

# **Governar para as próximas gerações**

SUCESSOS E FRACASSOS DE POLÍTICAS DE LONGO PRAZO  
EM PORTUGAL (1995–2019)

Daniel Cardoso

Catherine Moury

Ana Paula Costa

Mafalda Escada

## ÍNDICE

PREFÁCIO	7
Paulo Trigo Pereira	
ACRÓNIMOS	13
AGRADECIMENTOS	15
INTRODUÇÃO	17
QUE CONDIÇÕES FAVORECEM O SUCESSO DE REFORMAS DE LONGO PRAZO? UMA REVISÃO DA LITERATURA	23
CAPÍTULO 1: AMBIENTE	35
1.1. Medida implementada: Taxa de Recursos Hídricos (TRH) — Decreto- -Lei n.º 97/2008 de 11 de junho	35
1.2. Medida não implementada: Mapeamento de <i>habitats</i> naturais e seminaturais	47
CAPÍTULO 2: SAÚDE	61
2.1. Medida implementada: Descriminalização do consumo e da posse para consumo de drogas — Lei n.º 30/2000 de 29 de novembro	61
2.2. Medida não implementada: Melhoramento da eficiência da gestão hospitalar do Serviço Nacional de Saúde (SNS)	73
CAPÍTULO 3: FAMÍLIA	91
3.1. Medida implementada: A licença parental alargada a ambos os progenitores — Lei n.º 7/2009 de 12 de Fevereiro	91

3.2. Medidas não implementadas: A falta de continuidade do abono de família e da política fiscal pró-família	100
<b>CAPÍTULO 4: SEGURANÇA SOCIAL</b>	119
4.1. Medidas implementadas: A Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) e a Contribuição de Sustentabilidade (CS)	119
4.2. Medida não implementada: Criação de um imposto sobre heranças	135
<b>CAPÍTULO 5: TRABALHO</b>	151
5.1. Medida implementada: Alteração dos critérios de despedimento por extinção do posto de trabalho — Lei n.º 27/2014 de 8 de maio	151
5.2. Medida não implementada: Contrato único de trabalho	159
<b>CONCLUSÃO</b>	169
<b>LISTA DE ENTREVISTAS</b>	175
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	177

## PREFÁCIO

Este é um livro que se debruça sobre o que considero ser o principal desafio das democracias liberais contemporâneas — de Portugal em particular — e que formulo da seguinte maneira: como criar os incentivos, as instituições e o contexto para que políticas públicas que beneficiam a sociedade no longo prazo sejam aprovadas, aplicadas e mantidas ao longo do tempo? Dizer que este é o principal desafio significa que me identifico com os autores quando consideram (à semelhança dos entrevistados no estudo para a Fundação Calouste Gulbenkian que deu origem ao livro) que os interesses das gerações mais novas e das gerações futuras não estão a ser devidamente considerados pelo regime democrático. Vou mesmo mais longe: há uma grave injustiça intergeracional em detrimento dos mais novos que criará sérios problemas no futuro se não for resolvida nas suas várias frentes. Sei que há quem discorde, argumentando que os jovens têm acesso a um capital tecnológico e científico muito superior àquele a que as gerações que os precederam tiveram acesso. Porém, é verdade que pela primeira vez há uma geração que não tem a expectativa de viver melhor que os seus pais e isso tem que ver com a incapacidade de lidar e de implementar políticas de longo prazo.

O primeiro problema de longo prazo é climático. Um crescimento passado desordenado, com emissões excessivas de gases com efeito de estufa, tem de ser revertido nas próximas décadas. Essa inevitável, necessária e urgente descarbonização da economia trará inevitavelmente — não nos iludamos — custos económicos e sociais sobre todos, em particular sobre os jovens. A dificuldade de acesso ao primeiro emprego e a sua precariedade, mesmo com jovens mais qualificados, foi agravada por duas crises económicas e sociais nos últimos doze anos (a da dívida soberana

2009–14 e a da covid 2020–21). Isto, associado ao declínio demográfico, ao envelhecimento da população e à emigração, cria não só uma pressão no sistema de segurança social como um todo, como carreiras contributivas irregulares que penalizarão ainda mais os jovens nas suas pensões de reforma. O peso excessivo da dívida pública, um fardo para as gerações futuras, só poderá diminuir, num cenário optimista, com um mais acelerado crescimento económico (difícil após mais de duas décadas de quase estagnação económica) ou, num cenário pessimista, com a redução dos serviços públicos ou com o aumento de impostos que gerem excedentes orçamentais. Todos estes problemas — e outros que se poderiam referir — exigem respostas com novas medidas de políticas sustentáveis no longo prazo.

Ora, as democracias têm ciclos eleitorais muito curtos, baseiam-se na regra da maioria (que tem legitimidade para aprovar uma política e para a rejeitar de seguida), na competição política, que não promove a cooperação, e não têm, em geral, instituições que assegurem a continuidade de políticas cujos benefícios só se fazem sentir no longo prazo. Isto significa que há reformas urgentes que são sucessivamente adiadas, sendo que não decidir e não reformar tem consequências. Basta pensar que uma eventual «decisão» de manter o status quo na dimensão climática levaria ao colapso da vida humana no planeta Terra.

Há, porém, e essa é a boa notícia deste livro, pequenos casos de sucesso, devendo nós aprender tanto com esses como com os casos de fracasso. Como dizia Bento de Jesus Caraça, «não temo o erro porque estou sempre pronto a corrigi-lo». Pois as sociedades também deveriam aprender com os seus erros e é por isso que o método que os autores adoptam é interessante. Primeiro, analisam o que a literatura tem contribuído para explicar a capacidade ou incapacidade dos governos na tentativa de implementar políticas de longo prazo. Depois, analisam em várias áreas sectoriais (ambiente, saúde, família, segurança social, trabalho) os factores que contribuíram para que certas medidas tenham sido implementadas, tentando também explicar as razões no caso das que não foram.

As dificuldades das tomadas de decisão democráticas que levam à instabilidade das decisões políticas têm sido clarificadas nos últimos séculos (desde o Marquês de Condorcet, passando por C. L. Dodgson, mais conhecido por Lewis Carroll!). É sabido o pouco investimento que a

generalidade dos cidadãos faz em obter informação sobre assuntos políticos (Schumpeter) ou mesmo em votar. A teoria também sugere que partidos que almejam o poder devem direccionar as suas propostas ao votante mediano (Downs). Ora, como é referido neste livro, não só a idade média do eleitor em Portugal é elevada (aproximadamente 50,2 anos), como a taxa de abstenção dos mais novos é muito superior à dos idosos, o que faz com que a idade do votante mediano seja ainda significativamente superior, podendo enviesar as escolhas políticas em detrimento dos jovens.

Nem só de votos vive a democracia e este é um livro que revisita algumas das importantes decisões da democracia portuguesa. O papel das organizações da sociedade civil é também essencial, quer na génese de certas propostas políticas, quer na sua sustentação quando aprovadas. Aqui, a obra clássica de Mancur Olson (2018) esclarece também que existe uma forte assimetria na organização de grupos na sociedade. Há aqueles que permanecem latentes e há os que se mobilizam fortemente para a ação colectiva. Nestes podemos distinguir os que, sendo pequenos, têm benefícios muito concentrados (ex., empresas de distribuição de combustível) e os que são grandes em número de membros e por isso têm maior poder de lóbi junto do poder político. Um caso aqui discutido é o do contrato único de trabalho, defendido por vários economistas (Pedro Portugal, Mário Centeno e Álvaro Novo), que, se aprovado, diminuiria significativamente a precariedade laboral em Portugal e a dualidade entre os trabalhadores insiders — organizados, sindicalizados e com direitos — e os outsiders — precários, jovens e sem direitos —, além de que teria um impacto económico positivo. Apesar de constar do programa eleitoral do PSD-CDS e do seu programa de governo em 2011, bem como do documento dos economistas (Centeno et al., 2015) que foi a base do «programa económico» eleitoral do PS em 2015, não foi implementado. Teve primeiro a oposição da ala sindical do partido, que depois foi assumida publicamente por António Costa, quiçá já antevendo que a sua solução governativa seria à esquerda e que esta inviabilizaria tal proposta.

Outro caso interessante de evidente fracasso nas políticas de longo prazo refere-se à promoção da natalidade desejada pelas famílias (em particular as mulheres). Neste caso, todos os partidos, da esquerda à direita, reconhecem o problema e a necessidade de lhe dar resposta, mas