

ÍNDICE

Índice de Figuras e Caixas	9
1. Introdução	11
2. Apresentação geral da matriz dos modelos de provisão de políticas públicas sociais	15
3. Análise dos diferentes modelos	23
3.1. Modelo extremado (I): políticas apenas com efeito de rendimento e implicando provisão direta por parte do Estado – o caso, em especial, do Rendimento Básico Incondicional	23
3.2. Soluções intermédias (I): políticas com efeito de rendimento e de substituição e implicando a provisão direta por parte do Estado	39
3.3. Soluções intermédias (II): políticas apenas com efeito de rendimento e implicando uma provisão indireta por parte do Estado	42
3.4. Modelo extremado (II): políticas com efeito de rendimento e de substituição e implicando uma provisão indireta por parte do Estado – o caso, em especial, do modelo dos ‘vouchers’	53
4. Conclusões	63
Referências	69

ÍNDICE DE FIGURAS E CAIXAS

Figuras

Figura 1 – Principais modelos e exemplos de provisão de políticas públicas sociais	21
--	----

Caixas

Caixa 1 – O rendimento mínimo na Europa e em Portugal	25
Caixa 2 – O RBI: elementos e características operacionais específicas	28
Caixa 3 – O impacto da nova Revolução Industrial no emprego e nas formas de trabalho	34
Caixa 4 – O imposto negativo sobre o rendimento (INR): propostas e concretizações	47
Caixa 5 – Os ‘vouchers’ na educação: argumentos a favor e contra	55
Caixa 6 – O modelo português de ‘vouchers’ na educação	59

1. Introdução

O texto que agora se publica corresponde à lição apresentada no âmbito das minhas provas de agregação que tiveram lugar nos passados dias 20 e 21 de dezembro de 2021 (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, FDUL), e inicialmente intitulada “Modelos de provisão de políticas públicas sociais: do Rendimento Básico Incondicional ao modelo dos ‘vouchers’, passando por soluções intermédias”.¹ A discussão da lição coube ao Professor Pedro Pita Barros, Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade Nova (Nova SBE). Agradeço as críticas e sugestões então feitas e que procurei acolher da melhor forma, sendo obviamente da minha inteira responsabilidade as eventuais imprecisões ou falhas que subsistam.

A lição apresentada insere-se na disciplina de ‘Políticas Públicas e Governação’, em aulas de seminário do Mestrado em

¹ Júri constituído por: Dário Moura Vicente (Presidente, FDUL); José Reis (Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra); José Casalta Nabais (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra); Pedro Pita Barros (Faculdade de Economia da Universidade Nova – Nova SBE), Rui Duarte Morais (Faculdade de Direito – Universidade Católica, Porto); Eduardo Paz Ferreira (FDUL); Fernando Araújo (FDUL); Ana Paula Dourado (FDUL).

Direito e Ciência Jurídica e de Doutoramento em Direito, que a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa atualmente oferece e cuja lecionação tenho assegurado nos últimos anos letivos.²

Pretende-se, com este texto, construir um quadro analítico simples e introdutório – uma hipótese de trabalho aberta a investigação, desenvolvimento e refutação – que ajude a compreender os modelos de provisão em políticas públicas (sociais),³ numa

² Paralelamente, contribuiu para este resultado a investigação que vem sendo feita no âmbito do CIDEEFF, e especialmente no quadro do Grupo IV ou linha de investigação “Crises da UE, políticas públicas, política orçamental e o euro”.

³ Uma definição escolar, amplamente citada, de política pública deve-se a Dye (1972), que a considera “tudo aquilo que o Governo decide fazer ou não fazer”. Significa que há espaço para a ação negativa ou positiva e que, acima de tudo, a política pública envolve uma escolha consciente, por parte do decisor, quanto aos resultados que pretende alcançar. Esta definição merece ser densificada: a política pública deve visar a resolução de problemas (comuns) dos cidadãos ou da comunidade em geral; nesta medida, ela deve estar ao serviço do bem ou do interesse público (e não do interesse particular do próprio decisor ou outros interesses ‘particulares’). Outro aspeto relaciona-se com o processo ou ciclo da política pública, o qual é marcado por um conjunto de fases: *i*) identificação do problema; *ii*) tomada de decisão (nível político/legislativo); *iii*) implementação da política (nível administrativo/financeiro); *iv*) avaliação/controlo (que pode ser num plano político, administrativo ou jurisdicional). O quadro de base da política pública e que condiciona desde logo a tomada de decisão é a Constituição (escrita ou não escrita) de um determinado país. Estando ao serviço do bem comum, a política pública envolve princípios de racionalidade económica, de legalidade e de probidade ética na gestão dos recursos alocados à sua realização, pelo que ela tem de implicar a ‘boa governança’. Posto isto, dir-se-á ainda, de forma abreviada, que as políticas públicas sociais são aquelas que aparecem associadas às funções sociais do Estado – v.g. educação, saúde e segurança social.

perspetiva assumidamente positiva (o que é) e não numa perspetiva normativa (o que deve ser). Na verdade, a minha posição, para este efeito, é razoavelmente neutra quanto ao que deve ser o papel do Estado na provisão de políticas públicas sociais.

4. Conclusões

Com esta lição pretendeu-se, de forma simples, apresentar um quadro analítico de compreensão do modo como o Estado pode intervir na realização das políticas públicas sociais. A partir de dois pares de características – de um lado, provisão direta/indireta, do outro, efeito de rendimento/efeitos de rendimento e de substituição – é possível conceber uma matriz, com blocos que os combinam de forma diferente, e onde podem ser arrumadas as principais formas de provisão.

Partimos de uma primeira solução extremada – de provisão direta com efeito de rendimento – para identificar o conjunto de políticas sociais e/ou de bem-estar, asseguradas diretamente pelo Estado. Políticas de apoio ao rendimento que pretendem completar esse arsenal de políticas sociais diretamente oferecidas pelo Estado são, elas próprias, uma forma de provisão direta. É o caso dos chamados rendimentos básicos, sejam eles de natureza condicional ou incondicional. Salientámos, a este respeito, o RBI, na versão proposta por Van Parijs, uma prestação que pode ser olhada como o ‘chão’, a fundação que cimenta o Estado de bem-estar ‘beveridgeano’, universal e generoso, e que, portanto,

não pretende eliminar, antes reforçar, o arsenal prestativo e de serviço público em que este se materializa.

Ainda no contexto da provisão direta (e como solução intermédia do primeiro tipo), o Estado pode, contudo, desde logo por razões orçamentais estritas, evoluir para formas menos abrangentes e generosas de provisão de bens no domínio das políticas sociais. Pode fazê-lo, ou limitando o universo de sujeitos beneficiários (com a implementação de políticas seletivas, em vez de políticas universais), ou restringindo o objeto em áreas de provisão específicas, em detrimento da provisão de outras. Neste caso, o efeito será não só um efeito de rendimento, mas também um efeito de substituição. Por vezes, esse efeito resulta ‘às avessas’, mediante a implementação de políticas participadas (implicando o aumento do preço relativo), através das quais se pretende desincentivar o consumo de certos bens em certas áreas (desde logo, por exemplo, para conter o risco moral) – v.g. o caso das taxas moderadoras ou dos copagamentos no âmbito do sistema nacional de saúde.

Por sua vez, pode dizer-se, as formas de provisão indireta resultam de uma retração do Estado na provisão do bem. Essa provisão é entregue ao sector privado ou social, pressupostamente com ganhos de eficiência acrescida de bens que são desde logo, do ponto de vista económico, bens privados. Trata-se assim, com a provisão indireta, de ultrapassar o efeito de evicção (*‘crowding out’*) que a provisão pública tende a gerar relativamente a estas outras formas de provisão. Aceitando, por outro lado, que o Estado deseje, apesar disso, manter uma presença (*‘skin in the game’*) e um ‘controlo’ sobre os níveis de provisão e até, em certos casos, assumir a responsabilidade última pela suficiência

e qualidade dos níveis de provisão alcançados (seja por razões de eficiência, seja de justiça social), a provisão privada deverá ser por ele financiada ou apoiada do ponto de vista financeiro. Tal pode ser feito através de subsidiação dos agentes de provisão ou dos próprios utentes/utilizadores (v.g. apoios às famílias).

No que diz respeito ao apoio às famílias, o mesmo pode ser geral e indiferenciado, levando à expansão da restrição orçamental respetiva, aumentando, pois, o rendimento dos beneficiários (solução intermédia do segundo tipo, provisão indireta com efeito de rendimento). Subsídios de ordem geral ou a concessão de créditos fiscais (v.g. deduções fiscais gerais por exemplo em função do número de filhos ou da dimensão do agregado familiar, em função dos presumidos encargos gerais da família) ilustram bem este efeito. Como exemplo aliás cimeiro apontou-se o modelo de rendimento básico na versão preconizada por Milton Friedman – o imposto negativo sobre o rendimento. Ao pretender substituir todas as prestações sociais até aí oferecidas pelo Estado de bem-estar, deixando o mercado fazer o que alegadamente deve e sabe melhor fazer, trata-se tão-só de facultar um rendimento necessário, a quem o não tem, que permite depois aceder à generalidade dos bens, agora oferecidos na sua quase totalidade pelo mercado. Isto é feito na prática pelo enxerto, no sistema fiscal, do sistema de processamento e atribuição dos benefícios sociais, agora reconduzidos ao próprio INR.

No quadro da provisão indireta, podem, por fim, ser usados instrumentos que visam não apenas aumentar o rendimento dos beneficiários, mas simultaneamente também provocar uma alteração dos preços relativos dos bens em causa. Neste caso, haverá, pois, também, um efeito de substituição. O exemplo mais

relevante é o modelo dos ‘vouchers’. O ‘voucher’ é na verdade um rendimento afeto a uma determinada finalidade específica (*‘earmarked’*). Por sua vez, também ele opera seja através da subsídio (prestação positiva) – no caso do modelo puro de ‘vouchers’ – seja através da desoneração fiscal (tributação negativa) – no caso do modelo de ‘vouchers’ na forma de créditos fiscais.

O quadro analítico aqui apresentado é uma hipótese de abordagem, entre outras, da questão da provisão de políticas públicas sociais. Permite olhar para os modelos de provisão à luz de dois pares de características e nessa medida é um quadro fechado, talvez até redutor. No entanto, ajuda a compreender e a arrumar a multiplicidade de formas de provisão que hoje encontramos em diversos países, os seus efeitos microeconómicos, e a forma como o Estado, nessa provisão, se relaciona com os demais sectores (privado e social). Trata-se, por outro lado, de um quadro com um aspeto neutro, ao qual não subjaz uma reflexão sobre as razões para a atuação do Estado nestas políticas públicas – que afinal se reconduzem a bens privados no sentido económico do termo –, ainda que essas razões (de eficiência e de justiça social) sejam antigas, amplamente reconhecidas e há muito incorporadas nos ordenamentos jurídico-constitucionais de vários países do mundo.

Multiplicam-se, com efeito, as experiências de provisão, que vão desde uma provisão direta por parte do Estado até formas indiretas, e por vezes muito ténues, de intervenção. As razões para este movimento ‘privatizador’ podem ser de natureza político-ideológica ou de natureza financeira (v.g. a falta ou insuficiência de espaço orçamental). Uma coisa parece certa: as hipóteses de

provisão indireta envolvem uma retração do Estado na esfera das políticas sociais, deixando o mercado fazer o que alegadamente – na opinião dos seus defensores – deve fazer e melhor sabe fazer (resolvendo o tal fenómeno de *'crowding out'* que acontece na provisão de bens privados pelo Estado). Em suma, na provisão indireta, o Estado e os seus instrumentos financeiros tornam-se aliados do mercado e servem para apoiar o mercado.

Pelo contrário, na provisão direta existe uma presunção política quanto à necessidade inquestionável da presença do Estado e quanto à sua autossuficiência (que se basta enquanto agente de provisão e até de produção do bem). Neste quadro, a expressão 'política pública' confunde-se com essa autossuficiência e acaba por ganhar uma densidade própria, uma carga ideológica: a 'política pública' enquanto reduto natural e exclusivo da atuação do Estado.