente compreendia quatro Secretarias de Estado (Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Habitação e Urbanismo e Marinha Mercante). O Ministério das Finanças foi fundido com o Ministério da Economia, tendo passado a constituir o Ministério da Coordenação Económica (cf. Lei n.º 3/74, de 14 de Maio).

A organização inicialmente dada ao Governo Provisório teve sensíveis alterações ao longo do período pré-constitucional em que o País conheceu seis Governos Provisórios. Estas alterações foram sendo feitas pontualmente e nalguns casos, como aconteceu especialmente com o 5.º Governo Provisório, não chegaram a ser publicados os diplomas que criaram os novos lugares de ministros ou de secretários de Estado.

A separação entre o Ministério do Trabalho e o Ministério dos Assuntos Sociais visava apagar, na medida do possível, a imagem do Ministério das Corporações e Segurança Social. A junção da previdência, da assistência e da protecção da saúde no novo Ministério dos Assuntos Sociais foi posteriormente justificada como representando uma adopção dos modelos nórdicos. Na prática, essa junção resultava da necessidade de atribuir a um novo ministério a realização das promessas de criação do Serviço Nacional de Saúde e do Sistema Integrado de Segurança Social e de confiar as questões do trabalho e da organização sindical a outro ministério.

A separação entre o Ministério do Trabalho e o Ministério dos Assuntos Sociais manteve-se até 1983. No entanto, o facto de o Ministério dos Assuntos Sociais nunca ter sido provido de uma lei orgânica traduziu-se numa evidente perda de eficácia. O Ministério do Trabalho foi organizado em 1978, na parte relativa aos serviços comuns e aos serviços dependentes da Secretaria de Estado do Trabalho.

A aparente estabilidade do Ministério do Trabalho e do Ministério dos Assuntos Sociais foi, na realidade, perturbada pelo facto de eles terem tido, entre 1974 e 1982, Secretarias de Estado de carácter efémero.

O Ministério do Trabalho foi dotado de uma Secretaria de Estado do Trabalho e de uma Secretaria de Estado do Emprego (cf. Decretos-Leis n.ºs 235/74, de 3 de Junho, e 341/74, de 18 de Junho). Estas duas Secretarias de Estado subsistem ainda hoje, embora a Secretaria de Estado do Emprego tenha conhecido algumas vicissitudes.

O Decreto-Lei n.º 235/74, de 3 de Junho, criou no Ministério do Trabalho a Secretaria de Estado da Emigração e o Decreto-Lei n.º 584-C/75, de 16 de Outubro, criou no mesmo Ministério a Secretaria de Estado da Formação Profissional.

A Secretaria de Estado da Emigração foi transferida para o Ministério dos Negócios Estrangeiros por força do Decreto-Lei n.º 367/75, de 12 de Julho.

A Secretaria de Estado da Formação Profissional foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 683-A/76, de 10 de Setembro.

Durante o 1.º Governo Constitucional, a Secretaria de Estado do Emprego passou a denominar-se Secretaria de Estado da População e Emprego e foi integrada na Presidência do Conselho. Com o 2.º Governo Constitucional regressou, com a sua nova designação, ao Ministério do Trabalho e aí se conservou com a mesma designação até ao termo do 5.º Governo Constitucional. Com o 6.º Governo Constitucional voltou a chamar-se Secretaria de Estado do Emprego e assim se conservou até ao termo do 8.º Governo Constitucional.

No que se refere ao Ministério dos Assuntos Sociais, há que referir o facto de ele ter mantido até 1983 as duas Secretarias de Estado iniciais (Saúde e Segurança Social), mas entretanto ter sido provido da Secretaria de Estado dos Retornados (criada pelo Decreto-Lei n.º 584-B/75, de 16 de Outubro, e extinta pelo Decreto-Lei n.º 683-A/76, de 10 de Setembro) e da Secretaria de Estado da Família (criada pelo Decreto-Lei n.º 3/80, de 7 de Fevereiro, e extinta pelo Decreto-Lei n.º 344-A/83, de 20 de Julho).

O Ministério da Educação e Cultura, criado depois da Revolução, bateu todos os recordes de mudança de designação. Ele manteve essa designação até ao termo do 4.º Governo Provisório. No 5.º Governo Provisório chamou-se Ministério da Educação e Investigação Científica, designação que conservou no 6.º Governo Provisório e no 1.º Governo Constitucional. Com o 2.º Governo Constitucional voltou a chamar-se Ministério da Educação e Cultura, denominação que manteve no 3.º Governo Constitucional. Com o 4.º Governo Constitucional passou a chamar-se de novo Ministério da Educação e Investigação Científica. Com o 5.º Governo Constitucional chamou-se Ministério da Educação e ficou integrado na área da competência do ministro da Coordenação Cultural e da Cultura e da Ciência. Com o 6.º Governo Constitucional passou a chamar-se Ministério da Educação e Ciência, designação que manteve no 7.º Governo Constitucional. Com o 8.º Governo Constitucional chamou-se de início Ministério da Educação e das Universidades e posteriormente Ministério da Educação.

A divisão do Ministério da Educação em Secretarias de Estado afigura-se aqui de somenos interesse, até porque a estrutura e a designação do Ministério têm estado dependentes, em grande parte, da posição ocupada pela administração da cultura ao nível do Governo.

A política cultural não é plenamente uma política social, mas tem evidentemente aspectos sociais. A execução desta política coube sucessivamente à Secretaria de Estado dos Assuntos Culturais e Investigação Científica (Maio de 1974), à Secretaria de Estado da Cultura e da Educação Permanente (Dezembro de 1974), à Secretaria de Estado da Cultura (Agosto de 1975), ao Ministério da Cultura e da Ciência (Setembro de 1979) e ao Ministério da Cultura e Coordenação Científica (Outubro de 1981). A Secretaria de Estado da Cultura esteve integrada na Presidência do Conselho no 1.º, 4.º, 6.º e 7.º Governos Constitucionais. No 5.º Governo Constitucional esteve integrada no Ministério da Cultura e da Ciência. No 8.º Governo Constitucional, o ministro da Cultura e Coordenação Científica foi coadjuvado por um secretário de Estado da Cultura. Nos demais governos, a Secretaria de Estado que se ocupava da cultura esteve integrada no Ministério da Educação.

A execução da política de habitação esteve a cargo do Ministério do Equipamento Social e Ambiente até ao 5.º Governo Provisório. No 6.º Governo Provisório, o Ministério passou a chamar-se apenas do Equi-

pamento Social, por a Secretaria de Estado do Ambiente ter sido integrada na Presidência do Conselho. No 1.º Governo Constitucional surgiu um Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção, separado do Ministério das Obras Públicas. No 2.º Governo Constitucional passou a haver um Ministério da Habitação e Obras Públicas, que se manteve do 3.º ao 7.º Governos Constitucionais. No 8.º Governo Constitucional passou a haver um Ministério da Habitação e Obras Públicas e Transportes. Nos 6 Governos Provisórios e nos 1.º, 6.º, 7.º e 8.º Governos Constitucionais houve uma Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo. Nos 2.º, 3.º e 4.º Governos Constitucionais houve uma Secretaria de Estado da Habitação. No 5.º Governo Constitucional houve uma Secretaria de Estado da Habitação e uma Secretaria de Estado do Urbanismo e Ambiente.

A política da função pública — em que se inclui a política de protecção social da função pública — continuou repartida entre o Ministério das Finanças e o departamento especificamente encarregado da Administração Pública. Depois da experiência do 1.º Governo Provisório, o Ministério das Finanças voltou a constituir um ministério separado do ministério ou ministérios responsáveis pela execução da política económica. Com o 2.º Governo Constitucional, o Ministério das Finanças passou a chamar-se Ministério das Finanças e do Plano, designação que manteve em todos os governos posteriores, excepto no 5.º Governo Constitucional, em que voltou a chamar-se simplesmente Ministério das Finanças.

No que respeita à execução da política da função pública, o Secretariado da Administração Pública foi transferido, em Dezembro de 1974, da Presidência do Conselho para o Ministério da Administração Interna e aí extinto em benefício das novas Direcções-Gerais da Função Pública e da Organização Administrativa, então instituídas. Na mesma data foi criado no Ministério da Administração Interna o cargo de secretário de Estado da Administração Pública. No 2.º Governo Constitucional surgiu pela primeira vez o Ministério da Reforma Administrativa, de cujo titular passou a depender o secretário de Estado da Administração Pública. Nos 3.º e 4.º Governos Constitucionais desapareceu o Ministério da Reforma Administrativa, tendo o secretário de Estado da Administração Pública passado a estar na dependência directa do primeiro-ministro. O 5.º Governo Constitucional compreendeu na sua orgânica o cargo de ministro adjunto para a Administração Interna, que exercia a competência do primeiro-ministro no domínio da Administração Pública. A Secretaria de Estado da Administração Pública foi mantida na situação de dependência orgânica em relação à Presidência do Conselho. No 6.º Governo Constitucional, o cargo de secretário de Estado da Administração Pública foi substituído pelo de secretário de Estado da Reforma Administrativa, colocado na dependência da Presidência do Conselho. No 7.º Governo Constitucional reapareceu o Ministério da Reforma Administrativa, cujo titular era coadjuvado pelo secretário de Estado da Reforma Administrativa — solução que foi mantida no 8.º Governo Constitucional.

A política de emigração, cuja execução tinha sido de começo partilhada entre o Ministério do Trabalho e o Ministério dos Assuntos Sociais, acabou por se fixar no Ministério dos Negócios Estrangeiros. A Secretaria de Estado da Emigração passou a chamar-se Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Emigração, com o 2.º Governo Constitucional. Manteve esta designação nos dois governos seguintes. No 5.º Governo Constitucional voltou a chamar-se apenas Secretaria de Estado da Emigração. Nos

6.º, 7.º e 8.º Governos Constitucionais chamou-se Secretaria de Estado da Emigração e Comunidades Portuguesas.

A política do ambiente, na medida em que ela possa ser considerada como uma política social, foi entregue depois da Revolução ao Ministério do Equipamento Social. No 1.º Governo Provisório houve um subsecretário de Estado do Ambiente, lugar que se manteve nos dois governos seguintes. No 4.º Governo Provisório, esse lugar foi substituído pelo lugar de secretário de Estado do Ambiente. No 6.º Governo Provisório, a Secretaria de Estado do Ambiente foi integrada na Presidência do Conselho. Esta solução foi mantida no 1.º Governo Constitucional. No 2.º Governo Constitucional passou a haver uma Secretaria de Estado do Ordenamento Físico e Ambiente no Ministério da Habitação e Obras Públicas. Esta solução foi mantida no 3.º Governo Constitucional, embora a Secretaria de Estado tivesse passado a chamar-se Secretaria de Estado do Ordenamento Físico, Recursos Hídricos e Ambiente. Esta solução foi mantida no 4.º Governo Constitucional. O 5.º Governo Constitucional incluiu a Secretaria de Estado do Urbanismo e Ambiente no Ministério da Habitação e Obras Públicas. O 6.º Governo Constitucional integrou a Secretaria de Estado do Ordenamento e Ambiente na Presidência do Conselho. O 7.º Governo Constitucional compreendeu na sua orgânica, pela primeira vez, o Ministério da Qualidade de Vida, em que foi integrada a Secretaria de Estado do Ordenamento e Ambiente. No 8.º Governo Constitucional houve um ministro de Estado e da Qualidade de Vida, que superintendia, como ministro da Qualidade de Vida, na Secretaria de Estado do Ordenamento e Ambiente.

A orgânica do actual Governo Constitucional foi definida pelo Decreto-Lei n.º 344-A/83, de 25 de Julho. No domínio dos ministérios sociais, a principal inovação introduzida por este diploma consistiu na extinção dos Ministérios do Trabalho e dos Assuntos Sociais e, em sua substituição, na criação do Ministério do Trabalho e Segurança Social, que compreende três Secretarias de Estado (Emprego e Formação Profissional, Trabalho e Segurança Social), e do Ministério da Saúde. Na prática, esta solução representou um regresso ao modelo de 1973, em que existiam um Ministério das Corporações e Segurança Social e um Ministério da Saúde.

O Ministério da Educação manteve a designação que lhe tinha sido atribuída em Julho de 1982 pelo 8.º Governo Constitucional. Em contrapartida, o Ministério da Cultura e Coordenação Científica passou a chamar-se simplesmente Ministério da Cultura.

O Ministério do Equipamento Social ressurgiu, com quatro Secretarias de Estado — uma das quais é a Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo.

O Ministério das Finanças e do Plano conservou imperturbavelmente a sua designação.

A execução da política da função pública — na parte que ultrapassa as atribuições do Ministério das Finanças e do Plano — cabe à Secretaria de Estado da Administração Pública, integrada na Presidência do Conselho.

A Secretaria de Estado da Emigração e Comunidades Portuguesas voltou a chamar-se Secretaria de Estado da Emigração e continuou firmemente ancorada no Ministério dos Negócios Estrangeiros.

O actual Governo Constitucional compreende um Ministério da Qualidade de Vida, com duas Secretarias de Estado: a Secretaria de Estado dos Desportos e a Secretaria de Estado do Ambiente.

A simples leitura destas notas torna evidente que as nossas políticas sociais não encontraram suportes político-administrativos suficientemente

sólidos depois da Revolução de Abril. É certo que os nove anos de subsistência do Ministério dos Assuntos Sociais poderiam ter sido mais bem aproveitados para implantar o Serviço Nacional de Saúde e o Sistema de Segurança Social — mas a falta de estabilidade política não permitiu plenamente esta dúplice implantação. Os nove anos de subsistência do Ministério do Trabalho tiveram de enfrentar sérias dificuldades, criadas, entre outros factores, pela inevitável imaturidade das organizações sociais e pela escassez da sua experiência no domínio dos conflitos e das relações de concertação em liberdade. Em qualquer caso, afigura-se óbvio que as políticas sociais, como as outras políticas públicas, foram vítimas da falta de um mínimo de continuidade. Não podemos prosseguir indefinidamente esta contradança das integrações e das designações dos departamentos governamentais, que perturba os serviços da Administração Pública e desorienta o público. Mudar não é necessariamente progredir. Temos de fazer tudo o que for legitimamente possível para criar um clima de estabilização que, no respeito pela democracia, nos garanta a viabilidade nacional e nos afaste de quaisquer semelhanças com as chamadas «repúblicas das bananas».

IV. AS GRANDES LINHAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Não nos é obviamente possível ocupar-nos na presente comunicação das grandes linhas de todas as nossas políticas sociais. Tal pretensão suscitaria o problema de uma inventariação rigorosa da totalidade das nossas políticas sociais, o que não pode ser feito aqui.

Não abordaremos as políticas sociais que, de um modo ou de outro, são objecto de comunicações apresentadas ao presente Colóquio (como é especialmente o caso da política dos rendimentos, da política da população — incluindo a política de emigração e a política de protecção aos retornados — e da política de educação). As ligações estreitas entre a política do trabalho e a política do emprego não permitem separá-las inteiramente, pelo que não poderemos evitar algumas referências a esta última política, ainda que haja uma comunicação que lhe é em parte dedicada.

Não nos privaremos de afirmar que a política dos rendimentos é fundamentalmente uma política global e que ela não pode ser reduzida a qualquer política social específica. A aproximação frequentemente feita entre a política dos rendimentos e a política da segurança social corre o risco de conduzir a visões distorcidas da política de segurança social.

O facto de não nos ocuparmos aqui da política de protecção aos retornados não nos impede de reconhecer que a integração dos retornados na sociedade portuguesa tem constituído em larga medida um êxito. Esse êxito deve-se muito mais à capacidade de integração ou de absorção que o nosso tecido social revelou do que ao conjunto de medidas tomadas em favor dos retornados das antigas colónias e, mais recentemente, no apoio aos retornados dos países europeus, ainda que não caiba negar a importância de tais medidas.

Não aceitamos a especificidade da chamada política da família. A política da família reparte-se por várias políticas sectoriais, desde a política de segurança social à política de habitação. A existência de uma Secretaria de Estado da Família na orgânica do Governo só pode ter sentido como manifestação das preocupações que a realidade das famílias suscita e como compromisso de que essa realidade não será esquecida em cada um dos

sectores em que ela se projecta. Pensamos que não se justifica a existência de uma estrutura orgânica para os assuntos da família, como a que está actualmente dependente do ministro do Trabalho e Segurança Social. Os assuntos das famílias (permita-se que prefiramos o plural ao singular) são a satisfação das necessidades essenciais das células básicas do convívio entre os homens, independentemente da configuração que as famílias assumam e da natureza dos laços que lhes assegurem um mínimo de coesão. Esses assuntos têm de ser uma preocupação constante de todas as políticas sociais e, inclusivamente, de outras políticas públicas.

Admitimos que o envelhecimento da população portuguesa possa levar, num futuro próximo, à exigência da definição de uma política global da população, em que as famílias serão necessariamente encaradas como as células de reprodução da vida humana. De qualquer modo, a família é também objecto de uma comunicação apresentada neste Colóquio.

À luz destas considerações, iremos enunciar as grandes linhas da política do trabalho, da política do emprego, da política de segurança social e da política de protecção da saúde. A política de habitação e a política do ambiente carecem de definições das suas grandes linhas.

A falta de planeamento a médio prazo — depois da tentativa fracassada do Plano para 1977-80 — não nos permite uma visão prospectiva das políticas sociais que vamos abordar. Iremos utilizar as leis de base ou as leis-quadro de cada sector, quando elas existam. Na falta dessas leis de base, recorreremos aos principais diplomas legais que regulam ou tutelam o sector em causa. As políticas sociais de que nos propomos ocupar aqui têm todas o seu assento no texto constitucional. No entanto, parece preferível recorrer a este texto apenas na medida em que tal contribua para a melhor compreensão da legislação ordinária. A falta de credibilidade que, em consequência da instabilidade política, têm os programas do Governo dispensa-nos de os utilizar como fonte de informação. Num estudo mais aprofundado, haveria que submeter os programas do Governo à contra-prova da sua irrealização.

O texto constitucional privilegia nitidamente o conjunto constituído pela política do trabalho e pela política do emprego, uma vez que dedica um capítulo aos direitos, liberdades e garantias cívicas dos trabalhadores e define como direitos económicos os direitos emergentes das relações de trabalho.

Não há nenhuma lei-quadro que enuncie os princípios da política do trabalho. Esse papel cabe, de certo modo, à Constituição. No entanto, parece legítimo tomar como ponto de partida a legislação ordinária — em que se alicerça a autonomia material do nosso direito do trabalho.

Como acontece na generalidade dos países europeus, a nossa legislação de trabalho compreende três camadas, que correspondem à protecção do trabalhador, à disciplina das relações individuais e à disciplina das relações colectivas.

As principais inovações introduzidas depois da Revolução dizem respeito à disciplina das relações colectivas e à disciplina das relações individuais. A disciplina das relações colectivas reconheceu aos parceiros sociais a possibilidade de negociarem livremente os instrumentos de regulamentação colectiva e só autorizou a intervenção administrativa em casos excepcionais. A descompressão que acompanhou a Revolução libertou os sindicatos do controlo estatal e permitiu que, com maior ou menor espontaneidade, surgissem novas formas de organização dos trabalhadores. Esta descompressão, no clima de libertação que o 25 de Abril veio provocar, foi

naturalmente acompanhada de algumas turbulências. O 2.º Governo Provisório reconheceu, um tanto timidamente, o direito à greve. A Assembleia da República regulou o exercício do direito à greve (1977) e estabeleceu o regime jurídico das comissões de trabalhadores (1979).

No plano das relações individuais de trabalho, há que registar a criação, pelo 1.º Governo Provisório, do salário mínimo nacional — que veio a ser consagrado na Constituição — e a proibição, pelo 4.º Governo Provisório, dos despedimentos individuais que não fossem fundados em justas causas de carácter disciplinar. O 1.º Governo Constitucional regulamentou os contratos a prazo e as férias, os feriados e as faltas em obediência a princípios de combate ao absentismo. O 4.º Governo Constitucional proibiu as discriminações em função do sexo. O 7.º Governo Constitucional definiu o regime jurídico do serviço doméstico, que estava ainda sujeito ao Código Civil de 1867.

Nalguns pontos fundamentais, o direito do trabalho continua a ser configurado por diplomas herdados do pós-salazarismo, como acontece com uma boa parte da Lei do Contrato de Trabalho e a Lei da Duração de Trabalho. A política do trabalho tem sido dominada pela preocupação de manter os postos de trabalho, através da garantia da segurança no emprego. Devemos também reconhecer que a política do trabalho tem procurado modernizar a legislação, embora não tivessem sido regulamentados entre nós nem o trabalho temporário nem o horário flexível. É nesse esforço que deve ser incluída a ratificação de numerosas convenções da Organização Internacional do Trabalho.

Nos últimos tempos, as dificuldades financeiras das empresas, a manifesta incapacidade da administração do trabalho e a cumplicidade (eventualmente obtida por meios de coacção) dos trabalhadores e das associações sindicais permitiram instaurar um clima de anomia. Esse clima traduz-se nalguns sectores em violações flagrantes das normas que regulam as relações colectivas e, um pouco por toda a parte, das normas que garantem a segurança no emprego e o pagamento pontual das retribuições. Mercê da ameaça da falência ou da ruptura financeira, as entidades empregadoras têm obtido frequentemente a rescisão unilateral ou por mútuo acordo dos contratos de trabalho. A prática de celebração dos contratos a prazo generalizou-se. Os atrasos no pagamento das retribuições, que têm merecido a atenção e o espanto dos meios de comunicação social no estrangeiro, reflectem-se igualmente na falta de pagamento das contribuições para a segurança social.

A intensificação do clima de anomia nas relações de trabalho tem-se verificado durante o actual Governo, que se tem visto assim confrontado com a necessidade de tomar medidas que possam contribuir para o desanuviamento desse clima. A criação do Conselho Permanente de Concertação Social, em que a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses — Intersindical se tem recusado a participar, não parece reunir condições que lhe assegurem uma acção eficaz. A concertação social é uma exigência do nosso tempo, mas ela só pode ser bem sucedida quando resulte de um estado de espírito, e não de uma imposição oficial. O anúncio das medidas que visam alterar a legislação de trabalho tem sido recebido nos meios sindicais como uma tentativa de destruição das conquistas dos trabalhadores.

A política do trabalho pressupõe um consenso entre os parceiros sociais, embora não exclua os conflitos que surjam entre eles. Sem esse consenso, a política do trabalho tenderá a ser encarada como uma política demasiado

progressista ou demasiado conservadora. Nestes onze anos decorridos após a Revolução, a política do trabalho tem estado sujeita a qualquer destas duas acusações e mostra-se longe de alcançar os pontos de equilíbrio de que carece.

A garantia de segurança no emprego constitui uma medida importante do ponto de vista da política do emprego. Ao contrário do que se passa com a política do trabalho, existe um diploma que estabelece os princípios gerais da política do emprego e da formação profissional (Decreto-Lei n.º 444/80, de 4 de Outubro).

Esse diploma foi inspirado nas convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho e nas recomendações da OCDE.

A política do emprego definida pelo Decreto-Lei n.º 444/80 visa garantir o direito ao emprego. Esta garantia, nos termos da redacção inicial da Constituição, estava associada ao direito à assistência material dos trabalhadores involuntariamente desempregados. De qualquer modo, a concessão de prestações de indemnização do desemprego constitui um objectivo da segurança social.

As medidas tomadas no domínio da política de emprego têm sido insuficientes para travar o crescimento do desemprego, a que estão fundamentalmente sujeitos os jovens e as mulheres.

A política do emprego — incluindo a concessão do subsídio de desemprego — tem sido fundamentalmente financiada pelas receitas do Fundo de Desemprego. O Fundo de Desemprego foi criado em 1932, com a intenção expressa de desaparecer logo que a recessão económica se desanuviasse. Em Dezembro de 1974, o Fundo de Desemprego foi transferido para o Ministério do Trabalho. A gestão do Fundo de Desemprego tem sido ultimamente acusada de falta de transparência. O Instituto do Emprego e Formação Profissional, que é um instituto público dependente da Secretaria de Estado do Emprego, não é ainda gerido com a participação dos parceiros sociais, o que limita a sua capacidade de acção. O estrito domínio da formação profissional está sujeito às limitações que resultam do facto de não se ter mostrado possível definir as novas bases do sistema educativo nacional.

A política de segurança social prosseguida entre nós traduziu-se fundamentalmente num alargamento do campo de aplicação dos regimes de protecção social, num aumento do elenco das eventualidades cobertas e numa reorganização das estruturas administrativas. A política de segurança social tem sido dominada pela exigência, até agora não plenamente realizada, de reconstruir de uma forma integrada o sistema de previdência e o (suposto) sistema de assistência.

A Constituição reconhece a todos o direito à segurança social, mas o certo é que o termo *todos*, na conjuntura em que vivemos, só pode significar todos os que trabalham e todos os que necessitam. Daí que a segurança social tenha de ser concebida como um sistema capaz de proteger simultaneamente a população activa e a população carecida. A criação do esquema não contributivo durante o 5.º Governo Constitucional representou um passo extremamente importante na evolução do nosso sistema de segurança social, mas é evidente que esse passo foi dado à custa das contribuições pagas pelos beneficiários e pelas entidades empregadoras abrangidos pelo regime geral e sem que se tenha previsto a participação financeira do Estado.

A Constituição incumbiu o Estado de organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado. A exigência de

um duplce esforço no sentido da unificação e da descentralização corre o risco de constituir uma aporia lógica. A unificação implica a tendência para um regime único de protecção social, enquanto a descentralização implica uma pluralidade de centros de decisão.

Esta aporia só se pode resolver através do reconhecimento de que as instituições de segurança social são, ao mesmo tempo, as entidades gestoras de regimes contributivos e não contributivos de segurança social (tendencialmente unificáveis) e os suportes administrativos da acção social não especializada. É neste último domínio que assume sentido a exigência constitucional da descentralização.

A política de segurança social está hoje definida numa lei-quadro: a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto. A aplicação deste diploma poderá levar à constituição de um regime unificado para toda a população activa, basicamente contributivo, e de um regime não contributivo para a população carecida (embora nele possam vir a ser integradas prestações extensíveis a toda a população).

A segurança social conhece graves problemas de financiamento que nos últimos anos têm obrigado o Estado a subvencionar o orçamento da segurança social, que é hoje parte integrante do Orçamento do Estado. É evidente que a política de segurança social não oferece grandes dificuldades enquanto se limita a dispor, bem ou mal, das contribuições obrigatoriamente pagas pelos beneficiários ou pelas suas entidades empregadoras. Essas dificuldades surgem quando as contribuições sejam insuficientes para satisfazer os compromissos assumidos e não se mostre possível exigir aos trabalhadores e às suas entidades empregadoras o aumento das contribuições.

A organização administrativa do sistema não garante às organizações sociais — e muito em particular às associações sindicais — o direito de participar na gestão das instituições de segurança social. Esta falta de garantia representa uma espécie de castigo das tentativas feitas pelas associações sindicais, entre 1974 e 1975, para assumirem o controlo da previdência, de harmonia com os figurinos adoptados na Checoslováquia ou na Hungria — mas trata-se de um problema que tem de conhecer uma solução. A Constituição garante formalmente a participação das associações sindicais na gestão das instituições de segurança social e essa garantia não pode permanecer letra-morta.

Os regimes de segurança social continuam a não abranger os acidentes de trabalho. No entanto, as pensões devidas pelos acidentes de trabalho e pelas doenças profissionais só começaram a conhecer actualizações depois da Revolução. A nova Lei da Segurança Social prevê expressamente a integração dos acidentes de trabalho no regime geral de segurança social.

De qualquer modo, o nosso sistema de segurança social sofre as consequências de um rápido avolumamento do número de pensionistas, que corresponde também a uma aproximação do estágio de maturidade dos regimes de previdência instituídos a partir de 1935. O nível médio das pensões é muito baixo, mas não é legítimo afirmar que a segurança social constitua entre nós uma fonte ou um factor de pobreza. O que se pode dizer, se se quiser ser justo, é que ela não conseguiu evitar a pobreza.

O conceito constitucional de segurança social foi alargado em 1982 por forma a abranger também a criação de redes de infra-estruturas de apoio à família, a protecção à infância, o aproveitamento dos tempos livres dos jovens, a política de protecção dos deficientes e à política de terceira idade. Este alargamento é em parte inconsequente, visto que pretende reconhecer

como fins de segurança social os objectivos perseguidos pelas instituições particulares de solidariedade social. Em qualquer caso, ele não basta para alterar os fins do sistema de segurança social, concebido como um sistema de natureza pública.

A política da protecção da saúde está parcialmente compreendida na política de segurança social. Os cuidados de saúde individualizados constituem um dos ramos das prestações de segurança social. Está, no entanto, fora da segurança social tudo aquilo que, na protecção da saúde, corresponde à saúde comunitária e não se traduz, portanto, em prestações individualmente exigíveis como objecto de direitos. Deste ponto de vista, a separação da segurança social e da protecção da saúde feita na orgânica do actual Governo afigura-se insatisfatória.

A Constituição reconheceu a todos o direito à protecção da saúde, não havendo qualquer dúvida de que este direito tem de ser concebido numa base universal. A Constituição impôs a criação de um Serviço Nacional de Saúde universal, geral e gratuito e incumbiu prioritariamente o Estado de garantir o acesso a todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação.

O Serviço Nacional de Saúde, previsto na Constituição, foi criado legalmente em 1979 (cf. Lei n.º 56/79, de 15 de Setembro). No entanto, é evidente que só o nominalismo jurídico pode pretender que existe entre nós um Serviço Nacional de Saúde. O que existe, na realidade, é um conjunto de subsistemas de protecção da saúde que, na sua globalidade, abrangem a totalidade da população, embora através de técnicas ou de métodos diferentes.

O Tribunal Constitucional foi vítima desse nominalismo quando, em 1984, considerou inconstitucional o Decreto-Lei n.º 254/82, de 29 de Junho, publicado pelo 8.º Governo Constitucional. O 7.º Governo Constitucional tinha sido autorizado pela Assembleia da República a alterar a legislação sobre o Serviço Nacional de Saúde, com revogação da Lei n.º 56/79 e sua substituição por uma nova lei, mas essa autorização tinha caducado (cf. Lei n.º 17-A/81, de 8 de Agosto). O 8.º Governo Constitucional revogou, através do referido Decreto-Lei n.º 254/82, quarenta e sete artigos da Lei n.º 56/79 e esta revogação apresentou a particularidade de ser feita artigo por artigo, apesar de eles se distribuírem por duas séries de numeração consecutiva.

O acórdão do Tribunal Constitucional repôs em vigor a Lei n.º 56/79, na convicção de que o Serviço Nacional de Saúde era já uma realidade constitucionalmente garantida, quando não passava de um projecto.

É evidente que as tentativas para assegurar a concessão de cuidados primários em todo o território nacional — quaisquer que sejam as suas deficiências — vieram contribuir para uma melhoria dos nossos indicadores de saúde, que passaram a estar menos distantes dos índices europeus. A partir de 1979, o Estado chamou a si a cobertura das despesas dos Serviços Médico-Sociais, até então financiadas pelas contribuições de previdência. (Em 1978, o financiamento dos Serviços Médico-Sociais foi ainda parcialmente suportado pelo orçamento da segurança social).

As hesitações a que a nossa política de protecção da saúde tem estado sujeita são muito visíveis — quer em consequência da resistência que lhe tem sido oposta pelos interesses criados, quer por força dos constrangimentos financeiros. Esses constrangimentos têm vindo desde 1982 a impor uma maior participação dos beneficiários ou utentes no custeio dos cuidados de saúde, mormente no que respeita à aquisição das especialidades farmacêuticas. As percentagens com que actualmente o Estado participa no custo

destas especialidades representam globalmente um agravamento sensível da parte de responsabilidade dos beneficiários ou utentes, a que acresce o aumento constante dos preços dos produtos farmacêuticos.

A nossa política de protecção da saúde está assim longe de ter atingido qualquer ponto em que se torne impossível recuar. O Serviço Nacional de Saúde, porque continua a ter uma natureza fantasmagórica, não pode ser encarado como uma sólida realidade. As tentativas para o seu desmantelamento definitivo não iriam encontrar grandes resistências por parte da população. A reprivatização do sector da protecção da saúde parece ser ainda perfeitamente possível, sem prejuízo de o Estado manter os serviços periféricos de saúde pública e as grandes unidades hospitalares.

A política de protecção aos deficientes está prevista na Constituição, a par de outras políticas que visam proteger os grupos particularmente vulneráveis. A implantação da política nacional de habilitação, reabilitação e integração social dos deficientes é coordenada pelo Secretariado Nacional de Reabilitação, criado na Previdência do Conselho pelo Decreto-Lei n.º 346/77, de 20 de Agosto. As funções operacionais de reabilitação estão repartidas entre o sistema de segurança social, os serviços de saúde, os serviços de emprego e o sistema de educação. A Lei n.º 66/79, de 4 de Outubro, que estabeleceu os princípios da educação especial, não foi ainda regulamentada.

A política de protecção social da função pública acolheu os avanços que os movimentos de trabalhadores conheceram depois da Revolução. Os aspectos mais significativos representam uma tendência para alinhar o regime da função pública pelos regimes gerais de trabalho e de segurança social, ainda que essa tendência não tenha sido levada muito por diante. Os funcionários e os agentes da Administração Pública estão submetidos a alguns diplomas que são comuns aos trabalhadores sujeitos aos regimes do contrato de trabalho — como é o caso da Lei Sindical, da Lei da Greve e da Lei das Comissões de Trabalhadores. No domínio da segurança social, são hoje comuns a todos os trabalhadores os (mal denominados) esquemas de protecção à infância e juventude e à família. Numa perspectiva mais ampla, haverá também que dar relevo à Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, que definiu os princípios de protecção da maternidade e da paternidade. A Lei da Segurança Social previu a integração dos trabalhadores da função pública num regime unitário de segurança social.

No que se refere à política da habitação, torna-se difícil distinguir o que nela corresponde a uma vontade política e o que nela é configurado apenas pela imposição da realidade. No fundo, o mercado de arrendamento tende a ser extremamente reduzido e a política de concessão de créditos à aquisição própria não pode resolver o problema habitacional dos desfavorecidos. A extinção do Fundo de Fomento da Habitação e a criação do Instituto Nacional de Habitação (Maio de 1984) não vieram criar perspectivas favoráveis à promoção da habitação social. A nova Lei das Rendas, que está pendente de apreciação por parte da Assembleia da República, pode constituir um factor adicional de empobrecimento das famílias de pequenos e de médios recursos.

A política do ambiente está prevista na Constituição, embora em articulação com o conceito algo equivocado de qualidade de vida. Essa política não foi ainda enunciada, salvo na parte relativa aos parques naturais, ao património paisagístico e às reservas ecológicas. Sem a formulação dos seus princípios gerais — mormente no que se refere ao controlo da poluição e ao aproveitamento racional dos recursos naturais —, a política do

ambiente corre o risco de se traduzir na adopção de medidas meramente pontuais.

V. A CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR EM PORTUGAL

Os modelos do Estado de bem-estar só foram formalmente adoptados entre nós com a promulgação da Constituição de 1976. No pós-salazarismo tinha-se utilizado o conceito alemão de *Estado social*, com a consciência de que se tratava de um compromisso mais ou menos frágil.

Ao mesmo tempo que entre nós se tentava implantar as estruturas do Estado de bem-estar, iam surgindo nos Estados Unidos e na Europa os ataques aos seus pressupostos. Esses ataques têm origem nas primeiras críticas que os neoliberais fizeram ao Plano Beveridge, mas foi só com a recessão económica dos anos 70 que se passou a ter consciência de que o Estado de bem-estar atravessava uma crise.

O facto de termos procurado entrar na família dos Estados de bem-estar num momento em que eles se encontravam já em crise torna a nossa situação algo singular.

Entre nós fala-se mais em Estado protector, à maneira francesa, do que em Estado de bem-estar. Estas designações não são neutras. A expressão *Estado protector* é muito mais irritante do que a expressão *Estado de bem-estar*. Afigura-se difícil negar que o bem-estar social ou geral seja um fim do Estado, mas, em contrapartida, a ideia de que o Estado seja protector causa problemas às pessoas que se julgam completamente ao abrigo dos infortúnios e que vêem nessa protecção uma forma de servidão.

É evidente que se pode e deve levantar a questão de saber se, depois da Revolução, nós reuníamos as condições materiais que seriam indispensáveis à implantação dos modelos do Estado de bem-estar ou do Estado protector. Em qualquer caso, nós só poderíamos ser um Estado de bem-estar de 2.^a classe — mas o certo é que não ficaríamos sozinhos nesta qualificação.

Os ecos da crise do Estado de bem-estar chegaram até nós relativamente tarde. Aliás, não seria possível convencer os deputados à Assembleia Constituinte e os responsáveis pelos primeiros Governos Constitucionais de que estavam a utilizar modelos ultrapassados, quando todos eles se julgavam animados pelo mais puro espírito progressista ou, pelo menos, progressivo.

As primeiras tentativas para conter os custos das políticas sociais foram feitas em 1982, no domínio da protecção da saúde. As primeiras críticas à segurança social surgiram, na prática, quando a Assembleia da República tinha já discutido a Lei n.º 28/84, que procurou consolidar o sistema de segurança social como uma peça indispensável do aparelho do Estado de bem-estar.

O clima de anomia que se criou nas relações de trabalho e o avolumamento da economia subterrânea são sintomas de que existem forças sociais que não aceitam os modelos, se bem que reduzidos, do Estado de bem-estar. De nada servirá julgar que a crise actual foi provocada pelos nossos esquemas de protecção social, até porque eles têm a medida e a modéstia das nossas dimensões. Ao contrário do que se passa nos países plenamente desenvolvidos, as nossas políticas sociais têm ainda muito espaço vazio para preencher.

Julgamos que de nada serviria entre nós dismantelar as nossas estruturas (em parte incipientes) da administração do bem-estar. É certo que a crise e a incapacidade da nossa política económica e financeira para assegurar uma gestão satisfatória da própria crise são nuvens cinzentas no horizonte das nossas esperanças. A Revolução prometeu-nos o que nós só poderíamos obter através de uma ditadura bastante mais rígida do que o regime deposto ou de um miraculoso acesso de consciência cívica e de consenso social. Conservámos a liberdade, mas ficámos a aguardar a hora de uma renovação ou de uma regeneração que tarda.

Quaisquer que sejam as dificuldades que estejam ainda à nossa espera, parece preferível prosseguir os caminhos abertos pela Revolução e pela Constituição no domínio das políticas sociais. O neoliberalismo é um perigoso canto de sereias. A sua adopção mais ou menos abrupta seria paga com uma séria elevação dos índices de miséria.

Isto não significa que não devamos adoptar uma atitude vigilante e crítica. Os modelos de Estado do bem-estar têm de ser adaptados à conjuntura em que nos foi dado viver. A dolorosa transição para as sociedades pós-industriais impõe, em toda a parte, revisões dos objectivos e das técnicas das políticas sociais. O nosso relativo atraso poder-nos-á, nalguns casos, beneficiar e permitir-nos-á evitar erros que os outros tenham entretanto cometido. Não podemos, no entanto, entrar em pânico e enxertar nas linhas da acção que tivermos escolhido elementos que lhes sejam totalmente estranhos. Não podemos ceder à tentação de, ao mesmo tempo, preconizar a criação de estruturas do Estado de bem-estar e o dismantelamento dessas estruturas. As ideias só podem ser transportadas para o mundo real quando a realidade o exige. Só será possível desenvolvermos um pensamento político-social claro e coerente quando tivermos obtido a estabilidade de que necessitamos para voltarmos a ser revolucionários.