

HISTÓRIA DA PREVISIÓN SANITARIA NACIONAL PSN

AS ORIGENS

Quando um médico de Múrcia chamado José Pérez Mateos irrompe na cena profissional para apresentar uma proposta ousada e ao mesmo tempo simples para consolidar, uma vez por todas, o mutualismo sanitário, a preocupação pelas consequências que o desamparo e o infortúnio estavam a produzir nos médicos e nas suas famílias é cada vez mais evidente.

A década de 1920 chega ao fim e os extraordinários progressos que são sentidos pelos profissionais de saúde, tanto a nível científico como a nível de prestígio social, não vêm acompanhados da sua proteção mútua. É verdade que há cada vez mais organizações de previdência, mas são de âmbito local, os seus benefícios, insuficientes e a sua continuidade, muito irregular.

A situação é claramente deficiente, no entanto, verifica-se um clima de opinião muito favorável à criação de uma instituição capaz de estruturar, de uma forma ampla e geral, a assistência sanitária. Para tal contribui o desenvolvimento progressivo das ordens profissionais, a imparável expansão do conceito de segurança social e, em especial, a dramática realidade do médico, para quem a doença, a invalidez ou a morte constituíam, mais do que desgraças pessoais, verdadeiras tragédias familiares.

Era necessário alguém que fosse capaz de liderar um movimento que já estava quase formado, alguém que pudesse apresentar uma solução definitiva para um problema real e persistente. Pérez Mateos consegue-o invocando duas ideias certamente inventadas mas às quais até então ninguém havia dado a necessária importância: âmbito nacional e carácter obrigatório.

Estas tinham de ser as principais características de uma nova instituição, uma mutualidade que integrasse todas as existentes, que exercesse as duas modalidades básicas de previdência e so-

lidariedade social através de contribuições dos associados e que contasse com o apoio jurídico do Estado.

José Pérez Mateos propõe uma solução definitiva para um problema real. Uma mutualidade nacional e de carácter obrigatório.

AS ORIGENS

Muitos anos, ou melhor, séculos antes da enunciação teórica e definitiva da Previsión Sanitaria Nacional, os profissionais liberais tinham começado a ponderar a necessidade de se precaverem contra a incerteza radical de sua existência. Os primeiros precedentes remontam à Antiguidade, quando os gregos e romanos desenvolveram sociedades de socorro mútuo que, com o passar do tempo, se transformaram nas três instituições fundamentais de previdência que surgiram na Idade Média e chegaram até a Moderna: os grémios, as irmandades de socorro e os montepios.

Paralelamente ao desenvolvimento desigual dessas associações, começaram também a desenvolver-se as primeiras ordens profissionais que, com o tempo, passariam a desempenhar um papel decisivo na articulação das entidades de previdência social.

Nesta progressiva, embora excessivamente lenta, materialização dos instrumentos de ajuda mútua, os médicos distinguiram-se pelo seu grande exemplo de companheirismo e apoio espiritual, profissional e económico através das confrarias, que tomaram os nomes dos santos médicos Lucas, Cosme e Damião.

Posteriormente, apareceram os montepios, que marcaram a conclusão da transformação laica das confrarias. Contudo, as associações profissionais, incluindo as ordens, não perderam toda a sua natureza religiosa das suas origens até ao final do século XIX, quando começaram a tornar-se instituições civis.

Entretanto, os médicos, que tradicionalmente tinham sido considerados como profissionais opulentos, para não dizer ricos, estavam a dar

claras provas da sua verdadeira condição social, que não era outra senão a de uma classe profissional encurralada cada vez mais na dificuldade, na escassez e na penúria económica. Uma das causas que mais contribuíram para a deterioração do seu poder de compra foi a introdução dos contratos de tarefa ou de avença, que lhe retiraram os riscos, mas também os benefícios, que lhe oferecia o livre exercício. Porque, se bem que os médicos passaram a ter uma remuneração segura, é igualmente evidente que a sua suficiência era duvidosa e que, por vezes, tornava a profissão uma verdadeira servidão.

Daí surgiu a necessidade real de união profissional, não só dos médicos, mas de todos os profissionais de saúde. União para reafirmar o sentimento natural de sociabilidade humana e defender o espírito do seu ministério, mas também para aliviar a insegurança económica e o baixo rendimento do exercício profissional.

Foram desenvolvidas algumas iniciativas meritórias que procuraram aplicar na prática essa aspiração de unidade e ajuda mútua. Mas a sua irrelevância social e o seu modesto alcance, por vezes causado pelo individualismo dos seus próprios elementos, constituíram obstáculos demasiado grandes para que se pudessem consolidar.

Na base do fracasso desses movimentos escondia-se aquilo que anos depois Pérez Mateos conseguiu alterar: essas associações eram voluntárias e não resolviam de modo algum a imprevisibilidade do ser humano; eram de natureza privada e, como não tinham o apoio jurídico do Estado, desenvolviam-se em regime lucrativo a partir de sociedades comerciais que estabeleciam prémios muito elevados que, ainda por cima, não permitiam cobrir adequadamente todas as necessidades inicialmente cobertas.

Se a voluntariedade não era suficiente para permitir aos profissionais de saúde organizar devidamente a sua previdência social, parecia evidente que não havia outra alternativa senão recorrer à obrigatoriedade. Foi possível obter algumas pistas sobre esta conclusão dos movimentos da profissão com o objetivo de criar a ordem. Este também foi um processo longo, que começou em meados do século XVIII com o progressivo desaparecimento dos grêmios e que se articulou em torno das ordens como nova fórmula promotora do mutualismo profissional. No entanto, os grandes progressos alcançados ao longo de um século inteiro não foram frutíferos, uma vez que a filiação era uma ação facultativa para preservar a liberdade profissional decreta-

da no início do século XIX. Tal como acontecera anteriormente com os montepios, as ordens também falharam nas suas tentativas de melhoria, apoio mútuo e instrução da classe médica.

Só no início do século XX, em 1917, é que se conseguiu a filiação obrigatória, que se afigurou desde logo como a única ferramenta capaz de disciplinar e melhorar, social e economicamente, o exercício médico profissional.

Caráter obrigatório e dimensão nacional. Com essas duas premissas como pedra angular do seu projeto da entidade de previdência social, Pérez Mateos lança na década de 1920 uma ampla e intensa campanha nacional de coesão de vontades e de concertação de esforços. Oferece como exemplo e núcleo fundamental da sua proposta a experiência realizada pelos médicos das províncias de Levante.

Em 1917 a filiação torna-se obrigatória

A sua ação de proselitismo culmina na VIII Assembleia Nacional dos Conselhos de Administração das Ordens Médicas, realizada em Barcelona, em 1928. Pérez Mateos apresenta um projeto elaborado, tanto no plano económico e atuarial como no profissional e regulamentar. Demonstra o insuspeitado e parece dar com a quimera: os seus estudos comparados com as experiências de outras mutualidades apresentam a possibilidade de alcançar uma cobertura aceitável de contingências sem necessidade de exigir sacrifícios incompatíveis com a limitada capacidade económica da maioria dos profissionais. Ainda ninguém o sabe, mas Pérez Mateos acaba de dar a volta por cima.

Obviamente, e antes de mais nada, é necessário realizar duas mudanças profundas nas características essenciais que até então tinham vindo a orientar as experiências desenvolvidas para articular a previdência dos médicos e que já foram mencionadas: trocar a voluntariedade pela obrigatoriedade e o âmbito local ou regional pelo nacional. Além disso, é necessário o patrocínio e a promoção de todas as ordens médicas para que a nova instituição nasça com o apoio adequado, que tem de ser articulado através de uma alteração nos estatutos da Ordem que efetive a filiação obrigatória.

Por conseguinte, essa proposta pressupõe uma inovação ousada que gera controvérsia e que se depara com interesses criados e com a inevitável inércia dos hábitos sociais, económicos e profissionais dos médicos.

Pérez Mateos comparece na Assembleia de Barcelona com o seu projeto, elaborado, em grande medida, durante os dois últimos anos da sua vida e com o apoio institucional que lhe proporciona o cargo que ocupa nessa altura, a Presidência do Conselho das Ordens Médicas. Proclama com convicção algumas frases que ficam para a história: «Em poucas profissões o problema da previdência atinge dimensões tão dramáticas como na nossa, ou é mais difícil de resolver pelo individualismo feroz que nos caracteriza. Ficam por resolver os problemas angustiantes das viúvas, dos idosos desamparados, doentes crónicos, etc. Porque, embora existam instituições dessa natureza, o seu raio de ação é curto.»

Contudo, o seu raciocínio não convence todos. Imediatamente surge uma corrente de opinião que, embora favorável à articulação de mutualidades para abranger os profissionais, defende a preservação do caráter regional ou local que apresentavam as experiências realizadas até então. Pérez Mateos insiste na sua tese e replica: «A governação de uma mutualidade exige um conselho de administração composto por indivíduos conhecedores do seu mecanismo e pessoal administrativo honesto e competente. É fácil encontrar dez conselhos de administração e, pelo menos, cinquenta empregados com essas condições?»

As razões apresentadas por Pérez Mateos conseguem finalmente um apoio maioritário, com algumas concessões: a obrigatoriedade apenas se aplica aos novos filiados e mantém-se a independência das mutualidades mais solventes. Dois anos depois de concluída a histórica assembleia, especificamente no dia 27 de janeiro de 1930, o Governo aprova um decreto real que altera os estatutos da Organización Médica Colegial e que inclui a seguinte disposição adicional: «O Conselho Geral das Ordens Médicas irá elaborar e submeter à aprovação do ministro do Governo, no prazo de três meses, um projeto

para a organização de uma instituição nacional de assistência médica que, acolhendo de igual modo aqueles que exercem a medicina em Espanha, abranja os riscos de invalidez evelhice e disponibilize às viúvas e aos órfãos auxílios ou pensões que lhes proporcionem algum meio digno de subsistência; tudo isso de uma forma que não exija sacrifícios incompatíveis com a modesta capacidade económica da maioria dos profissionais».

O caminho para criar oficialmente a Previsión Médica Nacional fica assim definitivamente aberto.

Em 1930 o governo aprova o decreto real