A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflituantes*

Boaventura de Sousa Santos
Sílvia Ferreira

Introdução

O campo da política social é hoje um campo de globalizações intensas e contraditórias. No seu sentido mais amplo, a política social inclui todas as políticas estatais e não estatais de bem estar, desde a segurança social à saúde, educação e habitação, desde redes de segurança aos direitos económicos, desde redistribuição social à assistência social, desde campanhas de luta contra a pobreza à cidadania social. É comum distinguir entre bem-estar social, como o montante total de bem-estar fornecido por determinada sociedade e o bem-estar público, como o bem-estar fornecido pelo Estado através de políticas sociais. Parcialmente justaposta a esta distinção está outra distinção relativamente aos diferentes tipos de solidariedade que subjazem às políticas sociais. Existe solidariedade – nacional, profissional e intergeracional – que, através da mediação do Estado-nação é convertida em direitos sociais e económicos e existe solidariedade social, originada quer na sociedade civil quer no Estado, a qual opera não através da garantia de direitos mas através do exercício da entreajuda ou da ajuda aos outros, limitada pelos recursos, benevolência ou generosidade de quem a presta.

No nosso século, a política social têm sido uma questão nacional ou mesmo local. Todavia, actualmente verifica-se a emergência da ideia de uma política social global. Esta ideia tem dois significados diferentes. Por um lado, política social global refere-se às políticas supra-nacionais ou transnacionais envolvendo vários países. De acordo com Deacon, Hulse e Stubbs (1997: 21 ss.), tais políticas podem consistir em regulação supranacional, redistribuição transnacional ou provisão supranacional ou global. Por outro lado, política social global refere-se ao modo como as agências transnacionais hegemónicas desenvolvem certas filosofias, modelos e instrumentos de política social que depois procuram ver adoptadas em diferentes países através de influência, pressão e intervenção.

* *in* Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro (org.), *Risco social e incerteza: pode o Estado social recuar mais?*. Porto: Afrontamento, 2003.

É o segundo significado que aqui mais nos preocupa. É neste sentido que a política social global é simultaneamente um fenómeno velho e novo. Para compreender isto é importante introduzir a distinção entre globalização de alta intensidade e globalização de baixa intensidade (Santos, 2001). Quando abaixo falarmos de diferentes modelos de Estado-Providência, estaremos a referir-nos a sistemas de protecção social nacionais que foram implementados em vários países, sobretudo europeus. Eles formam sistemas simultaneamente nacionais e supranacionais na medida em que são respostas nacionais a condições supranacionais, nomeadamente a reconstrução do pós-guerra e o surgimento do fordismo ou do capitalismo organizado (Santos, 1994: 210-212). É por isso que um padrão semelhante de provisão de bem-estar pôde surgir em diferentes países mais ou menos na mesma altura, sem que nenhum modelo hegemónico tivesse sido desenvolvido num país e depois defendido ou imposto aos demais. Trata-se de globalização de baixa intensidade. Distingue-se daquilo a que actualmente chamamos política social global no sentido em que as instituições multilaterais (como, por exemplo, o Banco Mundial) desenvolvem os seus próprios modelos de bem-estar que depois promovem internacionalmente e mesmo impõem aos países sujeitos à "condicionalidade" a que estas instituições submetem a sua intervenção financeira. Neste caso, as condições nacionais e as respostas nacionais estão muito mais à mercê das pressões globais. Em resumo, estamos perante uma globalização de alta intensidade.

Neste texto, partimos do momento da crise do Estado-Providência para dar conta do surgimento do Estado-Providência em Portugal e, em especial, das condições do seu desenvolvimento. Através da análise das reformas recentes no sistema de segurança social em Portugal procuramos dar conta dos efeitos de duas formas de globalização nas políticas de transformação do sistema. Uma, de recorte neoliberal, promovida pelo Banco Mundial a partir de 1994 e outra, de recorte social-democrata, promovida pela União Europeia, sobretudo por iniciativa de Jacques Delors, e conhecida pela designação de "modelo social europeu". Começamos, por isso, por situar o Estado-Providência português no contexto dos Estados-Providência desenvolvidos, estudando a sua evolução nos últimos 25 anos. Concentrar-nos-emos no último período, de 1996 em diante, dominado pelo debate em torno da reforma da Segurança Social, tomando como estudo de caso a Comissão do Livro Branco da Segurança Social. Defenderemos que o debate tem girado em torno de dois eixos. O primeiro debate, centrado na dicotomia globalização de alta intensidade/ globalização de baixa intensidade, tem focado o papel maior ou menor das condições nacionais na definição

do âmbito e do ritmo da reforma. O segundo debate, centrado na dicotomia modelo social europeu/modelo neoliberal, tem incidido na orientação política da reforma, nos interesses sociais a serem privilegiados e nas coligações políticas que os hão-de sustentar.

As transformações dos Estados-Providência

Alguns autores têm vindo a assinalar que, apesar de os desafios com que os Estados-Providência actualmente se confrontam não ocorreram, na maioria dos países, mudanças muito significativas no sentido do desmantelamento ou alteração profunda dos seus Estados-Providência (Esping-Andersen, 1996; Ferrera *et al.*, 2000), o que aliás é válido mesmo para os países em que o ideário neoliberal foi levado mais a sério, como é o caso dos Estados Unidos e do Reino Unido (Pierson, 1994). Do mesmo modo, a ideia de que haveria um único desenlace neoliberal para a crise do Estado-Providência também tem vindo a ser contestada. Bob Jessop (1993) identifica, em termos de tipos ideais, três estratégias do Estado-Providência no sentido do '*workfare state'* schumpeteriano: neoliberais, neocorporativas e neoestatistas, as quais podem, aliás, coexistir no interior do mesmo Estado em relação a áreas de política social diferentes. Do mesmo modo, também Esping-Andersen (1996) refere existirem diferentes respostas dos Estados-Providência aos problemas endógenos e exógenos relacionados com a transição para uma sociedade pós-industrial. Vale, pois, a pena analisarmos as estratégias de ajustamento dos diferentes regimes de Estado-Providência identificados por Esping-Andersen (1996: 10-20), tanto mais quanto estas estratégias revelam problemas e desafios específicos a cada um dos regimes ou modelos, como Ferrera *et al.* (2000: 2-3) também assinalam.

No regime social democrático de Estado-Providência dos países nórdicos, onde o acesso aos direitos depende da condição de cidadão ou de residente no país, as reformas da década de 80 foram no sentido de aumentar o emprego, sobretudo nos serviços no sector público, e de expandir os serviços sociais numa lógica de socialização dos custos da família e da maternidade. A partir de inícios de 90, e perante a crise económica que atravessaram, estes países desenvolveram medidas de ajustamento com um carácter pragmático, dada a manutenção do apoio popular às políticas sociais. Estas medidas procuraram conter os custos e reduzir os incentivos negativos ao trabalho, através de maiores exigências no acesso às prestações, da redução dos níveis destas, de uma maior ênfase nas políticas activas de emprego e na requalificação e de uma maior aproximação dos montantes das pensões às contribuições. Numa lógica de investimento social, verificou-se também uma

mudança de prioridades das políticas voltadas para os idosos para políticas voltadas para os jovens e os adultos. Actualmente, o desafio com que se defronta este modelo reside nos elevados níveis de emprego no sector público e nos elevados custos das políticas de bem-estar em que assenta.

No Estado-Providência corporativo dos países da Europa continental, como a Alemanha, França e a Itália, os direitos estão ligados ao desempenho no mercado de trabalho e prevalecem fortes mecanismos de controle social, seja através da ligação ao emprego, seja através das obrigações familiares. A estratégia de adaptação seguida nestes países foi de subsidiar a saída do mercado de trabalho e de manutenção dos altos padrões de protecção social na área do seguro social. Isto deu origem a uma dualização entre trabalhadores, geralmente homens, que possuem segurança no emprego, elevados salários e benefícios sociais, e aqueles que estão de fora deste núcleo do mercado de trabalho, dependendo do salário do chefe de família ou das transferências sociais. Criou-se assim um ciclo vicioso em que a dependência das famílias relativamente ao salário e benefícios sociais do chefe de família faz com que os direitos existentes sejam ferreamente defendidos pelos eleitores e sindicatos, provocando uma rigidez que eleva os custos laborais, desincentivando o trabalho a tempo parcial, o emprego de jovens e mulheres e incentivando a saída das relações laborais formais.

No Estado-Providência liberal, de países como os EUA e o Reino Unido, a que subjaz um encorajamento activo do mercado por parte do Estado através de uma protecção social residual e selectiva, seguiu-se a via neoliberal de desregulamentação e flexibilidade salarial. Nas políticas sociais combinou-se a não actualização das políticas com uma maior selectividade, o que resultou numa erosão gradual dos benefícios ou da cobertura. No Reino Unido, que possuía um Estado-Providência forte, estas alterações trouxeram uma mudança radical no seu regime e uma aproximação ao modelo residualista dos EUA. Em termos de resultados gerais, as políticas neoliberais de retracção caracterizaram-se, por um lado, por um aumento da pobreza e da desigualdade social e, por outro lado, por um aumento do emprego, ainda que seja emprego de baixos salários e qualificações, sobretudo nos serviços.

Ainda assim, Pierson (1994) nota que, no caso dos EUA e do Reino Unido, as políticas de retracção não tiveram o mesmo efeito em todas as áreas dos seus sistemas de protecção social. Por exemplo, nos EUA, a *Social Security,* resistiu bastante bem às tentativas de

privatização[1], enquanto que no Reino Unido o programa nacional de pensões (SERPS) foi praticamente destruído. Por outro lado, apesar dos programas universais de sustentação de rendimentos terem sido consideravelmente residualizados, os programas dirigidos aos pobres, baseados em prestações atribuídas sob condição de recursos, foram mantidos ou mesmo promovidos[2]. Com base nesta análise Pierson defende que as teorias que servem para explicar a expansão do Estado-Providência não são suficientes para explicar a sua retracção: "porque os Estados-Providência estão agora maduros e a retracção não é apenas a imagem-espelho da expansão dos Estados-Providência" (Pierson, 1994: 29). Os grupos que suportam o Estado-Providência podem já não ser apenas os sindicatos ou os partidos de esquerda, mas também outros grupos de interesse que se desenvolveram com os programas sociais. Este autor também propõe que, para explicar o modo como os Estados-Providência resistem à mudança, tenhamos em consideração variáveis institucionais tais como: o papel desempenhado por grupos de interesse formados no quadro das estruturas políticas, os efeitos *lock-in* resultantes da existência de redes sociais e económicas relacionadas com determinadas políticas e que aumentam o custo da adopção de políticas alternativas, ou ainda os efeitos da assimetria de informação, permitindo a manipulação estratégica do desenho das políticas, através da selecção do tipo e da quantidade de informação disponível (Pierson, 1994: 39-46).

Uma variável que surge determinante neste período de retracção do Estado-Providência é o papel de organizações políticas internacionais na imposição de modelos de política social (Deacon *et al*., 1997; Gough, 2000a: 11). A partir da análise dos mecanismos com que várias instituições supranacionais influem nas políticas nacionais, Deacon *et al*. estudam a variação na influência das organizações internacionais na imposição de modelos globais de política social, de que destacamos os casos do Banco Mundial e das instituições da União

---

[1] A situação pode, no entanto, vir a mudar nos próximos anos. Pouco depois da sua tomada de posse, em Janeiro de 2001, George W. Bush nomeou uma comissão para estudar a reforma da segurança social constituída, na sua grande maioria, por partidários da privatização da segurança social. Em Julho de 2001, a comissão emitiu um relatório preliminar em que, depois de declarar a falência próxima (2016) da segurança social, propõe a sua privatização parcial segundo um esquema semelhante ao proposto pelo Banco Mundial (ver mais adiante). Segundo o *Financial Times* de 24 de Julho de 2001, as reacções a esta proposta fazem prever um duro combate político nos próximos meses.

[2] Foi só em 1996, no *Personal Responsability and Work Opportunity Reconciliation Act* de Bill Clinton que os republicanos conseguiram levar avante os seus objectivos de transformação de programas sociais em instrumentos de compulsão para o trabalho, na lógica *from welfare-to-work*. O AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*), o programa federal de protecção social dos mais pobres, foi desmantelado e substituído pelo TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*) que limitou os benefícios a uma duração máxima de 5 anos, passando a depender dos critérios dos Estados da União e, assim, perdendo o seu estatuto federal e o seu carácter de direitos (Peck, 1998: 155, Standing, 1994: 315).

Europeia. No caso do Banco Mundial, a influência sobre as políticas sociais opera-se através da publicação de relatórios nacionais com pareceres e aconselhamento sobre aspectos particulares das políticas, bem como, em alguns países, através da instalação de gabinetes e representantes com funções de consultadoria. Esta influência é muito maior nos países em desenvolvimento, tanto mais quanto, muitas vezes, o Banco Mundial articula-se com o FMI, o qual possui instrumentos bastante vinculativos, como é o caso das condições associadas à concessão de empréstimos.

Quanto à União Europeia (UE), os seus mecanismos de influência das políticas sociais, ainda que subordinados ao reconhecimento da diversidade de Estados-Providência e ao respeito pelo princípio da subsidiariedade, vão desde legislação que vincula os Estados-membros, à troca de informação[3], passando pelos instrumentos de redistribuição, como é o caso dos fundos estruturais e de vários programas de nível europeu (Deacon *et al.*, 1997). Ferrera *et al*. (2000: 76-84) reconhecem que os Estados-membros estão agora sujeitos a uma teia de regulações que ajudam a moldar, senão mesmo determinar, as reformas nos seus Estados-Providência. Esta teia resulta quer do tradicional 'direito duro' - caso do Tratado ou das directivas -, quer dos instrumentos de um 'direito suave' e coordenação aberta - de que são exemplos relevantes, na área do emprego, a introdução no Tratado de Amsterdão, da abordagem de 'gestão por objectivos' na coordenação das políticas nacionais de emprego[4] as recomendações sobre a convergência de objectivos de protecção social[5], os relatórios periódicos sobre a *Protecção Social na Europa*, ou ainda as propostas da Comissão acerca da modernização da protecção social.

Quanto ao conteúdo dos dois modelos supranacionais ele é, como já referimos, antagónico. O modelo do Banco Mundial é a globalização do modelo de previdência estatal liberal, correspondendo ao consenso do Estado-fraco (Santos, 1998: 26). Deacon *et al.* (1997: 68-

---

3 Ao nível dos instrumentos de troca de informação e experiências em matéria de protecção social entre os Estados-membros é de referir o caso do MISSOC (*Mutual Information System on Social Security in the Community*) bem como vários observatórios sobre áreas sociais específicas. Existem ainda publicações periódicas sobre determinados sectores, como é o caso dos relatórios da Comissão Europeia sobre a protecção social.

4 Abordagem concretizada na Cimeira Extraordinária do Luxemburgo, em 1997, onde os países desenharam uma Estratégia Europeia para o Emprego e procuraram assumir compromissos e metas, e que a Cimeira Extraordinária de Lisboa, em 2000, aprofundou e sistematizou no sentido de desenhar os passos para uma estratégia que promova competitividade económica e integração social.

5 É o caso da Recomendação n.º 92/441/CEE do Conselho de Ministros dos Assuntos Sociais para a Europa, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social e da Recomendação do Conselho 92/442/CEE, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (JO L 245/49 de 26 de Agosto de 1992). A aplicação da Recomendação relativa a garantia de recursos foi objecto de um Relatório da Comissão (Comissão Europeia, 1998).

69) chamam à lógica dominante do Banco Mundial "liberalismo social" traduzido na defesa das redes de segurança, no encorajamento dos países para que protejam os mais pobres e recusem as pressões dos sindicatos e das classes populares urbanas para o desenvolvimento de sistemas de carácter universalista ou de sustentação de rendimentos. No caso dos sistemas de pensões, o Banco Mundial propõe um modelo de três pilares que aponta para uma protecção social pública mínima (Banco Mundial, 1994). O primeiro pilar consiste numa componente pública obrigatória, gerida em repartição, sob a forma de prestações para idosos sob condição de recursos, garantia de pensão mínima ou prestações universais de montante fixo. Este pilar tem por objectivo limitar e atenuar a pobreza entre as pessoas idosas e fornecer um seguro contra longos períodos de fraca rentabilidade dos investimentos, de recessão, de inflação e de disfunção do mercado. Os segundo e terceiro pilares são constituídos por planos de poupança individual ou regimes profissionais, geridos sob administração privada e inteiramente capitalizados[6], mas enquanto o segundo pilar é de adesão obrigatória, o terceiro pilar é voluntário. Estes dois pilares têm como função a poupança, devendo estimular a formação de capital e o desenvolvimento dos mercados financeiros[7]. Segundo Deacon (1999), o modelo das redes de segurança ou de liberalismo social é o único modelo verdadeiramente global e desafia os modelos de política social inspirados quer no modelo universalista social-democrata quer no modelo laborista conservador/corporativo.

O modelo social europeu, proposto como alternativa ao diagnóstico - que o Banco Mundial também faz - de que os sistemas públicos em repartição dos países da OCDE, e muito em especial da União Europeia, contribuem para a estagnação do crescimento económico, afirma ser possível e desejável a conciliação de altos níveis de crescimento económico com coesão social. Este modelo, crescentemente assumido ao nível das instituições comunitárias, parte do reconhecimento dos traços comuns dos vários Estados-Providência Europeus, tais como a participação do Estado central no financiamento, uma elevada abrangência em termos de pessoas e riscos protegidos, a inserção da protecção social no

---

6 A repartição consiste no financiamento dos benefícios que estão a ser pagos em determinado momento com os fundos provenientes das contribuições que estão a ser pagas nesse mesmo momento. Este modelo opõe-se, em termos de tipos puros, ao da gestão financeira em capitalização, a qual implica a acumulação de reservas. Na capitalização, os montantes das contribuições estão a ser acumuladas num fundo e será desse fundo que mais tarde serão pagas as prestações (Santos *et al..,* 1998a: 201).

7 Para uma crítica a este Relatório e aos argumentos que subjazem à proposta do Banco Mundial ver Beattie (1994); Beattie e McGillivray (1995); Reynaud (1996). Mais recentemente um Vice-Presidente do Banco criticou o Relatório e o modo como foi levado à letra na implementação das suas propostas (Stiglitz e Orszag, 1999).

direito público através dos princípios da cidadania social e da solidariedade social (Parlamento Europeu, 1997). Este modelo começou a ser desenhado como proposta político-normativa no início da década de 90, na sequência do *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*, de 1993, documento que significa, pela primeira vez, o delinear de uma acção concertada da União para a resolução dos problemas do emprego e que vem a influenciar *o Livro Branco sobre a Protecção Social Europeia*[8]. Neste *Livro Branco* identificam-se, como traços comuns de uma política social europeia, a democracia, a liberdade pessoal, o diálogo social, a igualdade de oportunidades, a segurança social e a solidariedade, e são enunciadas propostas de objectivos e medidas a levar a cabo a nível europeu (Comissão Europeia, 1994: 51-56).

O relatório da Comissão "Modernizar e Melhorar a Protecção Social na União Europeia", de 1997 perspectiva as potencialidades dos sistemas de protecção social para agirem como factores produtivos, contribuindo para a estabilidade económica e política e para maior eficiência das economias europeias[9]. Em 1999 a Comissão publicou um outro relatório onde prossegue as linhas do seu relatório de 1997 e da Cimeira do Luxemburgo, propondo, entre outras: medidas de incentivo ao emprego e segurança em períodos de inactividade temporária, equilíbrio na gestão financeira dos sistemas de pensões (com equilíbrio entre regimes em capitalização e em repartição) e flexibilização da reforma desincentivando a saída precoce do mercado de trabalho, garantia de redes de segurança através de prestações de rendimento mínimo, políticas de inserção no mercado de trabalho e na sociedade, abordagens globais do combate à exclusão evolvendo todos os agentes e políticas relevantes, melhoria da eficácia e eficiência dos sistemas de saúde e garantia do acesso de todos a serviços de saúde de qualidade[10]. Em suma, trata-se de um programa de política social que sustenta a manutenção das características básicas dos modelos social-democrata e conservador/corporativo.

---

[8] Para uma discussão sobre a ligação entre estes dois documentos ver Kruper (1994).

[9] Esta Comunicação surge na sequência do debate sobre o futuro da protecção social na Europa iniciado em 1995. Ver Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias "O futuro da protecção social: Quadro para um debate europeu (COM(95)0466 - C4-0524/95) e o Relatório da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais do Parlamento Europeu sobre esta Comunicação e o Relatório da Comissão "Protecção Social na Europa" (COM(95)0457 - C4-0518/95).

[10] Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias "Uma Estratégia Concertada de Modernização da Protecção Social" (COM (1999) 347)

O semi-Estado-Providência português

A análise e avaliação do Estado-Providência português deve ser feita à luz das características geralmente atribuídas ao Estado-Providência. Nos últimos 50 anos, o Estado-Providência tem sido a forma política dominante nos Estados centrais do sistema-mundo. Quatro elementos estruturais estão na base do desenvolvimento do Estado-Providência. Primeiro, um pacto social entre capital e trabalho sob a égide do Estado, cujo objectivo último é compatibilizar democracia e capitalismo; segundo, uma relação sustentada, mesmo se tensa, entre duas tarefas do Estado potencialmente contraditórias: a promoção da acumulação capitalista e do crescimento económico e a salvaguarda da legitimação; terceiro, um elevado nível de despesas no consumo social; quarto, uma burocracia estatal que internalizou os direitos sociais como direitos dos cidadãos, em vez de benevolência estatal. À luz destes atributos o Estado português não é um Estado-Providência no sentido pleno do termo (Santos, 1990: 214).

A construção do pacto social. Portugal não é um país central mas sim semiperiférico, um país de desenvolvimento intermédio, integrado numa região multinacional central do sistema mundo, a União Europeia. É característico deste tipo de sociedade a oscilação entre políticas que são típicas de sociedades centrais e políticas típicas de sociedades periféricas (Santos, 1993: 21-23). À luz desta oscilação é importante rever as quatro condições que presidiram ao desenvolvimento dos Estados-Providência na Europa. Nos países europeus centrais o pacto social surgiu através de um processo complexo basicamente construído com três elementos estruturais: regulação estatal (direito estatal), regulação contratual (contrato) e valores partilhados (regulação cultural). Em Portugal, antes de 1974 tal processo foi bloqueado pela hipertrofia da regulação estatal, típica de um regime autoritário que pretendia tutelar todas as outras formas de regulação social. Mas o pacto social também não foi possível logo a seguir à Revolução de 25 de Abril, não só porque o capital foi devastado pelas nacionalizações de 1975, mas também porque, após quase 50 anos de tutela autoritária, nem o capital nem o trabalho tinham qualquer experiência de organização e negociação autónomas. Acresce que os sindicatos, sob a influência do partido comunista, favoreceram uma estratégia de confrontação. Finalmente, houve fraca regulação cultural num momento em que estava na agenda política o debate sobre futuros globais alternativos: socialismo ou capitalismo. Contrariamente ao que aconteceu na Europa do pós-guerra, no imediato pós- 25 de Abril a questão não era como

tornar compatíveis capitalismo e democracia mas sim saber se o capitalismo devia ou não ser substituído pelo socialismo.

Foram necessários mais do que 15 anos para que fossem criadas as condições para a existência de um pacto social. Os passos mais importantes deste processo foram quatro. Primeiro, a Constituição Política de 1976 que, apesar de declarar, como objectivo último do desenvolvimento nacional, uma versão forte de socialismo, ou seja, de uma sociedade sem classes, garantia todos os direitos cívicos, políticos, sociais e culturais de uma democracia desenvolvida e estabelecia um sistema de democracia representativa. O segundo passo em direcção à criação de um pacto social foi o papel activo do Estado na promoção de estratégias de negociação e de concertação, favorecendo a emergência de actores sociais ao estilo do actor social-democrata europeu, interessados no diálogo social, e criando as instituições para a realização auto-sustentada desse diálogo, como o Conselho Permanente de Concertação Social (Santos, 1993: 33-36). Ao fazer isto, o Estado democrático, numa certa continuidade com o Estado autoritário que o precedera, envolveu-se na criação selectiva de uma sociedade civil secundária que correspondia aos objectivos estatais de consolidação de uma regulação social estável, ainda que desta vez, uma regulação democrática. O terceiro passo em direcção a um pacto social foi a revisão constitucional de 1982, que eliminou os traços revolucionários da Constituição de 1976. Foi anulada a irreversibilidade das nacionalizações, abrindo-se assim espaço para a privatização das indústrias e bancos nacionalizados, e assim, para a reconstrução do capital privado, nacional e estrangeiro. O quarto passo foi a integração de Portugal na CEE, em 1986. Aderir a uma organização supranacional baseada num amplo pacto económico, social e político seria um incentivo à organização de interesses sectoriais e ao desenvolvimento de uma cultura política de diálogo e de concertação social.

Ainda que cruciais, estes passos apenas muito lentamente levaram à emergência de um pacto social, até porque ocorreram no contexto de um défice de organização de interesses sectoriais que tem caracterizado a sociedade portuguesa (défice de corporativismo), o qual tem estado na origem da autonomia e da centralidade do Estado na regulação social. Além disso, tal pacto social surge já no contexto internacional da 'crise' do Estado-Providência. É assim que os acordos sociais em Portugal se assemelham, nas suas condições e características, aos acordos assinados, desde a década de 80, em países como a Holanda, Bélgica, Finlândia, Irlanda, Espanha, Itália e Grécia. Estes acordos são tornados possíveis pela vulnerabilidade às forças externas e, em especial, à pressão da internacionalização

económica e do processo de convergência para a União Económica e Monetária (UEM), e facilitados por pré-condições menos exigentes das que existiam no corporativismo keynesiano. Martin Rhodes identifica nos acordos sociais destes países características comuns: o facto de partirem da iniciativa do Estado, introduzirem medidas de flexibilidade dos mercados de trabalho, incluírem novas formas de protecção social, procurarem reduzir os défices orçamentais evitando problemas graves de inequidade e buscarem formas de partilha dos custos da promoção da competitividade e dos benefícios do crescimento (Rhodes, 1998). Além das características comuns, também as condições são semelhantes: perante o desemprego e as possibilidades de deslocalização, os empregadores podem impor acordos que fomentem a competitividade e a flexibilidade; os sindicatos estão mais enfraquecidos e já não podem fazer exigências relacionadas com o aumento dos salários e da redistribuição; e o Governo possui um papel mais importante, oferecendo reduções de impostos e contribuições ou permitindo a manutenção dos benefícios sociais (Rhodes, 1998; Ferrera *et al.*, 2000).

A acumulação e a legitimação. A segunda condição do Estado-Providência diz respeito ao equilíbrio entre as tarefas de acumulação (garantir a expansão e a rentabilidade do capital) e as tarefas de legitimação. Nos anos imediatos que se seguiram à Revolução de 1974 não houve possibilidade de tal equilíbrio. O Estado, que se tornou, ele próprio, o centro das lutas sociais, promulgou importante legislação laboral e social sob a pressão do movimento laboral crescentemente radicalizado e amplificado pelas múltiplas formas de mobilização popular que então ocorreram. Apesar da possibilidade de um futuro pós-capitalista estar na agenda, a nova legislação tomou como modelo a legislação social democrática dos países da Europa Ocidental. O impacto desta legislação foi depressa traduzido no peso relativo dos salários no rendimento nacional, que passou de 43,7% para 57,6% do PNB entre 1973 e 1975 (Santos, 1993: 29). O aumento dramático nos rendimentos salariais teve um impacto negativo sobre a balança de pagamentos. As importações aumentaram consideravelmente, tal como o défice público e a dívida externa. O primeiro programa de estabilização do FMI (mais tarde chamado programa de ajustamento estrutural) foi assinado em 1978 e a prescrição habitual foi imposta: restrição do consumo interno e promoção das exportações. Deu-se, assim, uma desaceleração da despesa pública, em especial nas áreas do aparelho de Estado e dos investimentos, tal como uma desaceleração nas despesas com a Segurança Social, no momento em que esta se procurava desenvolver (Santos *et al.*, 1998: 147). Poucos anos depois, perante um novo desequilíbrio motivado

por uma política económica expansionista com fins eleitoralistas, em contra-corrente com o segundo choque petrolífero, foi necessário voltar a recorrer ao FMI, com efeitos económicos e sociais muito drásticos (Lopes, 1996: 32-33).

Esta política implicava a desvalorização da força de trabalho, suscitada pela inflação e a desvalorização da moeda e a flexibilização da relação laboral, ou seja, a revogação das leis laborais e das políticas sociais promulgadas alguns anos antes. Todavia, tratava-se de uma mudança politicamente perigosa, não só porque a democracia ainda não estava plenamente consolidada, mas também porque as leis e políticas em causa eram idênticas às que estavam em vigor nos outros países europeus, que eram agora o modelo político a seguir. Confrontado com a incoerência entre instituições e regulações em vigor e as necessidades do ajustamento estrutural, o Estado assumiu a forma de Estado paralelo, caracterizado pela "maciça discrepância entre os quadros legais e as práticas sociais" (Santos, 1990: 224-228), ou seja, a tolerância, quando não a conivência activa do Estado ante massivas violações das leis em vigor. Aliviado de regulações institucionais da relação laboral, o capital privado foi capaz de restaurar as condições de acumulação. Aliás, num país com leis e instituições fordistas, ocorreram formas grotescas de exploração típicas de períodos de acumulação primitiva: salários em atraso, recurso ilegal ao trabalho infantil, a prática de contratar trabalhadores (sobretudo mulheres) com salários abaixo do salário mínimo, não entrega à segurança social das contribuições dos trabalhadores. Por exemplo, as dívidas dos empregadores à Segurança Social aumentaram 72% entre 1980 e 1985.

A entrada de Portugal na CEE, em 1986, marca o início do declínio do Estado paralelo. Um lento declínio que foi acelerado pela estabilidade governamental, pelo impacto da entrada de fundos estruturais e fundos de coesão e também por algumas mudanças tornadas possíveis pela negociação colectiva, que a Segurança Social ajudou a sustentar (Santos *et al.*, 1998: 63-64). É assim que o Acordo Económico e Social de 1991, que visa reforçar o apoio à reestruturação industrial, contempla todo um conjunto de medidas de segurança social compensatórias no sentido de promover a saída de trabalhadores do mercado de trabalho: ao nível das prestações, é acordado o aumento das pensões, a melhoria da protecção no desemprego, a protecção social em casos de reestruturação industrial, cessação do trabalho por inadaptação, pré-reforma e reforma antecipada. Porém, ao assentar nas políticas de reestruturação, estabilidade dos postos de trabalho e moderação salarial, a política de concertação aprofundou a segmentação do mercado de trabalho. Os actores que ficaram fora deste pacto social tornaram-se vítimas das contrapartidas

negociadas entre, por um lado, a não alteração substancial da legislação laboral, a manutenção dos postos de trabalho e a contenção salarial e, por outro lado, a precarização das relações laborais fora do núcleo da força de trabalho. São estes actores que sofrem o aumento do desemprego ou inactividade provocados pela reestruturação industrial, os contratos a prazo e os contratos a tempo parcial, e os salários em atraso das empresas em dificuldades (Mozzicafreddo, 1997: 81).

Despesas sociais. A terceira condição do Estado Providência é um elevado grau de despesas nas políticas de bem-estar. Em 1974 Portugal era o país europeu com as despesas de protecção social mais baixas. Após a Revolução, as despesas sociais aumentaram dramaticamente. Contudo, a diferença na protecção social entre Portugal e a média europeia era tão ampla que foi até agora impossível eliminá-la. Ainda em 1990 Portugal era o país europeu com o nível mais baixo de despesas de protecção social, em percentagem do PIB, gastando 15,8% enquanto a média europeia era de 25,4%. De 1990 para 1993, no quadro de um aumento geral das despesas de protecção social motivado pelo abrandamento da taxa de crescimento do PIB e pelo aumento do desemprego, Portugal verificou um aumento de 5,5%, bastante superior ao da média europeia, de 3,5%. Nos anos que se seguiram e no contexto de um generalizado abrandamento ou até diminuição do crescimento das despesas de protecção social nos Estados Providência desenvolvidos, Portugal continuou a verificar um ligeiro aumento. Anda assim, de acordo com dados do Eurostat, em 1998 Portugal era um dos países que menos gastava em despesas sociais em percentagem do PIB (23,4%), apenas ultrapassado pela Espanha e Irlanda, mantendo-se consistentemente abaixo da média europeia (27,7%) (Amerini, 2000).

Mas mais importante do que o baixo nível de despesas sociais é a ineficácia que estas demonstram na prevenção ou erradicação da pobreza e da desigualdade social, o que significa que não atingem os grupos sociais mais vulneráveis de forma eficaz ou não são suficientemente redistributivas. Em 1996 éramos, entre os países europeus, aquele que possuía a maior taxa de pobreza e o maior nível de desigualdade de rendimentos não antes mas após as transferências sociais. Só a Grécia, a Itália e a Áustria revelavam uma maior ineficácia das despesas sociais em termos de redução da desigualdade, ainda que partissem de patamares mais favoráveis. Da mesma forma, só a Grécia e a Itália nos ultrapassavam em termos de ineficácia das prestações sociais no que se refere à redução dos níveis de pobreza (Marlier e Cohen-Solal, 2000). Estes valores indiciam um sistema de segurança social que, para além de ser pouco generoso, não consegue proteger os grupos mais

vulneráveis. De facto, trata-se de um sistema que em 1998 apenas canalizava 6% das suas despesas totais para prestações do regime não contributivo, que protege todos os cidadãos ou residentes, e 7% para despesas em equipamentos e serviços de acção social (IGFSS, 1999). A verdade é que, nascida com a pensão social, no pós-1974, como parte fundamental do sistema de Segurança Social, a componente não contributiva do sistema manteve desde então uma situação marginal em termos de investimento e desenvolvimento (Martins, 1999).

O baixo nível de despesas sociais tem sido parcialmente compensado por uma forte sociedade providência, constituída por "redes de relações de inter-conhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade" (Santos, 1991: 37). A realização e valorização social desta sociedade providência tem maior importância estratégica para os grupos sociais e famílias cujos percursos de vida são mais directamente afectados pela falta de providência do Estado e o seu vasto leque de actividades nem sempre é fácil de identificar. Entre estas actividades encontra-se, por exemplo, o apoio aos desempregados não protegidos pelo sistema. Em 1981, quando o sistema oferecia uma muito precária protecção no desemprego, 71% dos desempregados declararam que a família era a sua principal fonte de rendimento e de subsistência. Em 1991 eram mais de 50% os desempregados de muito longa duração que tinham como apoio principal a família (Mendes e Castro Rego, 1992). Outro exemplo da actividade da sociedade providência encontra-se na área da saúde, nomeadamente nas visitas de familiares e amigos aos hospitais ou medicina popular ou tradicional (Hespanha, 1987) ou no cuidado das crianças pelos avós quando os pais trabalham e perante a escassez de serviços sociais de apoio à família (Torres et al., 1999). Também se encontra a actividade da sociedade providência nos acordos entre trabalhadores e empregadores para gestão de períodos de emprego sazonal alternados com períodos de desemprego subsidiado ou mesmo na utilização de situações de desemprego subsidiado em estratégias de minimização dos custos de reprodução social que, no caso das mulheres passa pelo cuidar dos idosos ou das crianças e, no caso dos homens pela pequena agricultura familiar (Baptista, 1996; Domingues, 1997).

Burocracia. Finalmente, a quarta condição do Estado-Providência é a internalização, por parte da burocracia estatal, das despesas e serviços sociais como direito dos cidadãos e não como benevolência estatal. A este respeito Portugal está ainda longe do modelo europeu da

burocracia social em algumas áreas. A Revolução de 25 de Abril deixou a administração estatal relativamente intocada, e mesmo as mudanças ocorreram ao nível do pessoal, não ao nível das estruturas. Sob estas condições, a ideologia autoritária e assistencialista do Estado Novo infiltrou-se na administração de um novo Estado democrático, com efeitos duradouros ao nível da relação entre as agências estatais e os cidadãos e da própria percepção das prestações sociais como direitos. Tal autoritarismo manifesta-se como um comportamento discricionário e privatístico, em que as pessoas são atendidas diferentemente, de acordo com as relações informais que conseguem mobilizar a seu favor. De certo modo, são clientes do Estado num duplo sentido: do Estado que cria as instituições e os serviços e dos burocratas do Estado que os prestam.

Na área da segurança social, a dicotomia entre seguro social e assistência tem contribuído para a manutenção da acção social enquanto área de 'não direitos'. Esta dicotomia persistiu como uma herança do modelo corporativo, apesar da tentativa de ultrapassagem em 1974, quando a assistência teve de mudar de nome para acção social dada a carga negativa que possuía (Leal, 1998: 148). É também esta dicotomia que tem alimentado a ideia de que só as prestações contributivas são direitos legalmente exigíveis. Por exemplo, num estudo realizado a cidadãos em situação de risco social identificam-se casos de não exercício dos direitos por desconhecimento dos mesmos ou pela estigmatização associada ao acesso a estes direitos, especialmente ao nível da acção social, pautada pela discricionariedade dos serviços, pela escassez de recursos e atribuição diferenciada de apoios para situações idênticas, pelas práticas estigmatizadoras de comprovação da situação de carência ou mesmo pelos os custos monetários do acesso a determinados serviços sociais (Hespanha *et al*., 2000: 102-113).

À luz da discussão precedente podemos concluir que os atributos do Estado português estão aquém dos do Estado-Providência. O Estado português é ainda um quase-Estado-Providência, que se consolidou num período de crise política e económica do modelo em que se inspirou. A questão que se coloca é se este nosso quase-Estado-Providência se enquadra no modelo de políticas sociais dos Estados-Providência do Sul da Europa, identificado por Ferrera, a par com a Espanha, Itália e Grécia e, em segundo lugar, qual o modelo ou modelos de Estado-Providência para que apontam as discussões e as reformas operadas no sistema desde 1996.

O Estado-Providência português no Sul da Europa

Parece ser possível identificar, entre os países da Europa do Sul - Portugal, Espanha, Itália e Grécia - traços comuns e um percurso histórico semelhante: um desenvolvimento desigual do capitalismo marcando polarizações Norte/Sul e mundo rural/mundo urbano, a existência de Estados débeis, com fracos recursos e legitimidade, pouca maturidade institucional e administrativa, uma forte tradição centralista e a presença de períodos ditatoriais longos, uma forte presença da Igreja Católica e - e da Igreja Ortodoxa, no caso da Grécia -, com a manutenção, por parte do Estado, de uma função meramente supletiva e tutelar em algumas áreas sociais e, com excepção da Itália, uma adesão tardia ao seguro social obrigatório e depois à segurança social (Estivill, 2000: 2-5). A partir do quadro analítico dos três mundos de Estado-Providência (Esping-Andersen, 1990, 1999), Maurizio Ferrera (1996) identificou um quarto modelo, do Sul da Europa, incluindo a Itália, a Espanha, Portugal e a Grécia. Os sistemas de protecção social deste modelo possuem como características distintivas: uma base no seguro social mas com grande fragmentação em esquemas ocupacionais; uma polarização dos sistemas com elevada generosidade para um grupo restrito de beneficiários e lacunas de protecção para aqueles que se encontram fora dos sectores centrais da força de trabalho; uma tentativa de implementação de sistemas nacionais de saúde, consagrados nas constituições nacionais, mas com um universalismo subdesenvolvido dada a persistência de esquemas ocupacionais e a promiscuidade entre público e privado; a importância da família funcionando como rede de protecção, patente na manutenção da família alargada, no baixo nível de emprego das mulheres e no subdesenvolvimento dos serviços sociais; a existência de misturas altamente colusivas entre Estado, família, Igreja, organizações de caridade e, por vezes, uma mistura altamente promíscua entre actores e instituições públicos e não públicos; particularismo e clientelismo resultante do baixo grau de penetração do Estado nas instituições de bem-estar e da incapacidade de modernização da administração pública, em termos weberianos, antes da expansão massiva dos programas de bem-estar.

A caracterização efectuada por Ferrera ajusta-se ao caso português em alguns aspectos, como já foi sugerido na caracterização do semi-Estado-Providência português. É verdade que o sistema de segurança social se baseia num modelo de seguro social obrigatório que protege sobretudo os trabalhadores, tal como acontece nos países do modelo da Europa Continental e do Sul. É verdade que as pensões constituem o núcleo do sistema, absorvendo mais de metade das despesas sociais, para uma média europeia que ronda os

48% (Amerini, 2000b). Relativamente ao sistema universal de saúde, também é identificável uma mistura público/privado que leva a OCDE a caracterizar o nosso sistema como um "misto atípico de provisão pública e privada de cuidados de saúde", bem como a persistência de subsistemas que cobrem categorias profissionais específicas, abrangendo 25% da população (OCDE, 1998: 59). Esta mistura público/privado é igualmente identificada na área da acção social onde, em 1998, a provisão pública de equipamentos e serviços sociais surge quase insignificante (4,1%) quando comparada com a provisão privada não lucrativa (81,3%) e lucrativa (13%) (MTS, 1999). Além disso, ainda que a maior fatia do orçamento da acção social seja destinada a acordos de cooperação com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), as comparticipações dos utentes possuem um peso muito importante no total de receitas destas instituições (35,7%) (Hespanha *et al.*, 2000: 169). A percentagem de participação pública nas despesas das IPSS (39,7%) é inferior à generalidade dos países europeus, e muito em especial dos países do modelo conservador corporativo, onde a tradição católica e o domínio do princípio da subsidiariedade também deram protagonismo a estas organizações (Salamon *et al.*, 1999).

Contudo, também é possível identificar no sistema português algumas diferenças relativamente aos restantes países do Sul da Europa. No que se refere à fragmentação, verifica-se que o nosso sistema possui um grau de integração institucional que o aproxima do modelo social-democrata. Esta integração está patente na existência de um Regime Geral, abrangendo a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores independentes do sector privado[11]. Mesmo o esquema de protecção dos funcionários públicos têm-se vindo a aproximar do Regime Geral em termos de condições de acesso às prestações e montantes[12]. Paralelamente ao elevado nível de integração na área das prestações existe também um elevado nível de integração orgânica, coexistindo as diversas áreas do sistema (regimes contributivos, regimes não contributivos e acção social) nas mesmas estruturas institucionais, muito especialmente ao nível das estruturas regionais e sub-regionais do sistema. Esta característica é resultante da tentativa de criação de um sistema de segurança social universal, integrado e participado, já explícito no programa do

[11] Existem apenas duas excepções, a da Caixa dos Advogados, que permanece não integrada no sistema, e a protecção social dos trabalhadores bancários, não totalmente integrados no sistema e protegidos na área das pensões por esquemas de pensões privados. Existem também, alguns regimes especiais complementares (REC) integrados na segurança social, que resultam de antigas caixas ou fundos profissionais.

[12] O que se verifica no acesso às pensões dos funcionários públicos com entrada no sistema a partir de 1994, e no caso das prestações familiares, cujos montantes e condições de acesso são iguais aos do Regime Geral.

Primeiro Governo Provisório, de 1974, na Constituição de 1976 e na Lei Orgânica da Segurança Social (LOSS) de 1977 (Leal, 1998: 230; Neves, 1996: 209).

No que se refere à polarização, o sistema de segurança social centra a protecção social nos trabalhadores, através do Regime Geral que, em 1998 absorvia cerca de 76% das despesas do OSS. Todavia, apesar do sistema se apresentar teoricamente generoso para os sectores bem integrados na força de trabalho, na prática verifica-se uma nivelação por baixo da maioria dos beneficiários do sistema. O melhor exemplo deste facto é o caso das pensões: para um sistema que oferece teoricamente uma taxa de substituição de 80%[13] no seu Regime Geral, não deixa de ser elucidativo o facto de, em 1996, 54% de pensões de velhice e 55% de pensões de invalidez deste regime serem pensões mínimas. Aliás, se considerarmos todos os regimes e sub-regimes da Segurança Social, 67% das pensões de invalidez e 70% das pensões de velhice eram pensões mínimas (Santos *et al..,* 1998b: 158). Não se trata de efeitos de entrada tardia no sistema mas sim de uma tendência estrutural dado que se verifica um aumento do número de pensionistas do regime geral com pensão mínima[14]. No que se refere às despesas com pensões, em Janeiro de 1996, 64% do montante para pensões de invalidez e 67% do montante para pensões de velhice servia para cobrir as pensões não superiores ao salário mínimo nacional, enquanto 19% e 18% cobria pensões de, respectivamente, 8,6% dos pensionistas de invalidez e 17,8% dos pensionistas de velhice, nos escalões entre os 52.001$ e os 125.000$ (SESS, 1996: xxxvi).

Estes valores ajudam a explicar o facto de Portugal ser o país europeu com a maior percentagem de idosos pobres e de estes serem o grupo em que é maior a incidência da pobreza. Além disso, esta percentagem deteriorou-se passando de 33,8% em 1980 para 45,6% em 1990, o número dos pobres que eram idosos (Rodrigues, 1994:18). Trata-se de uma categoria de pobres que se enquadram nas formas tradicionais de pobreza, ainda importantes em Portugal, e onde igualmente se inserem os camponeses pobres e os assalariados menos qualificados (Capucha, 1998: 218).

Os trabalhadores pobres em Portugal são a outra face da moeda de uma taxa de desemprego exemplar na Europa, que nos afasta do Sul da Europa e nos aproxima dos países com Estados-Providência liberais. De facto, em 1998, encontrávamo-nos numa

[13] O montante das pensões de invalidez e de velhice é calculado em função da carreira contributiva e dos salários de forma a providenciar pensões que, para carreiras contributivas completas, ou seja, de 40 anos, podem ir até 80% dos últimos salários.

situação de quase pleno emprego, com uma taxa de desemprego de 4,9%, muito inferior à média europeia (10%) e à dos países do Sul da Europa (Grécia: 9,6%; Itália: 12,2%; Espanha: 18,8%) (Ferrera *et al.*, 2000: 27).

No que se refere na manutenção da importância da família, Portugal também parece apresentar algumas particularidades, muito em especial no que diz respeito à participação da mulher no mercado de trabalho a qual, como referem Almeida *et al.*, parece indiferente ao matrimónio, às responsabilidades da maternidade, bem como à falta de estruturas oficiais de apoio à família" (Almeida *et al.*, 1998: 47). De facto, a participação das mulheres portuguesas no mercado de trabalho não só é muito superior à das mulheres dos restantes países da Europa do Sul (em cerca de 20% a 14% para as mulheres do escalão etário entre 25 e 49 anos), como se aproxima dos países nórdicos (Portugal apenas é ultrapassado em cerca de 3% pela Finlândia, Suécia e Dinamarca) (Comissão Europeia, 2000). Porém, os serviços sociais que facilitam a participação da mulher no mercado de trabalho estão pouco desenvolvidos em Portugal, encontrando-se as despesas com serviços a idosos e inválidos e com serviços familiares muito aquém dos países do modelo social-democrata (3 a 5% PIB) e mesmo aquém dos países do modelo conservador/corporativo, como é o caso da Alemanha, França e Holanda (1 a 1,4% PIB) (Ferrera *et al.*, 2000: 34). A sociedade-providência permite parcialmente a compatibilização das responsabilidades domésticas com a participação no mercado de trabalho e tem, como um dos seus principais núcleos a família alargada (Comissão Europeia, 2000).

O Estado tem persistentemente evitado a provisão directa deste tipo de bens e serviços, deixando esta a cargo da família ou das organizações do terceiro sector e responsabilizando-se insuficientemente pelo seu financiamento. Estas organizações têm, por esta via, as suas actividades fortemente condicionadas para a resposta à pressão para o fornecimento de serviços tradicionais de apoio à infância e terceira idade (creches, jardins de infância, lares de idosos, etc.), em detrimento do desenvolvimento de outro tipo de actividades voltadas para o apoio à comunidade e à luta contra a pobreza e exclusão, facto que é visível no próprio orçamento da acção social (Ferreira, 2000).

Nesta área da segurança social, a operacionalização de noções de igualdade de acesso e justiça social tem sido grandemente dificultada pela própria mistura público/privado existente, onde conflituam noções de universalidade e equidade próprias do Estado com

---

14 Dos pensionistas de velhice com pensões iniciadas em 1995, apenas 15,1% tinham carreiras contributivas iguais ou superiores a 40 anos, enquanto que apenas 5% do total dos pensionistas possuía carreiras completas

noções de particularismo próprias da comunidade, sejam elas de uma sociedade-providência mais informal (Santos, 1993: 48-49), sejam elas das organizações do terceiro sector (Salamon, 1987: 111-113; Evers, 1995: 170).

Ferrera propõe que o modelo do sul seja explicado à luz de factores político-institucionais e interpretados à luz dos 'jogos de poder' resultantes da estrutura específica da política destes países, baseada na persistência de relações clientelísticas, na predominância dos partidos enquanto os actores principais para a agregação dos interesses sociais, ligada à atrofia da sociedade civil, à polarização ideológica e à presença de uma esquerda radicalizada, maximalista e dividida (Ferrera, 1996: 29-31). Todavia, ao contrário destes países e exceptuando o período pós-Revolução, em Portugal a segurança social não tem estado no topo da agenda política. Para Guibentif, a sociedade providência compensando as falhas da protecção pública, a par com a inexistência de especialistas de políticas sociais capazes de levar a cabo políticas e fornecer a outros actores sociais informação técnica que apoie a formulação de estratégias políticas, tem contribuído para esta ausência, permitindo que, desde os anos 30, os governos tenham conseguido gerir o sistema "quase sem qualquer interferência da sociedade civil" (Guibentif, 1997: 235). Tal ausência é ainda mais notória ao nível dos interesses dos grupos mal integrados no mercado de trabalho. Em 1996, Ian Gough (2000c: 149-150) mostrava-se bastante céptico quanto à possibilidade de, nos países da Europa do Sul, os programas de rendimento mínimo serem impulsionados pela pressão de actores interessados, quer através de mobilização política forte em favor dos grupos mais vulneráveis; quer através de pressão da UE, quer em resultado de uma mudança de estratégia entre os partidos de esquerda e centro no sentido de dar prioridade a questões de cidadania. Para Gough, quer a UE quer os partidos políticos ver-se-iam confrontados com a desconfiança pública relativa aos programas de assistência e as restrições orçamentais destes países, pelo que seria necessária uma reforma mais geral e radical do sistema de bem-estar. O período recente da segurança social portuguesa parece contradizer esta tendência. É por isso que a compreensão das transformações por que passa o Estado-Providência português passa também pela compreensão do modo como sua reforma ganhou centralidade no período recente.

A reforma da Segurança Social (1995-2000)

(Santos *et al..,* 1998b: 158).

No Outono de 1995, o Partido Socialista venceu as eleições e iniciou-se um novo período na segurança social, cuja reforma foi eleita como uma das suas prioridades da nova legislatura. No quadro de um diagnóstico de um sistema em crise, incapaz de dar resposta aos novos problemas, sub-desenvolvido no contexto da União Europeia, e inigualitário na sua estrutura (*Programa do XIII Governo Constitucional*, 1995), foram adoptadas várias medidas importantes que introduziram mudanças significativas no tipo de regime do Estado-Providência e foi iniciado o processo de uma reforma global do sistema de segurança social. Quanto às medidas adoptadas, o tipo de regime para o qual apontam é complexo. Podem ser identificadas quatro orientações principais.

1. *Universalidade e solidariedade*. A primeira orientação é um certo regresso ao modelo social-democrata universalista e solidarista que esteve presente na legislação nos anos imediatamente posteriores à Revolução de Abril de 1974. Para começar, o Estado reconheceu o princípio de que muitos benefícios sociais extrapolam da lógica do seguro social (regime contributivo) e deviam ser, por isso, efectivamente financiados por impostos. Nesse sentido, o Estado começou a transferir do Orçamento do Estado (OE) para o OSS os recursos financeiros que, pela Lei de Bases de 1984, deviam cobrir as despesas com o regime não contributivo e equiparados (RNCE) e parte da acção social e do regime especial de segurança social das actividades agrícolas (RESSAA). Segundo, foi lançado um programa de Rendimento Mínimo Garantido (RMG), financiado por impostos e acessível a todos os cidadãos e residentes a título de direito.

Existente em 13 países europeus (excepção da Grécia), RMG foi lançado em Portugal a título experimental em 1996 e um ano depois, em 31 de Julho de 1997, foi formalmente estabelecido como um novo direito social de todas as pessoas e famílias vivendo abaixo de determinado nível de rendimentos[15]. A criação do RMG surgiu a partir de propostas PS e do PCP, com a oposição do PSD e CDS-PP, divergindo as duas no que se referia ao montante e à inserção da prestação no sistema de segurança social[16]: enquanto o PCP (PJL 6/VII) fixava o montante da prestação em 50% do salário mínimo nacional e mantinha a prestação fora do sistema, o PS (PPL 25/VII) integrava-a no sistema e fixava-a no montante da pensão social, afirmando não pretender criar desincentivos à participação no

[15] O equivalente, *per capita*, ao montante da pensão social para agregados até 2 adultos, 70% do valor da pensão social para agregados com 3 ou mais adultos e 50% por cada menor

[16] A introdução do RMG vinha sendo discutida desde a legislatura anterior, tendo então sido objecto de Projecto de Lei do PCP e do PS, ambos rejeitados na Assembleia da República com votos contra do PSD e

mercado de trabalho. Apresentando a sua proposta na Assembleia da República o Governo fazia menção à Recomendação do Conselho aos países da União Europeia sobre mínimos de protecção e, também, ao facto da implementação desta medida ter sido acordada entre os parceiros sociais que subscreveram o *Acordo de Concertação Social de Curto Prazo*, em 1996, e de ter tido o apoio e contributo das uniões representativas das instituições de solidariedade social e das associações representativas do poder local[17]. O RMG traz novidades na lógica do sistema, ainda que não implique uma ruptura radical ao nível da lógica das prestações, pois inscreve-se na vertente não contributiva e não na de substituição de rendimentos. Ainda assim, uma das novidades mais importantes é o facto de sublinhar o carácter integrado do sistema ao procurar articular todos os subsistemas (Regimes contributivo e não contributivo e acção social). Este mecanismo distingue Portugal dos países com sistemas de base laborista, sejam eles os do modelo conservador/corporativo sejam eles do modelo da Europa do Sul, onde os rendimentos mínimos existem à margem dos sistemas de Segurança Social e na competência das autoridades locais (Comissão Europeia, 1998), aproximando-o do modelo dos países com sistemas de base universalista, onde as prestações do RMG são componente intrínseca dos sistemas de protecção social.

Em terceiro lugar, partindo do novo princípio da diferenciação positiva, foram introduzidas medidas de aprofundamento da redistribuição na componente contributiva do sistema, quer na área das prestações familiares, quer na área das pensões. O esquema das prestações familiares foi reformulado, permitindo a variação das prestações - anteriormente de montante fixo - de acordo com os rendimentos familiares, mas mantendo a 'universalidade'[18]. Na área das pensões, o Governo passou a proceder à actualização anual introduzindo, nos aumentos, uma diferenciação que passou a beneficiar os pensionistas com carreiras contributivas mais longas e pensões mais degradadas, em especial aquelas que estão ao nível dos mínimos de pensão.

2. *Promoção do emprego e da inserção*. A segunda orientação foi a da promoção do emprego e da inserção social e profissional, na linha da tendência seguida pelos países europeus de transformação das medidas passivas em medidas activas de emprego, uma versão social-democrata dos programas "*from-welfare-to-work*" nos EUA e Reino Unido.

---

do PP. Em Maio de 1996 o PCP e o Governo voltaram a propor a medida, tendo sido aprovada a Proposta do Governo

17 Assembleia da República, Reunião Plenária N.º 68, de 9 de Maio de 1996.

Na Europa continental estes programas possuem o nome de "activação" sendo concebidos através de uma abordagem que privilegia formas de integração social que não se restringem à compulsão para a rápida integração no mercado de trabalho (Gough, 2000b)[19]. No caso português, não se tratou apenas, ou principalmente, de tornar activas as medidas passivas e 'activar' os beneficiários 'dependentes', mas sim de fazer abranger pelo sistema de segurança social um grande número de pessoas excluídas deste. É neste contexto que se compreendem algumas características do RMG. À semelhança dos países europeus, esta prestação/programa tem como característica o facto de, além de ser um direito, implicar uma contrapartida de disponibilidade para a inserção por parte do beneficiário. Esta condição concretiza-se através do "programa de inserção" associado à prestação/programa, a qual possui uma natureza contratual. Todavia, duas características distinguem o RMG relativamente à maioria dos países europeus. Tal como na Bélgica, França e Espanha, o RMG é concebido como luta contra a exclusão em que a "tónica na procura de emprego se substitui por uma alternativa entre medidas de reinserção pelo emprego e medidas de reinserção incidindo noutros aspectos" (Guibentif e Bouget, 1997: 16)[20]. A segunda característica distintiva é o facto do "programa de inserção" não se tratar de uma obrigação unilateral do beneficiário mas sim de um contrato assinado entre o beneficiário e a colectividade (esta última representada na Comissão Local de Acompanhamento[21])

---

[18]D.L. 133-B/97, 30.05, relativo aos Regime Geral de segurança social e regime de protecção social da função pública e D.L 133-C/97, 30.05, relativo ao regime não contributivo. A P. 491-A/97, 15.07, vem fixar os valores das prestações familiares no esquema reformulado.

[19] Standing identifica no chamado *'workfare'*, uma nova ortodoxia, que se exprime em reformas nos programas sociais que começam nos anos 80 nos EUA e no Reino Unido e que, nos anos 90, podemos encontrar em quase todos os países europeus. Para o autor existem três variantes, consoante a maior ênfase nos incentivos ou nas obrigações: para os social democratas suecos, a ideia de que as políticas activas de emprego têm que substituir as políticas passivas; para os neoliberais inspirados nas políticas de Reagan nesta área, a ideia de que o *workfare* tem que substituir o *welfare*; para os centristas, sociais democratas, conservadores moderados e democratas cristãos, a ideia de que os programas *'welfare-to-work'* devem ser o centro dos sistemas de bem-estar (Standing, 1999: 312).

[20]Esta particularidade do RMG explica-se também pelo facto de que o problema a confrontar não é tanto o do desemprego mas sim o dos baixos salários e a exclusão do sistema de protecção social. De facto, basta ter em consideração que muitos dos beneficiários do RMG estão já integrados no mercado de trabalho, com salários muito baixos. Em 1998, 37,5% das famílias beneficiárias do RMG possuíam rendimentos provenientes do trabalho e 24,8% possuíam rendimentos provenientes de pensões. Apenas 23,3% das famílias não possuía qualquer fonte de rendimento (IDS, 1999: 31-35). Em Outubro de 1999 apenas 119.006 dos 427.461 beneficiários estavam integrados em programas de inserção (IDS, 2000), de onde se destaca 65% na área da acção social, saúde e habitação, 18% na educação, 13% em programas de emprego e 4% em formação profissional.

[21]O diploma que as cria (D.L. 164-A/97, 27/6) define que estas estruturas, em regra de âmbito municipal, são constituídas por parceiros obrigatórios - representantes dos CRSS, do Centro de Emprego, da Direcção Regional de Educação, do Centro de Saúde ou de outros organismos públicos cuja colaboração seja necessária - e parceiros não obrigatórios - representantes da autarquia, das IPSS, das associações empresariais

(Guibentif e Bouget, 1997: 17). Na discussão sobre a ligação entre direitos e responsabilidades, surgida com as medidas de *workfare*[22], podemos considerar que em Portugal se trata de uma opção a que subjaz a ideia de uma responsabilidade colectiva pela oferta das condições que tornem o programa de inserção exequível. Sob esta perspectiva o RMG não perde a qualidade de direito pois não é condicionado unilateralmente.

Várias outras iniciativas se enquadram nas novas orientações de incentivo ao emprego, muitas das quais desenvolvidas no quadro das medidas de política social do Plano Nacional de Emprego, o qual adapta para o contexto nacional as orientações da Estratégia Europeia para o Emprego (MTS, 1999). Uma dessas iniciativas é o lançamento do Mercado Social de Emprego (MSE) visando a inserção de desempregados em actividades dirigidas a necessidades não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado como, por exemplo, o apoio às famílias e às escolas e a valorização do património natural, urbanístico e cultural[23]. Outra medida verifica-se ao nível das prestações de desemprego onde, com o objectivo de promover o trabalho a tempo parcial de desempregados, passou a ser possível os subsidiados continuarem a receber a prestação caso possuam um emprego a tempo parcial cuja remuneração seja inferior ao montante do subsídio (o chamado "subsídio de desemprego parcial") (Decreto-Lei[24] 9/99, 8/1). Igualmente numa lógica de incentivo à permanência no mercado de trabalho também foram criados mecanismos de flexibilização da idade da reforma e alteradas algumas taxas de contribuição dos pensionistas e dos trabalhadores com carreira contributiva completa (D.L. 199/99, 8/6). Estas medidas implicam uma inversão na tendência para subsidiar a saída do mercado de trabalho de algumas das medidas dos anos 80 e 90.

3. *Um novo princípio da subsidiariedade*. A terceira orientação verifica-se no ênfase no envolvimento de agentes do terceiro sector e do poder local não só na implementação mas no próprio desenvolvimento das políticas, enfatizando uma abordagem intersectorial, interinstitucional e descentralizadora dos problemas e soluções, combinando o princípio da subsidiariedade com a assunção da responsabilidade do Estado na garantia dos direitos. Assume-se uma responsabilidade da sociedade na resolução dos problemas. Assim, ao mesmo tempo que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se privilegia a

---

e sindicais e de outras entidades sem fins lucrativos. A coordenação das CLA é dos CRSS salvo se os membros, por unanimidade, designarem outro elemento.

22 A propósito desta discussão ver, por exemplo, Standing, 1999 e Goodin, 1998.

23 Resolução do Conselho de Ministros nº 104/96, de 9 de Setembro.

24 Usaremos, de ora em diante, a abreviação D.L.

proximidade como o nível ideal para a identificação e resolução dos problemas, o Estado apresenta-se como o organizador e incentivador de respostas procurando garantir o seu acesso a todos os cidadãos em condições de igualdade e justiça. É neste contexto que é reconhecido o papel e o peso das instituições do terceiro sector, ao mesmo tempo que se procura alargar o âmbito das intervenções e dos actores e da sua participação na definição e implementação das políticas. Assim se verifica que vários órgãos de desenvolvimento e implementação de políticas têm na sua composição não apenas as tradicionais instituições públicas da área da segurança social e as organizações do terceiro sector mas também parceiros do poder local e de outras áreas do Estado como sejam a saúde, a justiça, a educação, etc. Esta orientação verifica-se, em especial, nas actividades da acção social, dos programas de inserção do RMG ou nas iniciativas no âmbito do MSE. Outro exemplo desta orientação é a assinatura, logo no início da legislatura, de um *Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social* entre o Governo, Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), a União das IPSS, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas (MTS, 1998). Este pacto visa constituir "o instrumento redefinidor das áreas, regras, pressupostos e condições de cooperação, abrindo ainda caminho para a revisão global da legislação aplicável às instituições particulares de solidariedade social e para eventuais alterações a introduzir no quadro legal das autarquias locais" (MSSS, 1996)[25]. No seu âmbito criaram-se uma Comissão de Acompanhamento e vários grupos de trabalho, onde se tem vindo a propor e negociar diversas medidas como sejam a lei de bases do voluntariado (Lei 71/98, 3/11), o estatuto do mecenato (D.L. 74/99, 16/3), a Rede Social, etc. Tal como as CLAs a que já aludimos, a Rede Social é um excelente exemplo da aplicação deste novo princípio. A Rede Social visa uma cobertura universal e equitativa dos serviços e equipamentos sociais no país e também a valorização da intervenção do poder local, dando a este o protagonismo que nas CLA é dos serviços locais da segurança social. Pretende ser uma articulação entre os fornecedores de bens e serviços sociais públicos, privados lucrativos e não lucrativos e informais através de estruturas de participação ao nível local, regional e nacional. É definida no diploma que procede ao seu reconhecimento público como "o conjunto das diferentes formas de entreajuda, bem como das entidades particulares sem

[25] Este pacto, inicialmente proposto pela UIPSS como "contrato de cooperação" (UIPSS, 1996), veio a ser ampliado de modo a incluir não apenas as organizações tradicionais do terceiro sector na área da acção social (UIPSS, União das Misericórdias e União das Mutualidades) mas também o poder local ao nível dos municípios e da freguesia.

fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulam entre si e com o Governo a respectiva actuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social" (Resolução do Conselho de Ministros 179/97, 18/01).

4. *Complementaridade na segurança social*. A quarta orientação também adere às concepções de uma nova configuração do Estado-Providência, adoptando uma concepção mista dos fornecedores de protecção social, que inclui não apenas os tradicionais provedores públicos e organizações do terceiro sector mas também os provedores privados lucrativos, aderindo a concepções sobre as novas misturas de bem-estar (Johnson, 1999: 24). Em algumas áreas do fornecimento dos bens e serviços sociais podemos verificar uma adesão a um pluralismo de bem-estar que implica aceitação de uma certa concorrência entre provedores públicos e privados, lucrativos e não lucrativos (os quasi-mercados) e que, no caso português, se situa num contexto de escassez dos serviços públicos e vem acompanhada por uma extensão dos direitos sociais e do papel do Estado enquanto garante destes direitos. Neste sentido, a ênfase nas misturas de bem-estar surge bem exemplificada na universalização do pré-escolar ou na reformulação das regras de licenciamento para a instalação de equipamentos sociais. Com a Lei Quadro da Educação Pré-Escolar, desenvolvida conjuntamente ao nível dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e da Educação (Lei 5/97, 10/2), procurou-se concretizar uma das incumbências constitucionais do Estado na política de ensino desde 1976. Só que agora, em vez da Constituição se pronunciar em termos de "criar um sistema público de educação pré-escolar", pronuncia-se em termos de "criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar"[26]. Assim, a rede nacional do pré-escolar é constituída pelas redes pública e privada, reguladas dentro de um mesmo quadro legal (D.L. 147/97, 11/6). Numa linha idêntica, o novo diploma sobre o licenciamento de actividades de apoio social do âmbito da segurança social (D.L. 133-A/97, de 30/5) sujeita ao mesmo regime de licenciamento e fiscalização os equipamentos e serviços quer das entidades lucrativas quer das IPSS que não se encontram abrangidas por acordos de cooperação[27]. Ainda que esta legislação venha incidir sobre um número reduzido de equipamentos de IPSS, já que a maioria se

[26]Conforme o novo enunciado do texto constitucional após a revisão de 1997, Constituição da República Portuguesa, alínea b), n.º 3, do Art.º 74º.

[27] No que se refere às actividades das entidades lucrativas, e apesar destas estarem abrangidas por legislação relativa ao licenciamento, na prática, quer o licenciamento quer a fiscalização eram bastante escassos. Só

encontra enquadrada em acordos de cooperação, ela implica, nesta área, um certo abandono da ideia de que o mero estatuto de IPSS é suficiente para garantir a qualidade dos serviços e equipamentos.

Se na área da acção social a nova mistura público/privado não parece apontar para uma redução da protecção social pública quer em termos de financiamento, quer em termos de regulação, já na área das pensões surgiu a proposta de uma nova mistura entre público e privado que aponta para uma redução da responsabilidade pública. A introdução de um limite superior aos rendimentos do trabalho sujeitos a contribuições sociais obrigatórias, ou seja, o chamado 'plafonamento', corresponderá a esta orientação e será agora abordada a partir do estudo da Comissão do Livro Branco da Segurança Social criada, pelo Governo, no quadro de uma reforma global do sistema de Segurança Social.

A Comissão do Livro Branco da Segurança Social

Em inícios dos anos 90 começou a ser veiculada publicamente a ideia de que a segurança social, em especial na área das pensões, se encontrava em crise iminente. Reporta-se a 1989 um dos primeiros trabalhos com projecções demográficas e económicas apontando para uma futura crise (Borges, 1989). Nos anos seguintes são vários os trabalhos que analisam a Segurança Social e apontam para a existência de problemas financeiros e identificam o sector privado lucrativo como alternativa. Em Julho de 1993 o *Livro Branco Sobre o Sistema Financeiro: 1992*[28] perspectiva uma limitação da segurança social na área das pensões como um dos factores determinantes para a evolução dos fundos de pensões privados (Ministério das Finanças, 1993: 386). Este Relatório referia a importância crescente dos modelos que substituem a "actuação directa do Estado na vida económica e social por esquemas assentes no mercado e na actividade privada" e propunha uma articulação entre Estado e privado. Pugnava-se por uma transição do público para o privado assente em três condições: a limitação dos benefícios conferidos pelo serviço público; a

com o levantamento efectuado no âmbito da Carta Social foi possível conhecer números acerca dos serviços e equipamentos existentes (DEPP, 2000).

[28] Elaborado pelo Conselho para o sistema Financeiro do Ministério das Finanças, ao qual presidia o Ministro das Finanças. Este conselho era ainda integrado pelo Governador do Banco de Portugal, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, os Presidentes do Instituto de Seguros de Portugal, da Associação Portuguesa de Bancos, da Associação Portuguesa de Seguradores, do Mercado dos Valores Mobiliários, e ainda alguns membros designados a título individual (Ministério das Finanças, 1993).

existência de iniciativa privada preparada para garantir uma melhoria de serviços e o princípio da subsidiariedade (Idem: 63).

Os interesses do sector das seguradoras exprimiam-se a partir de projecções demográficas desfavoráveis para a Segurança Social, solucionáveis com uma combinação entre as intervenções do Estado e do sector dos seguros, através de "uma mais alargada utilização dos regimes privados complementares de iniciativa empresarial e de previdência individual usualmente designados, respectivamente, por 2º e 3º pilares" (APS, 1994: 147). Os meios de comunicação social reflectem estas propostas: em 19/11/94 o *Diário de Notícias* refere que Carlos Pereira da Silva e Diogo Lucena[29] entregaram ao Ministério das Finanças dois estudos onde se defende um sistema de três pilares ou um sistema com um mínimo público e o restante privado, de decisão individual. Bagão Félix, vice-governador do Banco de Portugal, defende que o sistema de segurança social deve passar a ser tripartido: prestações de base contributiva com seguro social obrigatório público até determinado *plafond*, regimes complementares de natureza colectiva e, por fim, seguros complementares individuais (*Visão*, 14/04/94).

A análise da imprensa deste período permite-nos constatar que vigora um discurso sobre a ruptura financeira do sistema e do modelo dos três pilares como solução, com referência ao 'plafonamento' como instrumento para a sua implementação. Trata-se, simultaneamente, da incorporação da terminologia dos três pilares usada no Relatório de 1994, do Banco Mundial, e da recuperação de uma medida defendida na década de 80 por alguns sectores, o 'plafonamento'[30]. É também perceptível a manipulação da informação com vista ao reforço da ideia de catástrofe. Em 27/12/95, o jornal *Público* divulga um artigo intitulado "Dívida no limiar dos 220% do PIB - Para fechar as contas da Segurança Social o Estado precisaria de 36,4 milhões de contos", que noticia que a dívida pública portuguesa, já de si demasiado elevada pode subir se lhe somarmos a "dívida implícita" nas obrigações contraídas pelo Estado junto dos actuais pensionistas e contribuintes da Segurança Social: "é caso para entrar em pânico caso se acredite que não há garantias de que as futuras gerações estejam dispostas a pagar". O artigo refere ainda que se não se registarem entradas de novos contribuintes nem se alterarem as regras de cálculo dos benefícios,

---

[29] Respectivamente docente do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) e professor na Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.

[30] Na discussão parlamentar da Lei de bases de 1984 o CDS defende na discussão da lei de bases a reintrodução do *plafond* salarial que serve de base às quotizações como forma de incentivo à complementaridade (Diário da Assembleia da República, 21/1/84: 2859).

caminhar-se-á para um défice da ordem dos 25 milhões de contos. Porém, o problema com esta notícia é que a utilização de cálculos com os "compromissos" ou a "dívida implícita" é um equívoco que resulta da utilização de métodos dos modelos de gestão financeira em capitalização na análise dos modelos em repartição, como foi apontado por Reynaud (1996) na sua crítica ao relatório do Banco Mundial, de 1994[31]. Além disso, sugere-se a possibilidade das gerações futuras não quererem pagar e apresentam-se cálculos que pressupõem que não entrariam mais trabalhadores activos no sistema o que, no primeiro caso, é improvável num sistema obrigatório e, no segundo caso, só poderá acontecer em caso de privatização ou de substituição da actual gestão financeira em repartição por gestão em capitalização.

O discurso que contrabalança a mensagem de crise e privatização provém sobretudo do meio sindical, em especial da CGTP-IN e da União Geral dos Trabalhadores (UGT). Elisa Damião, da UGT, ataca o governo referindo que a Segurança Social parece estar a ser gerida por uma comissão liquidatária, de tal modo é alarmista a imagem pública do futuro do sistema (*Diário de Notícias*, 09/05/94). A ausência de um discurso especializado alternativo crítico às propostas de privatização ou propositivo de alternativas de reforma é notória. Também é assinalável a ausência de debates em torno do *Livro Branco sobre a Competitividade e o Emprego* e do *Livro Verde sobre a Política Social Europeia,* que se encontravam então em discussão ao nível da Europa.

Todavia, a discussão dominante, e mesmo o discurso de membros do governo contrastam com as políticas implementadas. Apesar de fazer parte dos planos do governo o 'plafonamento' não só não chegou a ser implementado como se procedeu a algumas medidas de manutenção e reforço da sustentabilidade. São vários os exemplos destas medidas: alteração do método de cálculo das pensões e aumento da idade da reforma para

[31] Nas críticas de Reynaud ao relatório do Banco Mundial ele aponta o modo limitado como os regimes em repartição são encarados. Eles são concebidos como uma espécie de variante dos planos de poupança, sem se tomar em consideração a sua lógica de funcionamento. Ora, como afirma Reynaud, a repartição é um mecanismo que permite distribuir os recursos sem acumulação prévia de fundos. Por exemplo, quando se aplicam à repartição, noções como as de direitos adquiridos, compromissos assumidos ou de rendimento dos regimes assumem um sentido diferente que aquele que têm quando aplicadas à capitalização. O Relatório ignora completamente estas particularidades, o que leva a que se considere como "dívida pública implícita" o conjunto das responsabilidades assumidas pelos regimes públicos em repartição. Isto, segundo Reynaud, não têm muito sentido, pois, na mesma linha de pensamento seriam considerados dívida pública implícita os compromissos do Estado perante as gerações futuras em matéria de educação, ambiente, infra-estruturas ou segurança (Reynaud, 1996).

as mulheres[32]; aumento das transferências do OE para o OSS; redução dos encargos patronais com a Taxa Social Única (TSU), compensada com a criação do IVA Social (Lei 34-B/94, de 27.12).

O início de novo período legislativo, em finais de 1995, não aparenta alterações nos meios de comunicação social, continuando a liderar os temas e os actores da discussão de finais da legislatura anterior. O novo Ministro da Solidariedade e Segurança Social refere, em entrevista, que o sistema puro de repartição está obsoleto e defende a interpenetração entre a área pública e a área privada. O título da notícia mantém o tom alarmista: "Uma 'bomba-relógio' chamada Segurança Social" (*Correio da Manhã*, 22/02/96). Em outra entrevista Ferro Rodrigues refere: "Hoje o sistema está bem de saúde mas daqui a anos estará enfermo e irremediavelmente perdido" e anuncia, entre as medidas de reforma: a introdução do 'plafonamento'; o alargamento do subsídio de desemprego; o fim dos abusos no subsídio de desemprego e de doença; a recuperação das dívidas à Segurança Social; o cruzamento de bases de dados das Finanças e da Segurança Social. Em outro lugar, o Ministro menciona também ser necessário estar atento às pressões políticas de lóbi do sector privado (*Diário Económico*, 27/02/96).

Foi neste quadro que, em Março de 1996, o Governo criou a Comissão do Livro Branco da Segurança Social (CLBSS), incumbindo-a de estudar as diversas alternativas possíveis, e propor ao Governo as medidas "que garantam a sustentabilidade da Segurança Social de forma economicamente eficiente e com respeito pelos princípios de equidade e solidariedade que enformam o Programa do Governo"[33]. Esta Comissão tinha uma função 'técnica' e não representativa de interesses e foi constituída por dezassete personalidades de diversas áreas profissionais, sensibilidades políticas e propostas sobre a segurança social[34]. Na Resolução que cria a Comissão referia-se que: "deverá ter uma constituição e

---

[32] Aumento dos prazos de garantia das pensões de velhice e do período de carreira considerado para apuramento da remuneração de referência, fixação de um período anual mínimo de contribuições de 120 dias de registo de remunerações para as pensões de invalidez e velhice, e aumento do número de meses considerados, redução da taxa de formação da pensão para 2% e revalorização das remunerações consideradas no cálculo das pensões de acordo com o IPC (D.L. 329/93, de 25.09).

[33] Resolução do Conselho de Ministros 22/96, de 9 de Março.

[34] Na composição da Comissão encontramos algumas das personalidades que animaram a discussão sobre a crise e a reforma da Segurança Social como os economistas José Manuel Mendinhos, Carlos Pereira da Silva e Diogo Lucena, Luís Barbosa e o advogado Henrique Medina Carreira. Contam-se também os economistas Miguel Gouveia e Luís Filipe Pereira. Entre as personalidades conotadas com diferentes sensibilidades conta-se António Maldonado Gonelha, administrador de uma associação de socorros mútuos e ainda técnicos do sistema de segurança social, como Fernando Maia, Director-Geral dos Regimes da Segurança Social, Maria Bento, antiga técnica de actuariado da Segurança Social, Ilídio das Neves, antigo Director-Geral dos Regimes da Segurança Social, Coriolano Ferreira, Professor da Universidade Internacional. Conta-se ainda professores

regras de funcionamento que a tornem um fórum plural de discussão e um veículo para a progressiva geração de consenso nacional para as medidas a empreender". Em Dezembro de 1997, a CLBSS terminou os seus trabalhos com a apresentação do *Livro Branco da Segurança Social*, em Janeiro de 1998, o qual se revelou distante do almejado consenso, como fica notório na introdução de várias declarações finais que apontavam em sentidos diversos para a reforma (CLBSS, 1998). O desacordo mais sistemático no seio desta Comissão esteve patente no trabalho paralelo desenvolvido, por parte de quatro dos seus membros[35], de estudo do sistema de Segurança Social e das suas possibilidades de reforma, que deu origem a um relatório alternativo. Da impossibilidade de inclusão da versão integral deste relatório no *Livro Branco da Segurança Social*, resultou a publicação, em Fevereiro de 1998, do livro *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social* (Santos *et al.*, 1998).

Analisamos agora os trabalhos da CLBSS a partir das actas das suas reuniões, dos trabalhos produzidos pelo seus membros ou encomendados, e de outros documentos que circularam na Comissão.

Em balanço inicial, começaremos por referir que de um total de 40 reuniões efectuadas pela Comissão, 17 foram utilizadas na audição de diversas personalidades e instituições e de alguns especialistas[36], 13 foram utilizadas para apresentação e discussão de documentos elaborados pelos membros da Comissão, entre as quais se contam as reuniões finais de apresentação de contributos dos membros da Comissão.

Entre o início dos trabalhos, em 27 de Fevereiro de 1996, e o final dos trabalhos, em 29 de Dezembro de 1997, podemos identificar três momentos. Um primeiro momento, até Agosto de 1996, em que a Comissão se dedica a delinear o seu programa de actividades e a

---

universitários e investigadores com trabalho realizado em áreas relacionadas com a Segurança Social: o co-autor deste texto, Boaventura de Sousa Santos, com investigação e teorização sobre o Estado Providência em Portugal, Alfredo Bruto da Costa, investigador em domínios ligados à pobreza e exclusão social, Joaquim Manuel Nazareth, especialista em demografia, Augusto Santos Silva, professor de ciência política. O presidente desta Comissão, o jurista António Correia de Campos, professor da Escola Nacional de Saúde Pública da UNL e presidente do Instituto Nacional de Administração foi especialista sénior do Banco Mundial entre 1991 e 1995.

[35]Boaventura de Sousa Santos, Maria Bento, Maldonado Gonelha e Alfredo Bruto da Costa. Boaventura de Sousa Santos, co-autor deste texto, coordenou o 'grupo minoritário'.

[36] Secretário de Estado da Segurança Social, representantes dos partidos políticos (PS, PSD, PP) dos sindicatos (UGT, CGTP, TSD) do patronato (CAP, CIP) das IPSS (União das Misericórdias e União das Mutualidades), instituições da área da segurança social e emprego (CRSS, IEFP, Direcção-Geral da Acção Social, Comissão Nacional para o Rendimento Mínimo) e um grupo de funcionários da Segurança Social. Entre os especialistas conta-se José da Silva Lopes sobre o Relatório da Comissão para a Reforma Fiscal, Pedro Sommer de Carvalho, sobre 'plafonamento' e complementaridade, João Ferreira do Amaral sobre

identificar os temas a abordar e a estudar e discutir medidas de curto prazo a apresentar ao Governo. Um mês depois do início dos trabalhos os meios de comunicação já sugerem a possibilidade de conflito no interior da Comissão, mesmo antes deste conflito se exteriorizar no seu seio. Em 13/04/96, o semanário *Expresso* refere que alguns membros da Comissão admitem que possa haver dificuldade em obter soluções pacíficas, dada a pluralidade de cores políticas e das tendências académicas em confronto. Em 19/04/96 o semanário *Independente* refere o surgimento de três grupos com diferentes opiniões e propostas de reforma: "Grupo Conservador", o qual defende uma análise exaustiva da actual situação, reconhecendo a necessidade do Estado encontrar formas de compensação imediata da Segurança Social; "Grupo Misto", que faz um diagnóstico menos optimista da situação admitindo a possibilidade de rupturas a breve prazo; "Grupo Liberal" que defende que o Estado não tem condições para manter o sistema e terão de ser os cidadãos a escolher o modelo de protecção que melhor lhes convier.

Na 4ª reunião o secretariado levou à Comissão um conjunto de medidas de curto prazo a apresentar ao Governo e foram constituídos grupos de trabalho para o seu estudo. Estas medidas começaram a ser discutidas nas reuniões seguintes: selectividade nas prestações familiares; desagregação dos aumentos da pensão mínima; financiamento das medidas activas de emprego e formação profissional; diversificação das fontes de financiamento; Incentivos económicos e correcção de desigualdades fiscais entre os agentes que intervêm no segundo e terceiro pilares; fixação de limites máximos de contribuições para redução das responsabilidades financeiras com pensões futuras (ou seja, o chamado 'plafonamento'). O trabalho realizado em torno destas medidas revelou-se, em alguns casos, inconclusivo e, em outros casos, deu origem a propostas concretas. A medida relativa a novas fontes de financiamento não obteve recomendações concretas enquanto que o estudo sobre o financiamento das medidas activas de emprego constatava o peso indevido de algumas destas medidas no OSS. Já no que se refere ao 'plafonamento', quer porque alguns dos membros levantaram dúvidas sobre a oportunidade da Comissão pronunciar-se num tão curto prazo sobre uma medida com carácter de medida de fundo, quer porque não estavam recolhidos todos os dados necessários para a quantificação financeira sobre os efeitos financeiros da introdução do *plafond*, não houve qualquer recomendação.

---

projecções macro-económicas sobre a Segurança Social e Victor Martins, autor de um estudo sobre cenários prospectivos da introdução do *Plafond*.

A selectividade das prestações familiares foi discutida em termos das técnicas para a sua implementação. A maioria dos membros exprimiu-se a favor da selectividade absoluta do abono de família, ou seja, que os beneficiários auferindo rendimentos acima de determinado montante não recebessem a prestação. Outros membros mostraram dúvidas acerca da selectividade, quer pelo seu carácter estigmatizante quer por ser tecnicamente incorrecta na lógica de seguro social. Segundo estes últimos, quer a selectividade absoluta quer a relativa pressupõe que estas prestações passem a ser financiadas por impostos (9ª reunião)[37].

O governo procedeu a reformas na área das prestações familiares e aumentos das pensões, como aliás constava no Programa do Governo e havia já sido consensualizado com os parceiros sociais. Em termos gerais a reformulação das prestações familiares coincidiu com a proposta da Comissão de selectividade relativa. Em matéria de actualização de pensões a medida do Governo diferiu daquela que era proposta pela Comissão. Esta propunha apenas a diferenciação em função da duração da carreira contributiva, enquanto que a medida do Governo incluiu um aumento diferenciado em função do montante das pensões. Esta diferença suscitou uma intervenção do presidente da Comissão nos meios de comunicação social, que declarou ao jornal *Diário Económico* (21/11/96) que "o Governo agiu mal nos aumentos de pensões", por não ter respeitado o princípio da contributividade e ter introduzido a regressividade nestes aumentos. Correia de Campos refere ainda que a regressividade é um desincentivo às contribuições e concede ao mecanismo de actualização das pensões uma função fiscal (ou seja, redistributiva) que não lhe está atribuída, e critica o Governo por estar a desenvolver "política social" nesta área. Na 20ª reunião, o Presidente propôs à Comissão o envio de uma nota crítica ao Governo sobre os aumentos das pensões, o que não foi aceite pela maioria dos membros por considerarem que o Governo não estava vinculado às propostas da Comissão.

O segundo momento dos trabalhos da Comissão inicia-se com um *workshop* sobre a reforma da Segurança Social[38], com experiências estrangeiras sobre a estrutura dos sistemas e reformas recentes, nomeadamente da reforma em Espanha, do sistema suíço dos três pilares, do sistema sueco e da experiência recente nos Estados Unidos e na América Latina. Também é discutido o financiamento da protecção social, por Alain Euzéby, e os

[37] Esta mesma crítica será encontrada nas propostas de reforma do chamado 'grupo minoritário', e sustenta a sua defesa da universalização das prestações familiares.

regimes complementares, por Ilídio das Neves, e é apresentada a opinião dos parceiros sociais sobre a reforma (Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN), UGT, Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP), Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCSP)[39]. Trata-se de um momento em que começam a dominar as propostas de reforma centradas nas pensões e na introdução do *plafond*, o que está patente nos temas e discussões do *workshop.*

Paralelamente aos trabalhos da Comissão decorre a negociação ao nível dos parceiros sociais, que culmina com a assinatura, em Dezembro de 1996, do *Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999*, entre o Governo, a UGT, a CAP, a Confederação do Comércio Português (CCP) e a CIP[40]. Este acordo visava "estabilizar as grandes linhas de força de uma estratégia concertada para o emprego, a competitividade e o desenvolvimento, e do conjunto das reformas que deverão sustentá-la" (CES, 1997), na linha das discussões ao nível da Europa. Entre as várias áreas de política pública abordadas, o *Acordo* define um leque amplo de linhas de intervenção e reforma na área da protecção social, pretendendo a "melhoria das condições de protecção social e o combate à exclusão social, sem sobrecarregar os custos das empresas e sem travar a criação de emprego, num contexto de crescente desequilíbrio entre beneficiários e contribuintes" (CES, 1997: 5-6). Prevê-se, entre outras, medidas de reforma como: o 'plafonamento', condicionado à manutenção do equilíbrio financeiro do sistema e à complementaridade no contexto de regimes profissionais criados em sede de contratação colectiva; o pagamento da dívida do OE ao OSS pelo não cumprimento das leis sobre as transferências das verbas relativas às áreas não contributivas; o reforço da ligação entre as contribuições e as prestações; a redução dos custos sociais das empresas; a melhoria da protecção no desemprego; a promoção de medidas activas de emprego; a flexibilização do acesso à pensão de velhice; a selectividade das prestações familiares; o reforço dos órgãos consultivos das instituições da Segurança Social. Contrasta, pois, a abrangência dos temas abordados com o afunilamento da discussão ao nível da CLBSS.

---

[38] *Reformar a Segurança Social: Porquê e Como?,* organizado pela CLBSS em Lisboa, em 12-13 de Setembro de 1996.

[39] Pela abrangência dos temas abordados e número de participantes destaquem-se também as quatro jornadas do Fórum Social, organizadas por um grupo que integrava o membro da CLBSS, Medina Carreira, entre 16 de Maio de 1996 e 8 de Maio de 1997 sobre demografia, protecção social da função pública (1ªs), regimes de segurança social, contas públicas e fiscalidade (2ªs), futuro da Segurança Social, financiamento, pobreza/exclusão, acção social e regimes não contributivos (3ªs) e mercado de capitais, emprego e desemprego (4ªs).

[40] Apesar de ter estado presente nas discussões do acordo a CGTP-IN acabou por não assinar.

Este segundo momento da CLBSS decorre ainda com a preparação do *Livro Verde da Segurança Social* através da discussão do projecto de sumário, apresentação de diversos trabalhos sobre demografia, financiamento e sustentabilidade financeira, 'plafonamento' e complementaridade, sendo também marcado pelo anúncio da elaboração de um relatório alternativo por parte de três dos seus membros. Na 24ª reunião, em Março de 1997, Boaventura de Sousa Santos justifica esta posição, referindo que as divergências no seio da Comissão têm vindo a aumentar e que tais divergências são de fundo, dada a existência de concepções diferentes quanto ao futuro da politica social na Europa e ao conceito de protecção social, referindo, ainda, que as diferenças, por serem deste tipo, comprometem tanto o diagnóstico como a terapêutica do sistema. O relatório alternativo será integrado na forma de Contributo no *Livro Verde*, editado em Junho de 1997.

Em termos de conteúdo das reformas, o relatório assinado pela maioria dos membros da CLBSS propõe uma "concepção globalizante" da protecção social. Esta concepção integra o sistema de segurança social (com um subsistema previdencial e um subsistema de solidariedade), um sistema de acção social e um sistema de complementaridade (onde integra o 2º e o 3º pilares). Preconiza-se que o subsistema previdencial seja totalmente financiado por contribuições e que o subsistema de solidariedade (RNC, Acção Social e prestações e componentes não contributivas dos regimes contributivos) seja financiado por impostos. Defende-se ainda, neste subsistema de solidariedade, o aumento da selectividade através da exigência de condição de recursos nos mínimos das prestações e a criação de protecção a novos riscos como certas doenças (sida) ou a dependência. No sistema de complementaridade o 2º pilar é descrito como sendo constituído por "regimes complementares que aplicam a técnica da previdência em modalidades colectivas através de mutualidades, fundações de empresas, seguros e fundos de pensões" e o 3º pilar como sendo constituído pelos seguros de vida de longo prazo e os fundos de poupança-reforma" (CLBSS, 1997: 188), próximo, portanto, do modelo desenhado pelo Banco Mundial no seu relatório de 1994. Como estratégia para a criação da 2ª pensão defende-se a residualização através da transformação da 1ª pensão num esquema público em repartição, cobrindo um intervalo de salários entre 1 e 5 salários mínimos (smn) e com taxas de substituição regressivas[41]. A parcela da TSU correspondente às pensões de velhice, invalidez e sobrevivência acima dos 5 smn será canalizada obrigatoriamente para a 2ª pensão. A obrigatoriedade da 2ª pensão, em capitalização, é justificada com base em dois

argumentos: a incapacidade de algumas pessoas planearem o futuro, a possibilidade de alguns beneficiários procurarem deliberadamente uma situação de pobreza, não descontando para estes fundos.

No "Contributo", o 'grupo minoritário' rejeita a introdução do 'plafonamento' e enquadra as suas propostas por uma filosofia que recusa a destruição das matrizes do sistema de segurança social, através da "importação de modelos de países cujos percursos, características socioeconómicas e políticas e modelos de segurança social se afastam muito da nossa realidade e do nosso sistema" (CLBSS, 1997: 103 (contributo)). Assume-se que o sistema se encontra enquadrado na tradição europeia continental de Estado-Providência e de Segurança Social e, constatando-se do seu subdesenvolvimento, defende-se que a este seja dada oportunidade de se desenvolver plenamente no sentido do modelo social europeu, que compatibiliza prosperidade económica com o reforço da solidariedade e coesão social (CLBSS, 1997: 1 (contributo). Muitas das medidas preconizadas destinam-se a eliminar "irracionalidades" em diversas áreas do sistema, desde o acesso às prestações, e as contribuições, passando pelo financiamento e pelas instituições do sistema. Entre as propostas conta-se: a integração da protecção nos acidentes de trabalho no sistema, a correcção de todo um conjunto de taxas especiais, a flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice, a revisão do regime dos trabalhadores independentes, o reforço dos órgãos de participação, a criação de um sistema integrado de informação com uma base de dados nacional sobre contribuintes e beneficiários, a utilização de contratos-programa como base do relacionamento entre as IPSS e o Estado, a atribuição directa aos utentes dos subsídios para frequência dos estabelecimentos de acção social. Recusando-se o diagnóstico de crise financeira, defende-se a clarificação e a assunção das responsabilidades do Estado no financiamento dos RNC e Acção Social e do RESSAA, bem como o pagamento progressivo da "dívida acumulada do Estado" resultante do não cumprimento da legislação que, desde 1975, prevê transferências do OE. Defende-se a manutenção da gestão financeira do sistema em repartição com rentabilização das reservas e aponta-se para a introdução de mecanismos de capitalização pública, e de um esquema complementar público.

Após a publicação do *Livro Verde*, foi feito um convite a todos os cidadãos, difundido nos meios de comunicação social, para que enviassem cartas à Comissão com as suas apreciações e propostas sobre o *Livro Verde*. Para além de algumas cartas individuais, esta participação foi mais importante por parte dos parceiros sociais tradicionais, onde se

---

41 Entre 100% para as pensões correspondentes ao smn e 70% para as pensões correspondentes a 5 smn.

contam quatro representantes sindicais e patronais e cinco sindicatos. Também chegaram à CLBSS os pareceres de outros actores interessados como é o caso das duas associações representativas de empresas de seguros e fundos de pensões, uma associação de doentes, uma associação de mulheres, um partido político, uma instituição da Segurança Social e duas organizações de inspiração católica.

O terceiro momento da CLBSS começa com o acolhimento das reacções às propostas contidas no *Livro Verde* preparatório para a elaboração do *Livro Branco*. Nestas reacções incluem-se também as apreciações dos parceiros sociais através de uma reunião entre estes e os membros da Comissão, em Novembro de 1997, e dos documentos que fizeram chegar à Comissão. A apreciação dos parceiros sociais ao *Livro Verde* é crítica das propostas do "Relatório maioritário", muito especialmente as relativas às pensões e ao modelo de três pilares. A CGTP-IN, refere que: "as principais propostas apresentadas pela maioria dos membros que compõe a CLBSS da Segurança Social representam o mais grave atentado ao direito de segurança social jamais verificado após o 25 de Abril" e contextualiza esta proposta numa "vasta acção de pressão, de desgaste e de descrédito do sistema público de segurança social" promovida pelo capital financeiro[42]. A UGT também recusa o modelo de protecção social proposto no *Livro Verde*, referindo que a Comissão devia defender a preservação do modelo social europeu baseado num alto nível de protecção social, conforme afirmado no *Livro Branco Sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*, e acrescenta: "não aceitamos que se pretenda a todo o custo impor um sistema de capitalização como via privilegiada para uma privatização do sistema de segurança social e para transformar o sistema público numa autêntica segurança social dos pobrezinhos, garantindo apenas um baixo nível de pensões"[43].

Para além da posição crítica dos representantes sindicais, que implica já uma mudança de posição da UGT, também os representantes da indústria se demonstram críticos ao *Livro Verde*[44]. A CIP considera que este não assume claramente que a problemática da segurança social não pode ser analisada isoladamente de outras políticas como a económica, fiscal, de saúde, de mercado de trabalho e educativa: "qualquer cenário sobre a evolução da sustentabilidade financeira do Sistema que atenda somente a uma estimativa parcelar da realidade naturalmente merecerá as maiores reservas do lado da CIP. E neste

---

42 CGTP-IN (1997), *Livro Verde da Segurança Social: Apreciação da CGTP-IN,* policop.

43 UGT, *Parcer Preliminar do Livro Branco (Livro Verde)*, 29/09/97, policop.

44 Os representantes o sector do comércio (CCP) subscrevem o Relatório maioritário.

ponto, afigura-se que o *Livro Verde* é demasiado estreito nas perspectivas a que atende quando procede à perspectivação do futuro da Segurança Social"[45]. Refere ser necessário que o *Livro Branco* venha a fazer propostas claras e concretas sobre a redução de contribuições, na linha das medidas destinadas promover o emprego, já defendida ao nível do próprio Conselho Europeu. No entender da CIP o *Livro Verde* omite a problemática da adopção de medidas que favoreçam o mercado de emprego, quer através de medidas flexibilizadoras da legislação laboral, quer através da diminuição dos custos não salariais, quer ainda pelo incentivo ao trabalho a tempo parcial. Ainda que considere desejável uma maior participação do sector privado, a CIP considera essencial garantir a solvabilidade, portabilidade e transmissibilidade do sistema através de uma supervisão eficaz. Todavia, opõe-se ao 'plafonamento', duvidando da sua eficácia em termos de sustentabilidade financeira e defende que as reformas a introduzir no sistema não devem representar uma ruptura com o actual modelo, mas serem prudentes e de aplicação gradual.

São também apresentados à Comissão vários contributos dos seus membros, onde estes se mostram em desacordo relativamente ao substancial do *Livro Verde* (Bruto da Costa), ou sugerem modelos de reforma alternativos (Pereira da Silva). Bruto da Costa, que virá a subscrever o "relatório alternativo" na versão final, assume uma opção ideológico-política pelo modelo social europeu e defende o reforço da componente de solidariedade através de um sistema que possui dois segmentos: o primeiro que abranje toda a sociedade, tem carácter não-contributivo, é financiado pelo OE e o acesso às prestações depende de condição de recursos; o segundo de natureza contributiva, abrange obrigatoriamente os titulares de todas as formas de rendimento (incluindo os de capital) e tem taxas de substituição regressivas.

A despeito das críticas e conflitos, em termos de estrutura e propostas, o *Livro Branco da Segurança Social* não se vem a distinguir substancialmente do *Livro Verde*, tanto mais quanto acabou por ficar condicionado pelo conflito entre os defensores da privatização parcial do sistema e os defensores da manutenção de um sistema inteiramente público. Este conflito, que dominou grande número das reuniões da Comissão, também condicionou os estudos elaborados. Estes estudos, que virão a ser integrados no *Livro Branco*, incidiram sobre as seguintes áreas: 3 estudos sobre o financiamento, onde se inclui um polémico estudo prospectivo sobre a evolução do sistema, com várias hipóteses de reforma onde se

45 CIP (1997), *Livro Verde da Segurança Social – Comentários da CIP*.

incluía o plafonamento[46]; quatro estudos sobre complementaridade; um estudo sobre a evolução demográfica da população portuguesa, três estudos sobre a evolução da segurança social e do seu modelo institucional, dois estudos sobre a protecção social no desemprego e outros dois estudos sobre políticas de apoio a idosos e flexibilidade da idade da reforma, três trabalhos sobre a reformas dos sistemas de protecção social, dois dos quais sobre as medidas de reforma nos países europeus, um trabalho na área da economia sobre as crises económicas e a segurança social. Fica patente no enfoque destes estudos o resultado dos trabalhos da CLBSS: se a área da protecção previdencial, e sobretudo das pensões de reforma, foi analisada aprofundadamente, outras áreas foram ignoradas, não só ao nível dos regimes contributivos, como por exemplo, no caso da protecção na doença, mas também nas áreas do RNC e da acção social. Para além disso, a despeito do tempo e trabalho dedicado à discussão e estudo da sustentabilidade financeira do sistema e dos efeitos da introdução do 'plafonamento', as conclusões relativamente à crise nunca chegaram a ser incontestáveis, vindo mesmo a sugerir que a introdução do *plafond* teria como efeito a antecipação dos problemas financeiros do sistema[47]

Em termos de resultados finais do *Livro Branco* verifica-se que o "relatório maioritário" mantém, no substancial, as propostas de reforma ainda que se ampliem os temas estudados. No "relatório minoritário" mantêm-se e são reforçadas as críticas à proposta de três pilares e ampliam-se as propostas de reforma. Estas ainda mais acentuam uma certa tensão entre o respeito pela lógica contributiva, da ligação entre as contribuições e as prestações, e uma lógica mais redistributiva, nomeadamente com a possibilidade de regressividade das taxas de substituição ou a progressividade das taxas de contribuição (regime dos trabalhadores independentes). Em termos mais programáticos apontam-se três 'ideias programas' para a reforma do sistema de segurança social no médio prazo: novas fontes de financiamento do sistema, novas parcerias entre o Estado e a sociedade civil e a promoção do terceiro sector e articulação da reforma da segurança social com a reforma fiscal (Santos *et al.*, 1998: 191-263).

Findos os trabalhos da Comissão, a discussão deslocou-se para o nível político-partidário, centrada na proposta de uma nova Lei de Bases da Segurança Social.

---

46 CISEP/CIEF/FEDEA (1997), *Reforma do Sistema de Segurança Social - Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento 1995-2050* (a versão actualizada inclui *Variante com Plafonamento*), financiado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e pelo Ministério da Solidariedade e Segurança Social, policop.

47 Ver gráfico elaborado pelo 'grupo minoritário' a partir dos estudos efectuados (Santos *et al.*, 1998: 4-5).

O novo sistema de Solidariedade e de Segurança Social

No segundo semestre de 1998 o Governo propôs uma nova lei de bases da segurança social, no que veio a ser secundado pelos principais partidos políticos: CDS-PP, PCP e PSD. A discussão na Assembleia da República ocorreu em Setembro, tendo os projectos sido todos aprovados na generalidade. Todavia a Lei de Bases só foi aprovada em 2000, após uma nova discussão, em Março de 2000, das propostas de leis de bases do Governo, do CDS-PP, do PCP, do PSD e do Bloco de Esquerda (BE)[48]. Entre as cinco propostas de leis de base podemos identificar três tendências diferentes. A primeira, predominante nas propostas do PCP e BE, que mantém a estrutura do sistema, integrando neste as transformações que propõe. A segunda tendência, do CDS-PP e do PSD, propõe uma concepção nova ao nível da partilha de responsabilidades entre público e privado na área previdencial, num sentido privatizante e na linha das discussões decorridas no contexto da CLBSS. A terceira, do Governo, propõe uma reformulação ao nível da própria concepção dos regimes que constituem o sistema, mas insiste no seu carácter público e no reforço da área não contributiva do sistema.

A Lei de bases aprovada (Lei n.º 17/2000, 24/7) resultante da negociação na especialidade, parte da proposta do Governo, com algumas alterações ao nível das áreas mais problemáticas. A prevista introdução do 'plafonamento' (também preferida pelo CDS-PP e PSD), que o Governo condicionava à salvaguarda dos direitos adquiridos e em formação, ao reforço da sustentabilidade financeira e do princípio da solidariedade, ficou ainda mais condicionada: passou a depender da existência de uma proposta do Governo, acompanhada de relatório demonstrativo de que a medida respeita aquelas condições e de um parecer favorável do órgão consultivo nacional do sistema, a ser criado. Também da negociação desta lei resultou a introdução de algumas regras relativas à fixação do montante das pensões mínimas dos regimes contributivos e seus montantes mínimos, os quais atingirão 40.000$00 em 2003 e serão depois indexados aos aumentos do smn (proposta do CDS-PP). Por outro lado, a criação de uma 'contribuição de solidariedade', defendida pelo Governo (e aceite pelo BE), ficou condicionada ao não agravamento da carga tributária global ou ao aumento da incidência fiscal sobre o factor trabalho.

[48] O Bloco de Esquerda elegeu dois deputados nas eleições legislativas de 1999.

Na nova Lei de bases do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social, que substitui a Lei de 1984, desaparece a estruturação do sistema entre protecção dos trabalhadores e a protecção dos não trabalhadores, ou seja, entre regimes contributivos e regimes não contributivos e acção social. Em termos de estrutura surge, tal como na proposta do *Livro Branco*, um subsistema previdencial e um subsistema de solidariedade, mas o conteúdo deste último é relevantemente diferente, em especial no que se refere acção social. O subsistema previdencial inclui todos os regimes e prestações dos trabalhadores e destina-se a proteger em determinadas eventualidades de perda de rendimentos do trabalho, existindo correspondência (ainda que não directa) entre as contribuições e prestações. O subsistema de protecção social de cidadania abrange todos os cidadãos, trabalhadores ou não, visando garantir a igualdade de oportunidades, o direito a mínimos vitais dos residentes legais em situação de carência económica, bem como a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão. Nele se inclui um regime de solidariedade, que abrange as pensões do antigo RNC, o RMG e os complementos sociais dos regimes contributivos e também a acção social que, desta forma, integra o objectivo do subsistema de assegurar direitos básicos. Prevê-se que o exercício da acção social seja efectuado directamente pelo Estado ou "em cooperação com as entidades cooperativas e sociais e privadas não lucrativas, de harmonia com as prioridades e os programas definidos pelo Estado com a participação das entidades representativas daquelas organizações".

Tal como na proposta do "relatório minoritário", surge um novo subsistema de protecção à família, de cobertura universal, que passa a englobar as prestações familiares que antes estavam incluídas nos regimes contributivo e não contributivo e que inclui também prestações na dependência.

Surgem nesta Lei novos princípios que dão conteúdo a um sistema diferente, como sejam, o da garantia de direitos adquiridos e em formação, o da informação, o da eficácia, o do primado da responsabilidade pública, o da solidariedade, que se traduz na responsabilidade colectiva dos cidadãos, o princípio de diferenciação positiva, que introduz o ênfase na selectividade em favor de grupos mais vulneráveis, o princípio da inserção social, relativo à acção do sistema na eliminação das causas de marginalização e exclusão social, o princípio da complementaridade, relativo à articulação das várias formas de protecção social, públicas, cooperativas e sociais. Entre outras novidades desta Lei de Bases ressalta a possibilidade de diferenciação positiva das taxas de substituição das pensões, a favor dos beneficiários com mais baixas remunerações, a possibilidade de consignação de impostos

para financiamento de medidas relacionadas com a diferenciação positiva, a rentabilização dos saldos da segurança social e a canalização de 2% a 4% das contribuições dos trabalhadores para um fundo em capitalização, até que este atinja o montante correspondente às despesas com pensões durante 2 anos, a canalização do excedente do OE, quando existente, para pagamento da 'dívida do Estado' e a possibilidade de criação de regimes complementares públicos.

Este novo sistema enquadra-se numa estrutura institucional que também se foi transformando, sobretudo a partir da criação do Ministério do Trabalho e Solidariedade, em 1998. São de realçar: a criação do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (D.L. n.º 115/98, 4/5), visando atacar os problemas profundos existentes ao nível do sistema em termos de disponibilidade e compatibilização de informação; a reorganização do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) (D.L. n.º 260/99, 24/6), que passou a ficar encarregado do controlo e pagamento das contribuições sociais e fiscalização dos contribuintes (antes da responsabilidade dos CRSS ao nível local); a ampliação das competências da Inspecção-Geral da Segurança Social (agora do Ministério do Trabalho e da Solidariedade) para toda a área do OSS; a criação do Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS) com funções apoio técnico às as parcerias locais entre entidades públicas e entidades privadas, nas políticas de desenvolvimento social e de luta conta a pobreza e exclusão social (D.L. 433-A/99, 26/10); a extinção das Direcção-Geral de Acção Social e a Direcção-Geral dos Regimes e criação de uma Direcção-Geral da Solidariedade e da Segurança Social agregando a maior parte das competências das anteriores Direcções-Gerais (D.L. 45-A/2000, 22/3).

Mas a inovacao mais exemplar do novo modelo de Segurança Social talvez seja o novo Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS). Este instituto vem implicar uma ruptura ao nível do sistema de segurança social desenhado em 1977 na LOSS, na medida em que vem implicar a perda da autonomia administrativa e financeira que possuíam os CRSS e o CNP (que são extintos e passam a ser serviços do ISSS), ao mesmo tempo que revaloriza os serviços sub-regionais (de âmbito distrital)[49]. O ISSS (D.L. 316-A/2000, 7/12) é um organismo de âmbito nacional que tem serviços ao nível central, regional, distrital e local. Ao nível central, está encarregue da gestão estratégica das prestações, definição de normas de uniformização dos normativos e procedimentos do sistema. Também ao nível central o CNP surge como o responsável pela gestão das prestações

[49] Formalmente desvalorizados com a reorganização dos CRSS, em 1993 (DL n.° 260/93, 23/7) ainda que na prática mantivessem muito da sua autonomia

diferidas do subsistema de previdência. Ao nível regional, são serviços do ISSS os "serviços regionais de planeamento e fiscalização", e têm competências de apoiar a coordenação da actividade dos centros distritais, promover a uniformidade de procedimentos definidos a nível central e dirigir a acção inspectiva e fiscalizadora. Os "centros distritais de solidariedade e segurança social" passam a abranger a maior parte das competências dos CRSS (com excepção da coordenação e da fiscalização) e as competências, que eram sobretudo executivas, dos serviços sub-regionais.

Parece paradoxal esta concentração inserir-se no contexto de uma política onde imperam objectivos como os do reforço da participação, da descentralização e na capacidade de acção no terreno, se não tivermos em conta que estes objectivos estão agora expressos nas CLAs ou na Rede Social, a que anteriormente fizemos referência. De facto, as transformações operadas no sistema só são compreensíveis se tivermos em conta toda a sua amplitude. A globalidade da reforma do sistema é, sem dúvida, um resultado da extensão da discussão e dos actores envolvidos.

Conclusão

A discussão e as medidas recentes de reforma da segurança social vêm demonstrar os limites e possibilidades do sistema no que se refere às possibilidades de reforma. Actualizado relativamente às preocupações e às necessidades de ajustamento e acompanhando os desafios e propostas dos sistemas de segurança social dos Estados-Providência desenvolvidos, o quase-Estado-Providência português parece demonstrar uma razoável capacidade de transformação, como aliás, foi recentemente assinalado num estudo encomendado no âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia (Ferrera *et al.*., 2000). Neste estudo, Portugal é apresentado como o país da Europa do Sul que tem sido mais bem sucedido na ultrapassagem de alguns problemas típicos deste modelo, o que se deve à combinação de medidas de reforma dos vários tipos de modelos de Estado-Providência. Entre os exemplos das boas políticas seguidas no Estado-Providência português apontam-se: pactos sociais ligando as políticas de rendimentos a políticas de reforma do mercado de trabalho, segurança social e sistema fiscal, que permitiram contenção salarial e maior flexibilidade; uso crescente das políticas de activação; acção integrada envolvendo várias áreas políticas e vários actores institucionais na luta contra a pobreza e a exclusão social (Ferrera, *et al.*., 2000: 61-71).

Contudo, convém ter presente que, se em termos de discussões o Estado-Providência português surge actualizado relativamente aos modelos supranacionais ou globais, o sub-desenvolvimento que exibe quando comparado com os Estados-Providência desenvolvidos molda as suas possibilidades e os próprios processos de definição e implementação das políticas. Além disso, a verdade é que a sua capacidade de ultrapassagem dos problemas típicos dos Estados-Providência do Sul da Europa parece resultar também das características particulares que o nosso Estado-Providência apresenta relativamente aos demais países do modelo do Sul, os quais lhe fornecem uma configuração mais híbrida, no que toca à coexistência de aspectos típicos dos vários modelos.

No período 1995-2000 o sistema de segurança social português sofreu uma transformação profunda sem que, com tal, parecesse aproximar-se de qualquer dos modelos. Todavia, é inegável que muitas das medidas tenderam a enfatizar mais a componente redistributiva e universalista, mais próxima do modelo social-democrata. De facto, a novidade de muitas das medidas prosseguidas assenta na ênfase dada a preocupações redistributivas e à área das políticas de luta contra a pobreza e exclusão social, na tentativa de ultrapassagem da dicotomia entre seguro social e solidariedade e de descentramento do sistema relativamente ao seu forte pendor securista. Tal implica uma certa ruptura com as características básicas do sistema e com o peso dos actores sociais tradicionais. Sustenta-se, por um lado, no reconhecimento das deficiências desenvolvidas pelo sistema ao nível da protecção dos grupos marginalizados do sistema e, por outro, na capacidade governativa de gestão de um sistema relativamente independente dos interesses conflituantes,uma solucao grandemente legitimada pelo exemplo das políticas desenvolvidas ao nível da União Europeia. A iniciativa das medidas de supressão das lacunas existentes ao nível da protecção social dos grupos não integrados no centro da força de trabalho parte do Governo e não de outros interesses sociais capazes de impor as suas reivindicações na agenda política. Por outro lado, a influência do modelo social europeu também é visível na definição das preocupações no que se refere à aposta na promoção e protecção do emprego e das empresas, quer ao nível do governo quer ao nível dos parceiros sociais.

Não deixa, pois, de ser contrastante com esta filosofia-- a que subjaz o modelo social europeu-- a discussão que dominou na CLBSS, uma discussão centrada na proposta do Banco Mundial para a área das pensões através da amplificação do discurso da crise demográfica, da terminologia dos três pilares e do instrumento do 'plafonamento'. A

centralidade que esta proposta assumiu não deixa, pois, de ser reveladora da heterogeneidade dos interesses presentes na sociedade portuguesa.

É pelas consequências possíveis desta outra discussão que os efeitos do debate ocorrido no contexto da CLBSS são importantes. São de assinalar dois resultados finais dos trabalhos desta Comissão. O primeiro é ao nível do diagnóstico sobre a crise do sistema. O facto de o próprio diagnóstico de crise se ter tornado o centro da discussão e do desacordo teve como efeito eliminar a ideia de falência e de uma única solução para esta e de desviar o centro da discussão da urgência da resposta à crise para outras medidas de reforma: a um diagnóstico de ruptura financeira ou de elevadas despesas com pensões opunha-se a ênfase nos baixos níveis de despesas sociais em percentagem do PIB e de baixos níveis de pensões para a maioria dos pensionistas, as lacunas de protecção e a elevada taxa de pobreza, acabando por prevalecer a imagem de um sistema inigualitário, incapaz de evitar os elevados níveis de pobreza e desigualdade. Além disso as próprias projecções sobre os efeitos da introdução do *plafond* mostravam que a sua introdução provocava uma antecipação dos problemas financeiros em resultado do chamado 'efeito de transição', um efeito de rigidez institucional, por serem retiradas contribuições do sistema enquanto este tinha que continuar a pagar despesas relativas a direitos adquiridos (Santos *et al.*, 1998: 5).

Por outro lado, os trabalhos da Comissão não deixaram de influir nas próprias possibilidades de reforma e vieram a moldar a estrutura do sistema surgida na Lei de bases, quer pelo próprio espaço de manobra deixado ao Governo, quer pela própria incorporação de propostas parcelares do "relatório maioritário" e do "relatório minoritário". No que se refere ao espaço de manobra, este está patente na não vinculação do Governo às propostas desta Comissão, dada a pluralidade das perspectivas internas e, também, no modo como este foi desenvolvendo o seu Programa eleitoral, no contexto de uma discussão extremada entre privatização ou conservação dos esquemas de pensões e, portanto, menos atenta às áreas onde se operavam as reformas.

No que respeita aos actores sociais envolvidos na discussão da reforma da segurança social, é visível, por um lado, a estratégia defensiva quer dos sindicatos, quer dos representantes das entidades patronais do sector da indústria relativamente a reformas que alterem substancialmente a matriz do sistema, e por outro lado, a ausência ou invisibilidade de outros grupos ligados a políticas particulares, como sejam os pensionistas, os deficientes, os desempregados, ou mesmo as organizações do terceiro sector que trabalham com e em nome destes grupos. Em contrapartida, é visível a presença de outros grupos de

interesse, nomeadamente as empresas seguradoras e as empresas gestoras de fundos de pensões, fazendo a promoção agressiva do modelo de privatização parcial da segurança social. O papel destes interesses e dos especialistas da economia neoliberal foi, de facto, determinante na dramatização do discurso da crise e da urgência da reforma, com vista a fomentar um ambiente de insegurança relativamente ao futuro da segurança social e criar um consenso nacional sobre a inevitabilidade e desejabilidade da reforma privatística da Segurança Social. Estes actores intervenientes na área da complementaridade à segurança social encontram o espaço para o seu desenvolvimento na redução do sistema público. Todavia, há aqui que estabelecer uma diferença entre o sector privado lucrativo e o sector não lucrativo das mutualidades, as quais se vieram a posicionar contra a redução do sistema público ao participar na elaboração do "relatório minoritário", por via da União das Mutualidades Portuguesas.

A discussão da CLBSS conseguiu demonstrar as áreas de rigidez institucional do sistema de segurança social e, ao mesmo tempo, demonstrar o fracasso do modelo liberalizador do Banco Mundial, em concorrência com o modelo social europeu. Todavia, também não há que ignorar que, findo o debate no seio e em torno da CLBSS, alguns partidos políticos retomaram as suas propostas e procuraram, por via da discussão da nova Lei de bases, implementar a proposta de 'plafonamento' e de três pilares. A discussão em torno desta Lei, que, ao contrário da anterior Lei de bases, teve propostas de todos os partidos políticos na Assembleia da República, reedita ao nível partidário a oposição entre os defensores do mercado e os defensores de um sistema totalmente público. A Lei de bases do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social corresponde, em termos finais, a uma via intermédia entre a manutenção de um sistema fortemente vinculado à sua componente contributiva e a transformação do sistema numa segurança social de mínimos. Esta Lei é um resultado criativo do conflito de perspectivas e das resistências à mudança existentes no sistema. Opera uma reorganização em termos de estrutura e renomeia os sistemas e subsistemas, mas mantém os regimes que o compõe praticamente intocados. Acrescenta princípios e lógicas inovadores, introduz medidas muito importantes que vêm suprir lacunas na componente pobre do sistema, dando-lhe uma centralidade inédita, e, ao mesmo tempo, mantém praticamente intocada, ou até reforça, a área das prestações substitutivas de

rendimentos[50]. Em especial, ao transpor as fronteiras entre a protecção dos trabalhadores e a protecção dos não trabalhadores, e ao integrar no subsistema de cidadania a acção social, aprofunda a lógica integradora com que as primeiras leis sobre a orgânica da Segurança Social após 74 haviam contagiado a Lei de Bases de 1984.

[50]Por exemplo, ao valorizar os anos de carreira contributiva em determinadas prestações e ao considerar pertencerem ao subsistema de protecção social de cidadania os montantes complementares das prestações, como é o caso dos montantes até aos mínimos de pensões.

Referências

Almeida, Ana Nunes, Maria das Dores Guerreiro, Cristina Lobo, Anália Torres e Karin Wall (1998), "Relações Familiares: Mudança e Diversidade", in Viegas e Costa (orgs.).

Amerini, Giuliano (2000b), "Social protection in Europe: Expenditure on pensions", *in* Eurostat, *Statistics in Focus (population and social conditions)*, Theme 3 - 6/2000.

APS (1994), *O Financiamento das Reformas: Contribuição do Sector dos Seguros*, Lisboa: Associação Portuguesa de Seguradores

Banco Mundial (1994), *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Oxford: Oxford University Press.

Beattie, Roger (1994) "Etude du rapport de la Banque mondiale", *Revue internationale du Travail*, 133 (5-6).

Beattie, Roger e McGillivray, Warren. (1995) "Une stratégie risquée: sur un rapport de la Banque mondiale - La crise du Veillessement" *Révue Internationale de Sécurité Sociale,* 49 (3-4): 5-25.

Borges, António e Diogo F.H. de Lucena (1989), "Social Security in Portugal: a system in disequilibrium", separata da *Nova Economia em Portugal - Faculdade de Economia*.

Capucha, Luís Manuel Antunes (1998), "Pobreza, Exclusão Social e Marginalidades", *in* Viegas e Costa (orgs.).

CES (1997), *Acordo de Concertação Estratégica*, Lisboa: Conselho Económico e Social.

CLBSS (1997), *Livro Verde da Segurança Social – Versão Preliminar do Livro Branco*, Lisboa.

CLBSS (1998), *Livro Branco da Segurança Social - Versão Final*. Lisboa: INA/IGFSS.

Comissão Europeia (1998), Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a aplicação da Recomendação 92/441/CEE, de 24 de Junho de 1992, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social (COM(1998)774 final).

Comissão Europeia (2000), *Social Protection in Europe*, 1999 (versão provisória), policop.

Comissão Europeia, (1994), *Livro Branco sobre a Política Social Europeia – Como avançar na União*, Direcção-Geral do Emprego, Relações Laborais e Assuntos Sociais, COM (94) 333, de 27 de Junho de 1994.

Deacon, Bob, Michelle Hulse and Paul Stubbs (1997), *Global social policy: international organizations and the future of welfare*. Londres: Sage.

Deacon, Bob (1999) "Towards a Socially Responsible Globalization: International Actors and Discourses", GASPP Occasional Paper 1/1999, (http://www.stakes.fi/gaspp/occasional_papers-list.html)

DEPP (2000), *Carta Social - Rede de Serviços e Equipamentos*. Lisboa: DEPP/Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Domingues, Álvaro (1997), *A crise do mercado de emprego do Vale do Ave: apoio ou "overdose"*, CLBSS, policop.

Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gosta (1996), "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", *in* Gosta Esping-Andersen (org.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Londres: Sage.

Esping-Andersen, Gosta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Societies*, Oxford: Oxford University Press.

Estivill, Jordi (2000), "Una Perspectiva desde el Sur: Colores Distintos para un Mismo Mosaico Europeo", Comunicação apresentada no Seminário *Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza da União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo*, Organizado pela Presidência Portuguesa da União Europeia, Almansil, 1 a 2 de Fevereiro de 2000.

Evers, Adalbert (1995), "Part of the welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area", *Voluntas*, 6 (2), 159-182.

Ferreira, Silvia (2000) "As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social", Actas do *IV Congresso Português de Sociologia*, Coimbra, 17 a 19 de Abril de 2000. No prelo.

Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck and Martin Rhodes (2000), *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oeiras: Celta.

Ferrera, Maurizio (1996), "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37.

Goodin, Robert E. (1998), "Social Welfare as a Collective Social Responsability", Robert E. Goodin e David Schmidtz, *Social Welfare and Individual Responsability*. Cambridge: Cambridge University Press, 99-195

Gough, Ian (2000a), "Welfare Regimes: On Adapting the Framework to Developing Countries", Social Policy in Development Contexts/University of Bath (http://www.bath.ac.uk/Faculties/HumSocSci/IFIPA/GSP/)

Gough, Ian (2000b), "From Welfare to Workfare: Social Integration of Forced Labour?", Comunicação apresentada no Seminário *Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza da União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo*, Organizado pela Presidência Portuguesa da União Europeia, Almansil, 1 a 2 de Fevereiro de 2000.

Gough, Ian (2000c), *Global Capital, Human Needs and Social Policies*, Hampshire: Palgrave.

Guibentif, Pierre e Denis Bouget (1997), *As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia*, Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.

Guibentif, Pierre (1997), "The Transformation of the Portugues Social Security System", *in* Rhodes (org.), 219-239.

Hespanha, M. J. Ferros (1987), "O corpo, a doença e o médico. Representação e práticas sociais numa aldeia", *Revista Crítica de Ciências Sociais,* 23, 195.

Hespanha, Pedro *et al.* (2000), *Entre o Estado e o Mercado: As Fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.

IDS (Instituto para o Desenvolvimento Social) (1999). *RMG - Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários*. Lisboa: Comissão Nacional do Rendimento Mínimo.

Jessop, Bob (1993), "Toward a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, 40, 7-39.

Johnson, Norman (1999), *Mixed Economies of Welfare: a comparative perspective*. Londres; Nova Iorque: Prentice Hall Europe.

Kruper, Bernd-Otto (1994), "The Green and White Papers of the European Union: the apparent goal of reduced social benefits", *Journal of European Social Policy*, 4 (2), 129-137.

Leal, António da Silva (1998), *Temas de Segurança Social*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.

Lopes, José da Silva (1996), *A Economia Portuguesa desde 1960*. Lisboa, Gradiva

Marlier Eric e MarcCohen-Solal (2000), "Social benefits and their redistributive effect in the EU", in Eurostat, *Statistics in focus (population and social conditions)*, Theme 3 - 9/2000

Martin, Claude (1997), "Social Welfare and the Family in Southern Europe", *in* Rhodes (org.), 23-41.

Mendes, Armando e Castro Rego, Luis (1992), *Perfil do desemprego de longa duraçao em Portugal: 1991*, Lisboa: Direcção de Serviços de Estudos do Mercado de Emprego

Ministério das Finanças (1993), *Livro Branco Sobre o Sistema Financeiro: 1992 - Seguros e Pensões*, Vol. III: Relatório Principal, Lisboa: MF/Conselho para o Sistema Financeiro.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1998*), Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1999), *Carta Social*, Dia Nacional da Segurança Social. Algarve: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.

Neves, Ilídio. (1996), *Direito da Segurança Social*, *Princípios Fundamentais - uma Análise Prospectiva*. Coimbra: Coimbra Editora.

OCDE (1998), *OECD Economic Surveys 1998 – Portugal*

Parlamento Europeu (1997), *Report on the Communication from the Commission – "The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate" and the report from the Commission on "Social Protection in Europe 1995"* (A4-0016/97).

Peck, Jamie (1998). "Workfare in the sun: politics, representation, and method in U.S. welfare-to-work strategies." *Political Geography* , 17(5): 535-566.

Pereirinha, José A (1997), "Welfare States and Anti-Poverty Regimes: The Case of Portugal", Rhodes (org.), 198-218.

Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Tatcher and the politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reynaud, Emmanuel (1996), "La Banque mondiale et les retraites: Une synthèse de l'approche néolibérale", *Futuribles*, nº 210, Junho 1996

Rhodes, Martin (1998), " Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'? *in* M. Rhodes and Y.Mény, *The future of European Welfare: A New Social Contract?*, Londres: Macmillan.

Rhodes, Martin (org.) (1997), *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*. Londres; Portland, OR: Frank Cass

Rodrigues, Carlos Farinha (1994), *Repartição do Rendimento e Desigualdade: Portugal nos anos 80*, CISEP - Documentos de Trabalho, nº 6.

Rodrigues, Fernanda (1999), *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa: Departamento Editorial - ISSScoop/CPIHTS.

Salamon, Lester (1987), "Partners in Public Service: the Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", Powell, Walter W., (org.) (1987), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven; Londres: Yale University Press, 99-117.

Salamon, Lester M. *et al.* (1999), *Global Civil Society – dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Santos, Boaventura de Sousa (com a colaboração de Pedro Hespanha) (1990), "O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais: o Caso das Políticas de Saúde", in Boaventura de Sousa Santos, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1998)*. Porto: Afrontamento, 193-266.

Santos, Boaventura de Sousa (1993), "O Estado e as relações salariais e o bem-estar na semiperiferia", in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um Retrato Singular*. Porto, Edições Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa (1994), *Pela Mão de Alice: o Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa, Maria Bento, Maldonado Gonelha e Alfredo Bruto da Costa (1998), *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*. Lisboa/Coimbra: UMP/CES.

Santos, Boaventura de Sousa (1998), *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva.

Santos, Boaventura de Sousa (2001), "Os Processos de Globalização", Cap. I in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Afrontamento. No prelo.

SESS (1996), *Segurança Social. Evolução Recente*: 1992 a 1995, SESS/MESS.

Standing, Guy (1999), *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. Londres: MacMillan Press.

Stiglitz, Joseph e Peter Orszag (1999), "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems " World Bank Conference *New Ideas About Old Age Security*, (http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/ papers/rethinking.htm).

Torres, Anália Cardoso, José Luís Castro, Francisco Vieira da Silva, Sofia D'Aboin Inglez e Pedro Vasconcelos (1999), "Políticas sociais e a questão do acolhimento das crianças em Portugal", Cadernos de Política Social, 1, pp. 43-90.

UIPSS (1996), *IV Congresso das Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Fátima, 10 a 12 de Novembro de 1995.

Viegas, José Manuel Leite e António Firmino da Costa (orgs.) (1998), *Portugal que Modernidade*, Oeiras: Celta Editora