

«A IMPORTÂNCIA DA CONCERTAÇÃO SOCIAL»

ÉVORA, 05 DE FEVEREIRO DE 2013

AUDITÓRIO DA CCDR ALENTEJO

**CONCERTAÇÃO SOCIAL:
A PONTE NECESSÁRIA PARA A EDIFICAÇÃO DAS SOLUÇÕES**

JOSÉ BRAVO NICO

DOCENTE DA UNIVERSIDADE DE ÉVORA

ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS/DEPARTAMENTO DE PEDAGOGIA E EDUCAÇÃO

Os meus cumprimentos aos meus colegas de Mesa. Gostaria de agradecer o convite que me foi endereçado pela União das Misericórdias Portuguesas e pela Santa Casa da Misericórdia do Porto, entidades que organizam este encontro, e agradecer-vos pela oportunidade que me dão para partilhar convosco o que penso acerca da realidade das funções sociais do Estado e do papel da concertação social na reconstrução das funções sociais do Estado.



A primeira questão que vos coloco tem a ver exatamente com o início do processo que hoje está em cima da nossa mesa, preenche a agenda política e é uma preocupação prevalecte de todos aqueles que são atores principais do nosso mundo político e social. **A questão necessária e fundamental é olharmos para o Estado que temos e pensarmos nas funções que assume, no presente, e quer (e poderá) assumir, no futuro.**

Começo a minha reflexão exatamente em torno do conceito de Estado e das funções que lhe reconhecemos ou queremos reconhecer. **O Estado que somos ou que desejamos vir a ser.**

QUE ESTADO SOCIAL? RESPOSTAS DO SECTOR SOLIDÁRIO - Ciclo de Debates

- 112 -

in NICO, B. (2013). "Concertação Social: a ponte necessária para a edificação das soluções". In *Que estado Social? Respostas do Sector Solidário*. Porto: Santa Casa da Misericórdia do Porto e União das Misericórdias Portuguesas.

O debate, que parte da nossa reflexão, deve iniciar-se na **definição** dos perímetros e dos conceitos, a partir dos quais nos posicionamos e a partir dos quais caminhamos, ou não, em direção uns dos outros, no tal processo, dinâmico e construtivo, da concertação social.

Se não tivermos claras as nossas coordenadas de partida, em qualquer processo de diálogo, a probabilidade de se chegar a um consenso é mais difícil. Portanto, a minha posição de partida é aquela que eu vou traduzir nesta minha apresentação.

O Sr. Padre Lino Maia já referiu muitas das funções que nós reconhecemos ao Estado português. E, quando se debate a questão do Estado e das suas funções sociais, há sempre uma matéria que vem para cima da mesa e que tem a ver com a Constituição da República Portuguesa.

É ou não necessário proceder a uma revisão constitucional, para podermos falar da refundação, da reconstrução, da reconfiguração das funções sociais do Estado? Haverá margem, na nossa atual Constituição da República, para podermos dialogar? Ou, não será possível qualquer diálogo, sem partirmos logo do princípio de que é inevitável uma revisão da Constituição?

Sou daqueles que pensam que **é possível e necessário conversar e que a margem de manobra que a Constituição nos dá é grande.** Portanto, não temos que complicar o nosso debate, desde o início, com a questão da revisão constitucional, que é sempre uma matéria de concertação política muito complicada e, sabemos hoje, provavelmente será uma impossibilidade prática, atendendo à distribuição de forças políticas na Assembleia da República. Como sabem, uma revisão constitucional pressupõe uma maioria qualificada que, neste momento, não é muito fácil de construir.

Neste contexto, coloquei duas grandes categorias para as funções do Estado que já foram aqui referidas. Uma categorização – que, basicamente, é equivalente àquela que o Sr. Pe. Lino Maia nos trouxe – é a que nos define as chamadas **funções de soberania** e as **funções sociais**, que correspondem, no fundo, ao que o Estado disponibiliza aos seus cidadãos e que alguns autores definem como a provisão dos bens públicos.

Se, nas **funções de soberania**, parece existir um relativo consenso e elas não têm sido colocadas nesta agenda neste debate, também conhecemos outros Estados em que estas funções de soberania têm configurações diferentes daquelas que o Estado português possui. Mas, não vou colocar aqui esta questão porque, ao longo destes 36 anos de Democracia, particularmente desde a primeira constituição aprovada no regime democrático, estas funções de soberania têm sido relativamente consensuais e não têm sido grandemente alteradas no seu perímetro e no seu conteúdo.

Relativamente às **funções sociais** do Estado, encontramos os bens públicos que o Estado deve assegurar a qualquer cidadão: a saúde, a educação, a proteção social ou segurança social. Existe ainda um outro conjunto de funções sociais – onde se incluem a repartição dos rendimentos e o combate à exclusão e à pobreza – que têm, como princípio e como finalidade, a garantia de igualdade de oportunidades noutras dimensões da vida, que não a educação e a proteção social.

Temos, assim, duas linhas: (i) a linha do que poderá ser considerado o Setor Público ou os bens públicos disponibilizados por operadores públicos; (ii) uma outra linha que é ocupada por operadores privados, sociais, cooperativos que, não sendo operadores públicos, prestam serviço público.

Esta é a nossa coordenada de partida.

Naturalmente, a dimensão destas linhas, em cada uma das funções sociais do Estado, não é exatamente a mesma, porque sabemos que a *fatia* de presença pública em cada uma destas funções do Estado não é igual em cada uma das funções que podemos considerar.

No que respeita às funções de soberania, menciono três (já foram referidas outras): as funções de defesa e segurança, a justiça, a representação do Estado, os órgãos de soberania, as relações externas. Todas estas funções de soberania são, no nosso Estado, funções assumidas, quase exclusivamente, por operadores públicos.

Mas há países em que não é assim. Há países que têm concessionado a privados algumas funções da sua defesa, como, por exemplo, os Estados Unidos da América. Há países onde certos setores da justiça são

concessionados a operadores privados, como é o caso do sistema prisional, no qual muitos países têm assegurado esse serviço através de privados.

Relativamente às relações externas, não há países que tenham concessionado a privados a sua representação diplomática, mas há países (o nosso, por exemplo), em que é possível as nossas relações exteriores e a nossa presença externa ser articulada com outros países que, não sendo uma concessão a privados, não deixa de ser uma coisa diferente de ser assegurada exclusivamente pelo próprio Estado.

Regressemos às funções sociais do Estado, nas suas quatro grandes categorias – saúde, educação, repartição de rendimentos e combate à pobreza e à exclusão. Existem países (poucos), como Cuba, por exemplo, em que tudo isto é assegurado pelo Estado. Hoje, não encontramos esta realidade em qualquer parte do mundo. E também não há qualquer país do mundo onde tudo isto seja assegurado por operadores privados. Nem uma coisa, nem a outra. Portanto, **a nossa posição não é a da defesa intransigente do “claro ou do escuro”**.

Em primeiro lugar e antes de falarmos em dinheiro, a nossa finalidade é compreendermos, debatermos e discutirmos qual é o perímetro que queremos dar às funções sociais do Estado. **Temos que pensar e decidir quais são as funções sociais que queremos que o Estado português assegure no nosso futuro e qual é o perímetro que essas funções devem ter e, no âmbito de cada uma, qual é o papel e o lugar que ocupam os operadores públicos e os operadores não públicos.** Essa é que é a verdadeira questão! É esta geometria que deve ser a base da nossa discussão e deve ser a base do debate em torno das funções sociais do Estado.

Permitam-me que faça aqui uma pequena animação (slide). Relativamente à saúde, temos duas figuras equilibradas (50%/50%). Sabemos que não é assim. Posso ter na saúde o meu ponto de partida desta natureza e achar que o SNS deve ser preponderante como instituição pública na prestação de cuidados de saúde, quando comparado com os operadores privados. Deve haver uma coexistência, um equilíbrio entre operadores públicos e privados, pois toda essa realidade é serviço público.

Também sei que há posições de partida diferentes. E são todas legítimas, porque qualquer uma destas posições representa uma perspectiva de serviço público e uma repartição diferente daquilo que é o papel da intervenção de diferentes operadores na prestação do serviço público que é a saúde.

Representam, muitas delas, particularmente as mais distantes umas das outras, posições ideológicas e políticas que são diferentes. **Mundividências diferentes, conceções de sociedade diferentes que existem e devem coexistir.** E coexistem no nosso país e com grande expressão junto dos nossos concidadãos, porque são protagonizadas por partidos políticos que têm representação significativa no nosso parlamento.

Portanto, se estas perspectivas coexistem, se têm sido legitimadas ao longo dos tempos, pelos votos, se têm sido sufragadas pelos nossos concidadãos, então, temos de assumir este princípio de partida: é que há posições diferentes, mas que há alguma matéria comum nesta diferença. Não há ninguém que tenha estas diferentes coordenadas, que não olhe para esta realidade e a não entenda como sendo um serviço público. Obviamente, há espaço suficiente para considerarmos diferentes geometrias onde podem e devem coexistir os setores público, privado, cooperativo, etc. Podíamos fazer o mesmo exercício em relação à educação e à proteção social.

Há quem defenda, por exemplo, no âmbito da educação – que é o setor onde me movimento mais – esta perspectiva: reduzir ao mínimo a presença do setor privado na educação.

É uma posição legítima. E também há, como sabemos, uma corrente que defende um certo equilíbrio entre os operadores públicos e os operadores privados. Há aqueles que defendem intransigentemente a escola pública, como sendo exclusiva na prestação do serviço público.

Muitas vezes me pergunto se é uma posição razoável e questiono essas pessoas: onde é que colocaram o seu pai, o seu avô ou o seu filho? Em que instituição e qual é a natureza dessa instituição? E quase sempre essas pessoas colocaram esses seus ascendentes ou descendentes em instituições não públicas, como uma Santa Casa da Misericórdia, uma IPSS's, uma Cooperativa, uma escola privada. Não há qualquer mal nisso. Muitos de nós

temos ADSE e frequentamos o serviço de saúde, através deste subsistema. Como se vê, **as posições ideológicas são, frequentemente, conflitantes com a prática do dia-a-dia.** E há também o contrário: quem defenda o oposto e quando necessita de um serviço de maior qualidade e confiança dirige-se ao serviço público de saúde para garantir essa qualidade e essa confiança, porque é ali que, muitas vezes, encontra o *standard* da qualidade.

O que vos estou a dizer é que nós **não podemos ficar na trincheira dessas posições, irredutivelmente. Precisamos de falar uns com os outros, precisamos de compreender qual é a coordenada de partida de cada uma das posições que estão disponíveis em cima da mesa, para dialogarmos e para sabermos o que queremos do nosso país e o que queremos que o Estado português assegure e qual a geometria que é mais justa para as funções do Estado.**

Naturalmente, há outra matéria que veio enviesar esta discussão. **Se a essência do debate radica nas nossas mundividências e nas nossas conceções do que é o Estado e das funções que ele deve assumir, no futuro, toda esta discussão reapareceu, mais intensamente, porque há uma questão de desequilíbrio financeiro entre a despesa e a receita do nosso Estado. Se esta questão não existisse neste momento, talvez esta discussão não estivesse a ser realizada. Veio por uma má razão, mas veio. E veio para ficar.** Então, se veio para ficar, vamos a outra coordenada de partida.

Na minha opinião, não podemos ficar na matéria financeira, prisioneiros da redução da despesa e do corte. São necessárias racionalizações no sistema? São! É necessário cortar? É! É talvez necessário diminuir a pressão financeira do lado da despesa? É! Mas, temos uma outra coisa, que é a receita do Estado. (slide)

Se tudo fosse perfeito no nosso país ou, pelo menos, equilibrado, nós tínhamos estes dois fatores iguais, ou seja, não tínhamos défice. A receita era suficiente para pagar a despesa. **O nosso problema é um problema duplo: temos uma baixa receita para a despesa existente. No entanto, este desequilíbrio pode e deve ser visto por outro lado:**

temos, também, uma despesa elevada para a receita que temos. E, assim, já temos perspetivas diferentes da mesma realidade.

O nosso grande problema é que a receita gerada é insuficiente para poder suportar a despesa do Estado Social. Logo, temos que ter dois caminhos de partida no início do nosso debate. **Temos, naturalmente, que reduzir a nossa despesa. Mas, também acredito que temos de ter outra alternativa: falar um pouco daquilo que podemos e devemos fazer para aumentar a nossa receita.**

Olharmos para a frente, para o nosso futuro e percebermos qual é o Estado que queremos e qual o perímetro que queremos para as funções sociais do Estado, é falar de duas coisas em simultâneo: (i) a racionalização daquilo que é ou que são os serviços públicos do Estado e que asseguram as funções públicas do Estado; (ii) ao mesmo tempo, olharmos para outro lado e sabermos o que temos de fazer para que o nosso crescimento ocorra e para que essa riqueza seja gerada, de forma a fazer face à despesa.

Se não fizermos estes dois movimentos em simultâneo, corremos o risco de empobrecer todos e de reduzirmos todo o Estado Social até àquela receita que temos hoje. Mas **não podemos ficar prisioneiros da receita que temos.** Temos de olhar para o crescimento, porque se não o fizermos, perderemos qualidade no exercício que garante hoje a nossa cidadania, num país desenvolvido da Europa e que é uma democracia estável.

Estas são as coordenadas que considero as coordenadas de partida. **É possível, é necessário e é urgente dialogar.** E não basta concertação social. A concertação social tem de evidenciar-se na mundividência que nós queremos para o nosso país. Não basta envolver os parceiros sociais em sede de concertação social.

A mais difícil concertação que temos, em Portugal, é a concertação política, com os partidos políticos que têm assento na Assembleia da República. Aí, não temos avançado grande coisa, e registamos hoje maiores avanços em concertação social entre o Governo, o Estado e os diferentes atores sociais, do que aquele avanço que seria imperioso registar, que é o

diálogo entre os diferentes parceiros políticos, particularmente aqueles chamados do arco da governação.

Minhas caras e meus caros amigos, o meu contributo para o papel da concertação social na discussão das funções sociais do Estado resume-se a estas 4 questões que vos deixo aqui.

1. Qual é o Estado que somos e aquele que tínhamos, quando iniciámos esta caminhada democrática e aquele que nós queremos ter quando sairmos desta enorme crise em que nos encontramos?
2. Quais são as funções de soberania que queremos? Há, certamente, aqui poupanças a fazer. Não falei disso, mas se falarmos nas nossas Forças Armadas, na nossa Polícia, na nossa Guarda Nacional Republicana, na nossa Polícia Judiciária, nos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, na Polícia Marítima (temos 10 ou 12 "polícias", que é coisa que nenhum país tem...), porventura poderemos pensar em reduzir despesa aqui nesta função de soberania e podemos pensar em redução de despesas noutras funções de soberania.
3. Quais são as funções sociais que queremos para o nosso Estado? Qual é o papel e o espaço que devem ocupar os operadores públicos e os operadores privados? Qual é a nossa representação de serviço público nas funções sociais do Estado?
4. Por último e não menos importante: Qual é o nosso modelo económico para garantir que a resposta que dermos às três questões anteriores tem um suporte financeiro adequado. Não fiquemos prisioneiros do corte dos n mil milhões; fiquemos, sim, envolvidos numa discussão que, olhando o futuro, daqui a 20 anos, nos há-de dar a imagem e o sonho do país que nós gostávamos que existisse quando o entregarmos aos nossos filhos e aos nossos netos.

É com essa mundividência que eu gostaria de discutir e debater com pessoas que têm coordenadas certamente diferentes daquelas que eu tenho.

Muito obrigado!



JOSÉ BRAVO NICO

DOCENTE DA UNIVERSIDADE DE ÉVORA

ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS/DEPARTAMENTO DE PEDAGOGIA E EDUCAÇÃO

RESPOSTA:

A concertação política é um dos nós mais complicados deste debate, mas que é o nó prevalecente. Enquanto não conseguirmos desatar este nó político, muito dificilmente conseguiremos desatar outros que, não sei, se estão a seguir ou antes, mas muito difíceis.

Nos EUA, um país de referência no nosso pensamento, pelas boas e pelas más razões, o Presidente Obama percorreu e continuará a percorrer com o seu programa de saúde - o célebre Obama Care - e, portanto, sabemos que esta questão política é uma questão que, muitas vezes, decorre das funções sociais do Estado para alimentar o debate e, depois, passo a expressão, o combate.

A minha área é a educação, onde me movimento profissional e politicamente e, da experiência que tive no parlamento, reparei, infelizmente, que a frente de combate mais acesa e mais diária, era a educação, e quer, simultaneamente, uma das funções sociais do Estado mais estruturante para o desenvolvimento do nosso país, onde muito dificilmente as pessoas conseguiam estar de acordo. Sabemos todos que é absolutamente fundamental garantirmos a qualificação dos jovens e dos adultos e que isso é uma condição *sine qua non* para o nosso desenvolvimento e para o nosso sucesso. Mas, dificilmente, conseguimos colocar-nos de acordo em torno de três ou quatro questões fundamentais:

Universalidade da educação de infância (nem sequer falo de pré-escolar) - o Sr. Pe. Lino Maia colocou aqui uma questão crítica - o acesso à educação de infância com qualidade, em condições de equidade e de igualdade de oportunidades, é absolutamente determinante para que não se crie logo, no início da vida do cidadão, um mecanismo de desigualdade, que já não vai ter reparação aos 10/12/13 anos de idade. Porque todas as estruturas neuronais que se edificam nos 3/4/5 anos, têm aquele momento crítico para se construírem. E se não se construírem em ambientes, do ponto

de vista educativo, exigentes, organizados e promotores de desenvolvimento, nunca mais se desenvolverão. Estamos, ou não, todos de acordo com a universalização do acesso à educação de infância aos 3 anos? Não seria fácil entendermo-nos em relação a isto? E porque é que isso não acontece?

E porque é que não desenhamos uma política pública que envolva tudo o que é recurso do país para garantir o acesso de todos os portugueses, com 3 anos de idade, a uma educação de infância com qualidade e rigor? Não é só estar apenas no estabelecimento, à guarda dos profissionais, que garante esse mesmo desenvolvimento. Não! A criança deverá estar num ambiente exigente de aprendizagem e desenvolvimento. E qualquer que fosse o Governo (porque felizmente temos alternância democrática no nosso país), este princípio e esta finalidade, nunca deveriam ser postos em causa. Até poderá haver reorientação numas políticas mais parcelares neste setor, mas nunca alteradas. Não sei se toda a gente estará de acordo com doze anos de escolaridade, o que, portanto, é já uma medida que não é consensual à partida, mas se nos sentarmos todos a uma mesa, de certeza absoluta estaremos de acordo que os jovens portugueses deverão aprender em ambiente escolar e/ou escolar profissional, pelo menos, até aos 18 anos de idade. Teremos assim de organizar políticas públicas que concretizem este princípio.

Por último, temos as listas de espera. Vou-lhes dar o exemplo do meu sogro que se levantou às 5 da manhã para se dirigir a um centro de saúde aqui, no concelho de Évora, para garantir uma consulta para o seu sogro. Isto para mim é inadmissível! É inaceitável!...

Portanto, se estamos em concordância nestas matérias, então, há 5 ou 6 grandes âncoras em cada função social do Estado em que podemos chegar a acordo e assumirmos todos o compromisso que essas 5 ou 6 âncoras são as grandes âncoras em torno das quais se constroem e se desenham as políticas públicas e constatar a contribuição que cada um dos setores presentes poderá dar. Não podemos prescindir de ninguém. Será que podemos prescindir do setor privado ou do setor cooperativo, na qualificação dos portugueses? Será que podemos prescindir do setor privado, do setor cooperativo e do setor social na prestação dos cuidados de saúde aos portugueses? Eu acho que não. Se tudo que não é setor público parasse um

dia, o que seria deste país? Não há nenhum ator político do arco da governação que não concorde com isto. E se é assim, acho que temos que convocar, convidar e exigir aos políticos que nos representam, que se organizem, que concertem estas 5 ou 6 âncoras e nos possibilitem ter uma vida melhor daqui a 20 anos. É difícil? Claro que é, mas para soluções fáceis, não tínhamos uma democracia. Vivíamos noutra regime em que o “cabeça” decide tudo!... É por isso que estamos em democracia, para construir situações complexas com soluções complexas e que sejam participadas por todas as pessoas.